



**UDESC**

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO – FAED**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA**

TESE DE DOUTORADO

**UMA FUNDAÇÃO PARA O *BRASIL JOVEM*:  
FUNABEM, MENORIDADE E POLÍTICAS SOCIAIS  
PARA INFÂNCIA E JUVENTUDE NO BRASIL  
(1964-1979)**

**CAMILA SERAFIM DAMINELLI**

FLORIANÓPOLIS, 2019

**CAMILA SERAFIM DAMINELLI**

**UMA FUNDAÇÃO PARA O *BRASIL JOVEM*:  
FUNABEM, MENORIDADE E POLÍTICAS SOCIAIS PARA INFÂNCIA E  
JUVENTUDE NO BRASIL (1964-1979)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História do Centro de Ciências Humanas e da Educação, da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em História.

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Rossato.

**FLORIANÓPOLIS  
2019**

**Ficha catalográfica elaborada pelo programa de geração automática da  
Biblioteca Setorial do FAED/UDESC,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

Daminelli, Camila Serafim

Uma Fundação para o Brasil Jovem : Funabem, Menoridade e Políticas Sociais para infância e juventude no Brasil (1964-1979) / Camila Serafim Daminelli. -- 2019. 304 p.

Orientadora: Luciana Rossato

Tese (doutorado) -- Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação, Programa de Pós-Graduação em História, Florianópolis, 2019.

1. Funabem. 2. Menoridade e Políticas Sociais. 3. Revista Brasil Jovem. 4. Ditadura militar. 5. História do Tempo Presente. I. Rossato, Luciana. II. Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação, Programa de Pós-Graduação em História. III. Título.


**Camila Serafim Daminelli**

"Uma Fundação para o Brasil Jovem: Funabem, Menoridade e Políticas Sociais para infância e juventude no Brasil (1964-1979) "

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de doutora, no Programa de Pós-Graduação em História da Universidade do Estado de Santa Catarina.

**Banca julgadora:**

Orientador:



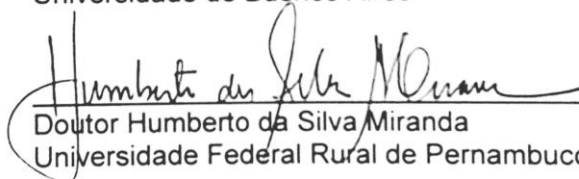
Doutora Luciana Rossato  
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro:



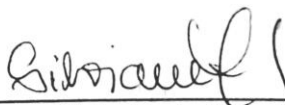
Doutora Isabella Cosse Larghero  
Universidade de Buenos Aires

Membro:




Doutor Humberto da Silva Miranda  
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Membro:



Doutora Silvia Maria Fávero Arend  
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro:



Doutora Mariana Joffily  
Universidade do Estado de Santa Catarina

**Florianópolis, 13 de setembro de 2019.**



**Para Bruno Barros Gomes**  
*In Memoriam*

**Para Olívia**  
*Minha catalidante*



## AGRADECIMENTOS

Em que pese a praxe acadêmica de iniciar os agradecimentos pelas instituições e pessoas que possibilitaram a realização da investigação apresentada, inverte a lógica, para seguir a minha própria, começando a agradecer, aqui simbolicamente, aqueles indivíduos do campo dos afetos. Estes inspiraram meus caminhos até este momento e este lugar.

Renato embarcou neste trabalho de tal maneira que nem seria necessário fazê-lo ler, uma e outra vez – como o fez – os textos que o compõem. Com ele discuti cada teoria, cada método, cada ideia com as quais me deparei nos últimos quatro anos. Isto fez dele um especialista nos temas desta tese, mas também meu companheiro mais íntimo. Não bastasse tanto, nele encontrei conforto para manter a cordura necessária para aliar os mandatos domésticos, de gênero e maternidade, aos desta investigação. Junto com ele realizei o maior e o melhor dos meus projetos, Olívia, a quem esta tese vai dedicada. Pela inspiração, pelo desafio, pelos horizontes que se abrem quando o amor se faz pessoa, agradeço a ambos por juntos termos nos convertido em família. Parece justo dizer que somos, na realidade, quatro, já que minha Janis, minha primogênita, é parte imprescindível de nossa família e dos nossos *alter egos*.

Neste caminho solitário que é o da produção acadêmica, contei com a contribuição insanamente amorosa da Elis, que se tornou minha melhor amiga da vida. Sua contribuição nos últimos três anos foi fundamental para que este trabalho fosse concluído. Elis leu meus textos, ouviu meus devaneios, intelectuais ou não, brigou comigo e cuidou de mim e dos que me são importantes. Se fez amiga, confidente, *baby siter*, crítica, pelo que agradeço e fico em dívida. Com ela acreditei que a vida podia ser melhor e de fato a fizemos; sempre e quando pudemos, fizemos juntas. Esta criatura é a prova de que família é quem se escolhe pra viver.

À minha família, avós, pais, irmãos e irmã, cunhadas e sobrinhos/as, agradeço pelo respeito com que lidam com as minhas escolhas, sempre com afeto e com saudade. Como parece “natural”, nos últimos anos deixei um tanto a desejar pelas ausências, mas asseguro que tudo se recuperará – sobretudo o tempo não vivido junto às minhas afilhadas, Valentina e Laura. Minha mãe é um dos seres humanos mais fantásticos que conheço, me inspirando todos os dias a ser alguém melhor. Desconheço pessoa mais generosa. Por isto sempre vão faltar palavras para agradecer o privilégio da vida que levo ao seu lado e para falar do orgulho que sinto em ser herdeira dos seus ensinamentos, e agora ainda mais, pela insuperável avó que ela se fez para a Olívia. Alargo estes agradecimentos e desculpas pelas faltas à minha família *in law*, deveras compreensiva e merecedora dos meus afetos.





Outros amigos e amigas fizeram a vida e o trabalho mais prazerosos. Maíra trouxe de volta o sentimento de uma amizade leve, sincera e desinteressada, que parece mesmo só haver nascido entre duas pessoas no mundo, eu e ela. Nossos encontros me encheram de energia e inspiração. A ela, ao Artur e à *petit* Clara agradeço por, tão somente, sua amizade.

Um grupo de amigas da “Banda Oriental”, Caren, Naty, Bea e Normi, para as quais tive o prazer de lecionar há anos (Lu incluída, *in utero*), mantém comigo uma luxuosa relação. Admito que muitas vezes não me sinto merecedora do carinho e da admiração que me dispensam. Adoro-as. São pessoas com as quais eu sinto falta de compartilhar a vida. Agradeço a elas pelo contato tão intenso e pelo exemplo de gente que representam para mim.

Fiz também novos colegas, amigos e amigas durante o curso de doutorado. Mônica, Larissa e Felipe, com quem convivi mais intensamente, são uma nata de gente finíssima a qual hei de me manter apegada. Aos colegas da turma 2015/2, mas também aos da turma seguinte, com os quais cursei disciplinas, deixo aqui registrado meu abraço e agradecimento.

Durante quatro anos participei do Grupo de Estudos de História da Infância e da Juventude realizado pelo Laboratório de Ensino de História – Leh e pelo Laboratório de Relações de Gênero e Família – Labgef, este último do qual faço parte. A trajetória do grupo confunde-se com a minha própria durante o curso de doutorado, pois com ele compartilhei projetos, textos, eventos e afetos. Temos como “sul” as infâncias e juventudes, mas nossa relação vai além. Daniel, Otoniel, Elis, Jorge, Chirley, Aline, Jade, Nathália, Lucas, Matheus, Cíntia, além do professor Antero e das professoras Silvia e Luciana, que coordenaram o grupo: gratidão pelos ensinamentos e pelo requinte da companhia de vocês. Às professoras e professores do Labgef (Gláucia, Marlene, Flávia, Silvia, Chico e Antero) com as quais tive o prazer de trabalhar em distintos projetos, agradeço pela confiança e pelo carinho com que se relacionam conosco, discentes. Resulta, afinal, que estamos todos/as entre amigos/as. Um laço um tanto mais apertado se fez com os companheiros de viagem, Otoniel e Jorge, além de Elis e Silvia. Que venham outras Argentinas para compartilhar com vocês.

Em setembro de 2018 realizei uma instância de investigação junto ao *Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género* da *Universidad de Buenos Aires*, sob coordenação da professora Isabella Cosse. Apesar de curta, a experiência foi muito produtiva, seja em termos da qualificação do meu trabalho, seja em termos da rede que construí com os/as colegas argentinos/as. Fui recebida com infinita generosidade por Karin, Claudia, Leandro, Paula, Agostina, Mariela, Carolina e, sobretudo, por Isabella, que me acolheu literalmente em família, a quem agradeço carinhosamente.



Minha orientadora, professora Luciana Rossato, merece um agradecimento à parte, pois elevou o conceito de compreensão a níveis altíssimos. Esteve atenta e zelosa, cuidou dos meus interesses e leu integralmente tudo o que lhe enviei, mais de uma vez, sempre com comentários e sugestões. Jamais me pressionou ou angustiou frente aos prazos e demandas da escrita. Sua condução veio sempre no sentido de respeitar os meus processos e a minha autonomia. Agradeço imensamente por isso. Vejo na relação que estabelecemos muita sororidade – um valor fundamental para uma feminista como eu – razão pela qual também me orgulho de que este trabalho leve o seu nome.

Também à professora Silvia Arend cabe um agradecimento especial. Silvia orientou meu trabalho de conclusão de curso, minha dissertação de mestrado e esteve em parte do doutorado como minha coorientadora. Foi por sua conta e exemplo que ingressei neste campo de estudos, em 2006, tendo por isto me ensinado muito do que sei e inspirado muito do que faço, em termos de escrita da história. Pude contar com a gentileza de sua companhia durante a pesquisa documental deste estudo, na Biblioteca Nacional, em 2016, e em tantas outras oportunidades que ao descrevê-las me alongaria demasiado. Limito-me a agradecê-la, então, por estar de forma tão marcadamente neste trabalho. Durante a qualificação do estudo, sua leitura sensível foi de suma importância para pensar mais e melhor uma porção de coisas, mas também a do professor Humberto Miranda, a quem dedico um afetuoso agradecimento.

Para a realização deste estudo contei com uma bolsa de estudos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, durante 36 meses. Foi um privilégio, sem o qual a sua realização estaria comprometida. Bastante afortunada me sinto, igualmente, por haver estudado toda a carreira superior em instituições públicas, gratuitas e de qualidade. Agradeço à Universidade do Estado de Santa Catarina e ao Centro de Ciências Humanas e da Educação por terem sido a casa destes estudos e desta tese em especial. Esta casa financiou minha ida a eventos científicos em diversas ocasiões e oportunizou a minha formação através de um quadro docente de excelência como o do Programa de Pós-Graduação em História. Aos professores e professoras deste programa quero dizer que talvez nunca saibam o quanto orgulho tenho de levar comigo a insígnia de ali haver estudado. Um agradecimento especial também devo ao Piter, secretário do programa, por sua eficiência e, sobretudo, paciência, que parece não ter limites.

Finalmente, quero dedicar esta tese à memória de Bruno Barros Gomes, que partiu em 2015. Disto não sei muito, e aceito menos ainda. O que sei é que agora Bruno habita muitos lugares, e que um deles continua sendo o meu coração.



## RESUMO

Este trabalho analisa a experiência da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor na gerência das políticas sociais voltadas às infâncias e juventudes no Brasil, durante o período de 1964 a 1979. Esta temporalidade compreende um primeiro momento da instituição, que aqui se designa Funabem-promessa. A entidade foi construída no bojo da ação social desenvolvimentista empreendida pela ditadura militar, regime do qual fez parte e com o qual se relacionou intimamente. A curva da trajetória da instituição, durante o período de vigência de sua promessa, correspondeu à do governo dos militares. Historiam-se as condições de possibilidade de transformação da Funabem – que se projetou nos primeiros anos como horizonte alvissareiro de futuro – em entidade permeada por vícios, violências e enquanto sinônimo de política de internação. Funabem-estigma, conforme aqui será abordada referente ao período 1980-1990. Entende-se a menoridade no tempo presente como reminiscência desta experiência. Da necessidade de construir-se em oposição ao predecessor aparato assistencial voltado à população infantojuvenil, seus discursos oficiais estiveram permeados pelo desejo de governar não a totalidade da infância e da juventude, mas aquela carenciada ou em vias de marginalização, os assim chamados, menores. À positividade do conceito de menoridade que a entidade buscou consolidar – como aqueles que realmente dela necessitavam – se sobrepôs uma versão negativa acerca da experiência de ser menor que se relacionava com a institucionalização e com um vir a ser futuro infrator, imagem que recaía sob os sujeitos enquanto suspeição. O produto dos anos de sua gestão infantojuvenil foi a consolidação desse imaginário social que atrela infância pobre e delinquência juvenil, corroborada pela letra da lei do Código de Menores de 1979. Sua promulgação delimita o recorte temporal deste trabalho, porque também encerra o ciclo da Funabem-promessa. Como fontes documentais utilizou-se a revista *Brasil Jovem*, veículo oficial da Funabem editado entre 1966 e 1978, responsável pela circulação de seus norteadores, informes e temas de interesse. Valeram-se também como fontes da legislação infantojuvenil brasileira do século XX e de um recorte específico da mídia impressa periódica, as mesas redondas realizadas pelo jornal *O Globo* sobre temas relativos ao “menor”, entre 1971 e 1977.

**Palavras-chave:** 1) Funabem; 2) Menoridade; 3) Políticas Sociais; 4) Revista *Brasil Jovem*; 5) Ditadura militar; 6) História do Tempo Presente.



## RESUMEN

Este estudio analiza la experiencia de la *Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor* en la gestión de políticas sociales dirigidas a niños y jóvenes en Brasil, de 1964 a 1979. Esta temporalidad comprende un primer momento de la institución, llamada Funabem-promesa. La entidad fue construida en medio a la acción social desarrollista llevada a cabo por la dictadura militar, un régimen del que era parte y con el que estaba estrechamente relacionada. La curva de la trayectoria de la institución durante el período de su promesa correspondió a la del gobierno militar. Se historicizan las condiciones para la posibilidad de transformación de la Funabem – que se proyectó en los primeros años como un horizonte auspicioso de futuro – en una entidad impregnada de vicios, violencias y sinónimo de política de internamiento. Funabem-estigma, como se abordará aquí para el período 1980-1990. La minoridad en el tiempo presente se entiende como una reminiscencia de esta experiencia. Debido a la necesidad de construirse en oposición al aparato de cuidado predecesor dirigido a niños y jóvenes, sus discursos oficiales estuvieron impregnados por el deseo de gobernar no la totalidad de la infancia y la juventud, pero solamente los necesitados o marginados, los llamados menores. A la positividad del concepto de minoridad que la entidad buscó consolidar – como aquellos que realmente la necesitaban – superpuso una versión negativa sobre la experiencia de ser menor que estaba relacionada con la institucionalización y con un futuro delincuente, una imagen que cayó bajo los sujetos como sospecha. El producto de los años de su gestión juvenil fue la consolidación de este imaginario social que une la infancia pobre y la delincuencia juvenil, corroborada por la letra de la ley del Código de Menores de 1979. Su promulgación delimita el corte temporal de este trabajo, porque también encierra el ciclo de la Funabem-promesa. Como fuentes documentales se utiliza la revista *Brasil Jovem*, vehículo oficial de la Funabem publicado entre 1966 y 1978 y responsable de la circulación de sus guías, informes y temas de interés. También se utilizaron como fuentes la legislación brasileña infantil y juvenil del siglo XX y un corte específico de los medios de prensa, las mesas redondas realizadas por el periódico *O Globo* sobre temas relacionados con el "menor" entre 1971 y 1977.

**Palabras clave:** 1) Funabem; 2) Minoridad; 3) Políticas Sociales; 4) Revista *Brasil Jovem*; 5) Dictadura militar; 6) Historia del Tiempo Presente.





## ABSTRACT

This present study analyzes the experience of the *Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor* in the management of social policies aimed at childhood and youth in Brazil, during the period from 1964 to 1979. This temporality comprises a first moment of the institution, which here is called Funabem-promise. The entity was built in the midst of the developmental social action undertaken by the military dictatorship, a regime of which it was part and with which it was intimately related. The curve of the trajectory of the institution, during the period of validity of its promise, corresponded to that of the military government. The conditions of possibility of transformation of Funabem – that was projected in the first years as a bright horizon of future – in entity permeated by vices, violence and as synonym of institutionalization policy are historicized. Funabem-stigma, as here will be addressed for the period 1980-1990. Minority in the present time is understood as reminiscent of this experience. The need to build itself in opposition to the predecessor of the aid apparatus aimed at the young people, his official speeches were permeated by the desire to govern not the totality of childhood and youth, but the needy or in the process of marginalization, the so-called minors. The positivity of the concept of minority that the entity sought to consolidate – such as those who really needed it – a negative version was superimposed about the experience of being smaller that related to institutionalization and a coming to be the future offender, image that fell under the subjects as suspicion. The product of the years of its social management was the consolidation of this social imaginary that links poor childhood and juvenile delinquency, corroborated by the letter of the law of the *Código de Menores de 1979* (Code of Minors). Its promulgation delimits the temporal cut of this work, because it also closes the cycle of Funabem-promise. The *Brasil Jovem* magazine, an official vehicle of Funabem published between 1966 and 1978, responsible for the circulation of its directors, reports and topics of interest, was used as documentary sources. It was also used as sources of the Brazilian childhood and youth legislation of the twentieth century and of a specific clipping of the periodic printed media, the round tables held by the newspaper *O Globo* on topics related to the “minors”, between 1971 and 1977.

**Key words:** 1) Funabem; 2) Minority; 3) Social Policies; 4) *Brasil Jovem* magazine; 5) Military dictatorship; 6) History of Present Time.



## LISTA DE IMAGENS

<b>Imagem 01</b>	Capa do primeiro exemplar de <i>Brasil Jovem</i> .....	67
<b>Imagem 02</b>	Contracapa do exemplar n. 35 de <i>Brasil Jovem</i> .....	68
<b>Imagem 03</b>	As crianças e os militares durante a visita de Médici ao Centro Piloto .....	84
<b>Imagem 04</b>	Nas fotografias, o recurso didático da oposição entre o SAM e a Funabem .....	88
<b>Imagem 05</b>	Publicidade sobre a “Campanha em favor do Menor” .....	150
<b>Imagens 06-09</b>	Capa e imagens da reportagem sobre a Escola Wenceslau Bráz .....	164
<b>Imagens 10-13</b>	Fotografias das dependências e atividades realizadas no Instituto Padre Severino .....	165
<b>Imagens 14 e 15</b>	Dois perfis da infância ilustram “Como criar um delinquente” .....	197
<b>Imagens 16 e 17</b>	Nas imagens, a vinculação entre infância pobre e delinquência juvenil ..	206
<b>Imagem 18</b>	A “roda vadia” na matéria sobre os meninos de Porto Alegre .....	219



## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 01</b> Organização das reportagens de <i>Brasil Jovem</i> por temáticas principais, quantidade e seção da tese em que foram utilizadas .....	42
<b>Tabela 02</b> Mapa estatístico da tipificação antissocial referente ao ano 1971 na cidade do Rio de Janeiro (casos encaminhados ao Instituto Padre Severino) .....	214



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCAR	Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
ABJM	Associação Brasileira de Juízes de Menores
ABRAMINJ	Associação Brasileira dos Magistrados da Infância e da Juventude
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
CDPB	Centro de Documentação do Pensamento Brasileiro
CEBEM	Centro de Bem-Estar do Menor
CEDEP	Centro de Estudos e Desenvolvimento de Pessoal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CPDOC/FGV	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DENP	Diretoria de Estudos, Normas e Pesquisas
FEBEM	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FEEM	Fundação Estadual de Educação do Menor
FESBEM	Fundação Espírito-Santense de Bem-Estar do Menor
FIESP	Fundação da Indústria do Estado de São Paulo
FLUBEM	Fundação Fluminense do Bem-Estar do Menor
FUCABEM	Fundação Catarinense do Bem-Estar do Menor
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
GIQN	Ginásio Industrial Quinze de Novembro
HTP	História do Tempo Presente
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IHTP	Instituto de História do Tempo Presente
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPS	Instituto Padre Severino
LBA	Legião Brasileira de Assistência





OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
RPM	Recolhimento Provisório de Menores
SAM	Serviço de Assistência a Menores
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SRP	Setor de Recolhimento Provisório
STF	Supremo Tribunal Federal
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>31</b>
<b>CAPÍTULO 01: NO LUGAR DO SAM, A FUNABEM: “O AMOR AO INVÉS DO CRIME”</b>	<b>51</b>
1.1 OS “AMIGOS DA JUVENTUDE” E A EXTINÇÃO DO SAM	54
1.2 A FUNABEM-PROMESSA, OU “A BASE DO FUTURO SEM FRONTEIRAS”	65
1.3 O MILAGRE FRUTO DA “REVOLUÇÃO”: “O INFERNO DO ANTIGO SAM DESAPARECEU”	82
1.4 <i>BRASIL JOVEM</i> : PARA ALÉM DA “QUADRADICE DOS BOLETINS OFICIAIS”?	100
<b>CAPÍTULO 02: NO HORIZONTE, EIS A POLÍTICA: “INTERNAR SÓ EM ÚLTIMO RECURSO”</b>	<b>111</b>
2.1 A ARQUITETURA DA POLÍTICA NACIONAL DO BEM-ESTAR DO MENOR	113
2.1.1 Diretrizes para uma Política Nacional	115
2.1.2 O “corpus documental, científico e técnico” e sua implantação	125
2.2 “O GRANDE TEMÁRIO”: DISCURSOS FAMILISTAS E POLÍTICAS DE PREVENÇÃO DA MARGINALIZAÇÃO INFANTOJUVENIL	133
2.2.1 O binômio família-prevenção nos dizeres institucionais	136
2.2.2 Programas Desenvolvidos Junto à Família	143
2.2.3 Modalidades de Colocação em Família Substituta	148
2.3 A PROBLEMÁTICA DA INTERNAÇÃO, OU A POLÍTICA PELO INVERSO	157
<b>CAPÍTULO 03: O “PROBLEMA DO MENOR” COMO PERÍFRASE DA DELINQUÊNCIA</b>	<b>179</b>
3.1 DEBATES ACERCA DA “QUESTÃO SOCIAL” E DA “DELINQUÊNCIA INFANTOJUVENIL”	182
3.1.1 Abordagens ambientais e estruturais	192
3.1.2 Hereditariedade e predisposição comportamental	200
3.2 “O DRAMA DO MENOR INFRATOR”: ESTUDO E TRATAMENTO DOS PROBLEMAS DE CONDUTA	208
<b>CAPÍTULO 04: UMA “ILUSÃO DO FUTURO”</b>	<b>233</b>
4.1 “O GLOBO PROMOVE MESA-REDONDA SOBRE MENORES E COLHE SUGESTÕES”: PAUTAS DO “PROBLEMA” NA MÍDIA IMPRESSA PERIÓDICA	235
4.2 HISTÓRIA DE UM SUJEITO GENÉRICO ABSTRATO: MENOR, 1979	256



<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS: “COLOCA UMA CANÇÃO NO MEU SILÊNCIO”...</b>	<b>273</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>279</b>
<b>FONTES DOCUMENTAIS.....</b>	<b>287</b>
I. Revista <i>Brasil Jovem</i> .....	287
II. Legislação .....	292
III. Jornal <i>O Globo</i> .....	294
<b>ANEXOS .....</b>	<b>297</b>
Anexo I – Matérias e Seções por exemplar de <i>Brasil Jovem</i> .....	297
Anexo II – Memoriais elaborados para cada exemplar de <i>Brasil Jovem</i> .....	300
Anexo III – Costas das Capas com a designação do Conselho Nacional.....	303
Anexo IV – Expediente da revista e seção <i>Carta do leitor</i> .....	304



## INTRODUÇÃO

No ano de 2011, uma campanha de sensibilização fora realizada na cidade de Montevidéu, capital do Uruguai. Nela abordava-se a tensão dos debates acerca da redução da idade de responsabilidade penal, através do questionamento por um suposto repórter àqueles que cruzavam um movimentado *boulevard*: “Qual é a sua opinião sobre o problema do menor?”. As respostas demonstravam a semântica do termo “problema do menor”: os métodos dos órgãos públicos eram insuficientes no combate à criminalidade juvenil; a sua punição não era eficaz, nem mesmo corretiva; o sentimento de insegurança crescia na medida em que o “problema” se acirrava etc. Em meio à enxurrada de pareceres desta natureza, o falso *encuestador* interrompia os entrevistados e entrevistadas, informando que se referia à falta de perspectiva de futuro das infâncias e adolescências pobres; àqueles que trabalhavam desde pequenos, em atividades subalternas e superexplorados; aos que se encontravam com os instrumentos do Estado, pela primeira vez, através da repressão policial. Para além do sentimento embaraçoso, a elucidação destes “problemas do menor” havia deixado atordoados aos que haviam sido interpelados nesta campanha, vinculada ao movimento “No a la baja”.<sup>1</sup>

A campanha tinha como objetivo sensibilizar a população sobre a temática, assim chamada, “do menor”, fazendo lembrar que a parcela da população infantojuvenil que demandava assistência social, proteção e segurança do Estado não era somente a infratora, e opôr-se à proposta de reduzir a idade de imputabilidade penal. Tudo indica que a campanha produziu os efeitos esperados, já que a proposta foi a plebiscito popular em 2014, tendo sido recusada. Deparei-me com o vídeo de tal campanha através das redes sociais, em 2013, e não mais pude encontrá-lo. No entanto, aquela centelha característica que instiga o saber histórico havia sido acalorada. Havia ficado, nesta professora pesquisadora, algo inquietante acerca desse enfrentamento de sentidos. Perguntei-me em que momento histórico a infância e a juventude marginalizada havia deixado de ser entendida como demanda de políticas de proteção ou assistência, acordes à fase especial de seu desenvolvimento, para tornar-se sinônimo de um “problema” que, em última instância, referia-se ao conflito com a lei e identificado pela própria referência à sua fase da vida, ou seja, a menoridade.

Também no Brasil, referir-se à menoridade no tempo presente tornou-se sinônimo de

---

<sup>1</sup> A página *Mapeo de la Sociedad Civil Uruguay* possui o movimento entre as organizações registradas, ver: <http://www.mapeosociedadcivil.uy/organizaciones/comision-nacional-no-a-la-baja-de-la-edad-de-imputabilidad-en-uruguay/>. Acesso em: ago. 2019.



falar de uma parcela da infância e da adolescência que “deu errado”. Seja no âmbito da escolarização, do trabalho ou de uma socialização indevida (como o envolvimento com o consumo e o tráfico de drogas), por “menor” se entende um sujeito que demanda atenção do Estado porque a família não cumpriu satisfatoriamente o objetivo de encaminhá-lo à vida adulta dentro dos padrões aceitáveis para a vivência em sociedade. A apropriação do termo por essas características “falhas” do desenvolvimento infantojuvenil foi acompanhada por outro processo, o de desensibilização para com esses sujeitos. Isto fica claro na fala dos entrevistados e entrevistadas pela pesquisa de opinião em Montevideu, quando se referiram à menoridade problematizando-a enquanto uma questão de segurança pública, com ênfase nas deficiências punitivas das instituições sociais voltadas aos infantojuvenis. Relacionou-se a este “acontecimento da menoridade”, que se haveria de investigar segundo as especificidades de cada sistema de gestão infantojuvenil, o que motivou a realização desta tese.

A historiografia brasileira, auxiliada por saberes provenientes da assistência social, direito, sociologia, psicologia e afins, tem dissertado criticamente há mais de vinte anos sobre o conceito “menor” visando a sua exclusão do panorama intelectual. Tal movimento se centra na ideia de que, conforme descreveu Irene Rizzini, a tutela do Estado sob a luz dos Códigos de Menores de 1927 e 1979 delimitou a intervenção sob certa criança, cuja infância foi classificada de acordo com sua herança social: “assim, os bem nascidos poderiam ser crianças e viver sua infância; os demais estavam sujeitos ao aparato jurídico-assistencial destinado a educá-los ou corrigi-los, vistos como ‘menores abandonados ou delinquentes’”.<sup>2</sup> Tal explicação, em meu entender, não dava conta dos deslocamentos operados nas categorias “menor” e “menoridade” ao longo de quase um século. Que condições de possibilidade envolveram o conceito, que designou durante a primeira metade do século XX a totalidade da infância e da adolescência pobre, “filha do Estado”, transformando-o em sinônimo de uma experiência ligada ao ato infracional – real ou potencial – e passível de intervenção em caráter prioritário, conforme a acepção predominante no tempo presente?

A fim de elucidar esta questão, voltei-me à experiência da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – Funabem, por entender que os processos de significação ainda vivos no tempo presente em relação à menoridade foram por ela maturados. Durante mais de 20 anos a Funabem e sua política homônima – a Política Nacional do Bem-Estar do Menor – geriram as medidas assistenciais, protetivas e repressivas voltadas às infâncias e juventudes brasileiras. A entidade

---

<sup>2</sup> RIZINNI, Irene. Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: PILOTTI, Francisco; RIZINNI, Irene (orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011a, p. 98.

foi criada em 1964, mesmo ano de implantação do regime militar no Brasil, com o qual guardou inúmeras semelhanças. A entidade fora um dos projetos mais consideráveis do governo dos militares no âmbito social, celebrado como espelho do que viria ser o Brasil sob o encargo das forças armadas: grande, nacional, autônomo, ufanista. Em mente havia, quando do começo desta investigação, pelo menos três conjuntos de questões que se colocavam em relação a esta temática central – a Funabem e a minoridade, os quais trato de apresentar a seguir.

O primeiro referia-se às relações entre a Funabem e o SAM (que representava o passado, sua antítese, mas também as ruínas sob as quais se edificou) e entre a Funabem e o Sistema de Garantia de Direitos instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (relação que sugeria a caminhada rumo a um futuro mais generoso e menos autoritário, mas cuja construção contou com a participação de relevo de um conjunto de profissionais formados pela experiência da Funabem). Perguntava-me como a instituição havia chegado a ser o que era, conforme apontavam os estudos historiográficos: uma entidade estigmatizada, acusada de todo tipo de violências e que havia implantado um padrão assistencial-repressivo que executou a institucionalização em massa das infâncias e juventudes pobres brasileiras.

Um segundo conjunto de questões se relacionava justamente à política da internação, uma marca do projeto Funabem. Havia sido pensada para sua implantação sistemática, como solução dada à inaptidão familiar? Tratava-se de um sequestro da infância, visando garantir dado encaminhamento de acordo com o ideário de Segurança Nacional? Quis entender quais foram as práticas assistenciais pensadas pela instituição no momento de construção da Política Nacional: se incluíam as famílias, como as entendia, em que contextos específicos se dava a separação entre elas e suas crianças e adolescentes, por exemplo.

O deslizamento de sentidos observado em relação ao “problema do menor” conformava o terceiro conjunto de questões que o tema me instigava. Se era certo que em relação à infância e à juventude pobres foram sendo articulados discursos, sobretudo ao longo da primeira metade do século XX, que sugeriam assisti-las a fim de evitar um vir a ser ocioso ou marginal, entendia que essa projeção de futuro foi, além de intensificada pela experiência da Funabem, potencializada pelo viés científico-tecnista através do qual a abordou. Permito-me fazer um aparte historiográfico, necessário tanto para situar a Funabem de maneira franca na produção historiográfica que designo “clássica”, a qual tenho me referido até aqui, quanto para demonstrar como me coloco nestes debates.

A Fundação e a Política Nacional do Bem-Estar do Menor constituem-se enquanto temas que, desde o final dos anos 1970, têm recebido atenção de estudiosos de distintos campos de atuação. O conhecimento produzido por autores como Edson Seda, Arno Vogel e Irene

Rizzini – os quais elenco como os mais significativos dada a amplitude da utilização de suas análises<sup>3</sup> – integrou-se ao esforço de desconstrução dos discursos oficiais e da apuração das práticas que permitiram escancarar a inviabilidade seja da concepção híbrida de atendimento do modelo Funabem (correcional-repressivo e assistencialista), seja dos seus parâmetros de atuação central e verticalizadora.<sup>4</sup> Estas críticas tiveram seu auge no meado da década de 1980, quando fora inevitável que a instituição se reformasse em consonância com as demandas sociais, sobretudo aquelas oriundas de grupos que militavam pelas infâncias e juventudes, e diante do cenário político marcado pela reabertura democrática.

Neste contexto, ainda no final dos anos 1980 Francisco Pilotti e Irene Rizzini conduziram uma investigação pioneira de perspectiva comparada sobre políticas sociais e infância, coordenada pela Organização dos Estados Americanos – OEA e encerrada no ano de 1995 com a primeira edição de *A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. A obra fora a primeira de uma significativa lista de publicações de Rizzini no campo da infância e da juventude. Nela os autores manifestavam o entendimento de que o desenrolar da história das crianças e dos/as jovens, no Brasil, precisava ser “pesquisado, ordenado, interpretado e escoimado das impressões enganosas, que sugerem uma longa caminhada, quando, na verdade, quase não se saiu do mesmo lugar de origem”.<sup>5</sup>

O intento de empreender um retrospecto da assistência, políticas sociais e entidades que tiveram, na história do Brasil, a infância e a juventude como objetos de intervenção, resultou no diagnóstico de que através de variadas fórmulas, nomenclaturas e mesmo boas intenções, o tratamento dado à infância pobre processou-se por meio de ações continuadas de manutenção das disparidades sociais e da segregação de classes. Os instrumentos-chave, em cada um dos momentos políticos e sociais experienciados no país, não avançaram em relação ao modelo de recolhimento/internamento em instituições e de sua “educação/reeducação pelo e para o trabalho, com vistas à exploração de sua mão de obra desqualificada, porém gratuita”.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> É merecido inserir Edson Passetti entre estes estudiosos de relevo na temática, incluindo-o igualmente entre os “clássicos”. Abordaremos parte de suas contribuições no decorrer do estudo.

<sup>4</sup> VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto: propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011, pp. 287-321.

<sup>5</sup> RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. Introdução. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. (Orgs.). **A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 15

<sup>6</sup> Ibidem, p. 16.

Sinto necessidade de relativizar a sucessão aparentemente semelhante e igualmente ineficaz de ações voltadas às infâncias e juventudes carenciadas, do qual o campo historiográfico não pode abrir mão. No entanto, entendo que Rizzini e Pilotti deliberavam, devidamente, que a institucionalização infantojuvenil praticada desde o período colonial e antes, ainda no velho mundo, insere-se numa dinâmica social profundamente enraizada nas formas de “assistência ao menor” no Brasil. Neste sentido o asilamento, abrigamento ou internação constituiu-se enquanto característica na qual se pautaram, em grande medida, as políticas sociais e assistenciais voltadas a uma parcela dos infantojuvenis:

O recolhimento, ou a institucionalização, pressupõe, em primeiro lugar, a segregação do meio social a que pertence o “menor”; o confinamento e a contenção espacial; o controle do tempo; a submissão à autoridade – formas de disciplinamento interno, sob o manto da prevenção dos desvios ou da reeducação dos degenerados. (...) Na medida em que os métodos de atendimento foram sendo aperfeiçoados, as instituições adotavam novas denominações (...), como escola de preservação, premonitória, industrial ou de reforma, educandário, instituto...<sup>7</sup>

De acordo com os autores, a experiência da Funabem favoreceu que a internação fosse executada “em larga escala e no país inteiro” através de discursos que propalavam a primazia da prevenção, mas também a necessidade de estabelecer a ordem social. A infância e a juventude, recordavam, eram o produto mais visível, deletéreo e incômodo das famílias pobres, marginalizadoras e marginalizantes, que por esta condição eram sentenciadas como moralmente incapazes de prover o desenvolvimento de suas crianças. Recolhendo-as sob sua tutela o Estado ditatorial visava evitar a canalização da “marginalidade infantojuvenil” pelos movimentos de contestação, mas, sobretudo, reverter “os efeitos da dilapidação do seu potencial produtivo para o processo de desenvolvimento”.<sup>8</sup>

O parecer de Rizzini e Pilotti é oportuno. Não obstante, subsiste o questionamento em relação à massificação, consciente, por parte da instituição e também pelo regime militar, no sequestro da infância pobre em toda sua dimensão. Do ponto de vista “de dentro”, dos discursos, lógicas e intenções, se é que posso inferi-las, seria plausível supor que o aparato do Estado tinha, como plano de ação, subsidiar o abrigamento permanente e a internação ou ainda, o “depósito”, da totalidade dos infantojuvenis cujas famílias se encontrassem em estado de marginalização? Neste terreno do debate, sustento que a política de internação enquanto utopia ou experiência modelar fora pensada para uma parcela excepcional de crianças carentes ou “abandonadas”, ou seja, a ser implantada em número reduzido. Quando, efetivamente, não houvesse alternativa que não a tutela integral da criança pelo Estado, a Funabem sustinha a

---

<sup>7</sup> Ibidem, p. 20.

<sup>8</sup> Ibidem, p. 27

quimera de uma institucionalização regrada, disciplinada e ímpia, que serviria tanto ao propósito de encaminhar os tutelados a que pudessem assumir seu lugar no universo social e laboral, quanto ao de demonstrar, através do internamento enquanto excepcionalidade modelar, a eficácia de seus métodos e estratégias psicossociais. Uma excepcionalidade malograda, que inverteu a lógica de funcionamento da política da internação.<sup>9</sup>

Arno Vogel, historiador de formação cuja carreira acadêmica desenvolveu-se no campo da Antropologia e das Ciências Humanas, participou do projeto coordenado por Rizzini e Pilotti, tocando-lhe analisar as políticas assistenciais voltadas aos intantojuvenis durante o período que compreende ascensão e derrocada da Funabem, incluído os debates para a redação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Em relação à experiência da instituição de maneira geral, bem como ao seu diagnóstico final, a contribuição de Vogel é a mais sensata e precisa, do meu ponto de vista, e também a mais completa construída pela historiografia brasileira até o momento.<sup>10</sup> As fontes documentais utilizadas pelo autor compreendem discursos de autoridades, relatórios, diagnósticos e o material produzido pelo Setor de Comunicação da entidade, nele incluídas reportagens de *Brasil Jovem*, o que lhe permitiu falar “sobre”, mas também “a partir” da instituição, uma das características capitais de sua análise.

Vogel foi também o responsável por estabelecer uma periodização na trajetória institucional, essencial para entender as suas contradições. Um primeiro momento compreendeu seus dez primeiros anos, ou “a boa consciência nacional”, e um segundo iniciou-se em 1975 com a realização da CPI do Menor, período marcado pela “consciência nacional traumatizada”, que por sua vez deu origem ao ciclo da mutação intensificado nos anos 1980. Para o pesquisador, a doação de 200 bilhões de cruzeiros antigos em Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, além dos juros pertinentes, recebidos no momento da sua criação, permitiu que a Funabem saísse a contento de um primeiro cotejo, que abarca os dez primeiros anos de sua existência. Durante este período a entidade tratou de recuperar o patrimônio do SAM, cuja decadência e dilapidação eram de domínio público, tendo sido este seu primeiro parâmetro de avaliação. Seguindo a linha interpretativa sugerida por Vogel, entendo que este grande esforço inicial em relação à sua imagem e no investimento maciço em infraestrutura gestou um quadro favorável ao seu trabalho junto à opinião pública brasileira, bem como um horizonte otimista em relação ao futuro da questão da infância e da juventude no país.

---

<sup>9</sup> Ficava fora desse horizonte a internação destinada aos menores infratores, acompanhada com mais acuro pelos agentes do Estado ditatorial e claramente elaborada para abarcar um número maior de sujeitos, haja vista as estruturas suntuosas erguidas ou recicladas para esta finalidade.

<sup>10</sup> Trata-se do já citado texto *Do Estado ao Estatuto...* VOGEL, 2011.

Quando da redação de *A criança e o fiel da balança: a solução de conflitos segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente*, publicado em 2004, Edson Seda procurou traduzir para o âmbito das práticas cotidianas a legislação infantojuvenil em construção desde a Constituição de 1988. O Estatuto, expoente desta legislação, ponto de fusão entre as “normas que vêm de fora, [e as] normas que vêm de dentro”,<sup>11</sup> havia sido promulgado em 1990. O livro consistia num manual voltado aos profissionais que atuavam na garantia de direitos, daí que seu autor entendesse ser necessário situar os elementos que, “do tempo do Código de Menores” sobreviviam enquanto “excrecência social, jurídica e ética”. Seda referia-se sobretudo aos conceitos “menor” e “bem-estar”, além das práticas de institucionalização e outras operadas através das “redes” construídas no país nas décadas anteriores.

Ao longo de sua trajetória, com ênfase no período que marca sua construção, a Funabem buscou positivar o conceito de minoridade – através da orientação para que as políticas sociais fossem implantadas exclusivamente para quem delas necessitasse, ou seja, os “menores” –, e também, desenvolver uma “rede” de assistência que almejava cobrir todas as partes do território brasileiro. Sobre o conceito de bem-estar, qualificou-o enquanto o conjunto das necessidades básicas das crianças e dos/as adolescentes, aí incluído o direito de conviver em família, entendido em oposição à institucionalização. Tudo isto, nunca é demais destacar, no plano dos discursos e do ideário autopropalado oficial. Tais enunciados, difundidos pelas vozes autorizadas enquanto elementos que conduziriam o país ao “futuro sem fronteiras” figuram nos dizeres de Seda do ponto de vista de um processo findo, que havia fracassado e se apresentava, nos primeiros anos da década de 2000, como experiência integral e consensualmente negativa:

Se cada município (ou um grupo de municípios, regionalmente, em consórcio municipal) decide, organiza, executa e controla o conjunto de programas (...), a consequência lógica é diminuir a *demanda*, é reduzir a *procura* (...) por campos de concentração, por depósitos de sentenciados. (...) Mas, na realidade, o que estão fazendo os *burocratas* (...) é *desconcentrar* vícios, não virtudes (ou seja, transferem para a periferia do sistema o horror que está *concentrado*, por definição... no centro do sistema). Não preciso dizer que além dos burocratas empedernidos, as instituições também reúnem em seu âmbito, a inteligência, a sensibilidade, os profissionais altamente gabaritados. Esses, que são os que *não se deixam* institucionalizar, podem ajudar a demolir a *institucionalização* anticidadã, por dentro [grifos do autor].<sup>12</sup>

Ao abordar o perfil burocrático e voltado à institucionalização na execução das políticas sociais brasileiras, Seda parece remeter à sua própria experiência como diretor de Projetos Integrados da Funabem, cargo que ocupou durante quase dez anos, entre as décadas de 1960 e

<sup>11</sup> SEDA, Edson. **A criança e o fiel da balança: a solução de conflitos segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Edição Adês, 2004, p. 18.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 167.

1970. A trajetória do procurador influenciou em sua leitura acerca do campo, tendo-se colocado ao lado dos profissionais que buscaram destruir a instituição “por dentro”. No excerto acima reproduzido, destaca-se o exercício de idas e vindas realizado pelo autor, do passado ao presente e àquele outra vez, disto resultando a vinculação dos desacertos do tempo presente aos principais referenciais do arcabouço teórico e prático operado pela Funabem.

É sintomático que, enquanto ocupou o cargo diretivo, Seda foi um dos mentores do projeto de interiorização da política de prevenção da marginalização infantojuvenil, noutras palavras, “desconcentrando” ações e investindo na consolidação da “rede” Funabem. Justiça se faça ao procurador que, na função que então ocupava, já alentava para o eufemismo que representava o termo “menor”, preferindo outras nomenclaturas, opondo-se também à sistemática prática de institucionalização/abrigamento, que entendia impossível de aplicar-se à totalidade da demanda, mesmo que fosse esta a política da instituição. No entanto, não passa despercebido que também este intelectual de relevo do campo da infância e da juventude tenha “acreditado” na proposta assistencial encabeçada pela Funabem/Pnbem. Como dotar de sentido este fenômeno?

Entre um e outro enunciado, além de um evidente câmbio de orientação das políticas sociais brasileiras, que compreende o processo de abertura e inserção do Estado num sistema democrático de direitos, situa-se a nuance historiográfica do estudo que ora apresento. A Funabem que se acreditava condutora do futuro social da família, da infância e da juventude, inebriada pela acolhida de diversos setores sociais apoiadores do regime, enquanto vigorou o milagre, é a mesma que, 20 anos depois, abria as portas de seus estabelecimentos para a evasão de numerosos contingentes de crianças e adolescentes, certa do fracasso de seu modelo e da necessidade de sua substituição? A instituição cujos projetos eram louvados por representantes do Unicef, na passagem dos anos 1960 para os de 1970, não construiu senão uma máscara para uma realidade sistematicamente planejada de institucionalização em massa? Como lidar com os interesses e programas difusos, com as incompatibilidades normativas e as transformações evidenciadas na história e nas narrativas acerca da instituição?

Minha hipótese em relação à produção historiográfica aqui analisada, é que ela esteve marcada pela experiência de desmonte da Funabem, quando então estava caracterizada sua ineficiência seja na prevenção ou no tratamento da chamada “delinquência infantojuvenil”. O objeto destes estudos fora a instituição dos anos 1980, desmascarada em toda a sua nociva amplitude, cuja atuação havia buscado aliar, sem êxito, dinâmicas nacionais (a Doutrina de Segurança Nacional) e internacionais (como a Declaração dos Direitos da Criança) e um

discurso que então se demonstrava puramente demagógico, uma vez que parecia haver operacionalizado uma prática que não correspondia ao seu ideário.

Longe de entender Funabem e Pnbem de forma distinta da compreensão destacada neste aparte historiográfico, entendo haver existido um período em que elas encarnaram outras possibilidades, outros horizontes, que não o objeto em análise a partir da década de 1980. Os três conjuntos de questões que me inspiraram, apresentados anteriormente, estão amparados pela proposição temporal que estabeleço neste estudo, designada através dos conceitos de Funabem-promessa e de Funabem-estigma. Nesta proposta considere, como aprendi com Reinhart Koselleck, que toda história contém em si sua própria medida de tempo.

A primeira temporalidade – a da Funabem-promessa – perdurou durante os primeiros 15 anos da instituição (1964-1979) e será privilegiado por esta narrativa histórica. A fim de fornecer um recorte temporal mais preciso, fechando o ciclo da promessa com a promulgação do Código de Menores de 1979, incorporo a ele o intervalo entre 1975-1979, destacando, no entanto, que nele seu horizonte enquanto promessa já estava em vias de apagar-se. Apesar de conservar as condições de possibilidade do que virá a ser a Funabem-estigma, a Funabem-promessa esteve desconforme com a imagem de uma entidade gestora de instituições de abrigo sistemático para crianças carentes e adolescentes infratores, disseminados de maneira desigual pelos Estados brasileiros, lugares aonde imperavam violências, violação de direitos e práticas de extermínio.

Sugiro partir do lugar ocupado pela Funabem e pelo imaginário acerca da instituição, no presente – corroborando grande parte do conhecimento que foi produzido sobre ela – para entender como veio a se constituir tal lugar e que mecanismos ou instrumentos foram responsáveis por trazer à tona o que designei Funabem-estigma, ou a instituição nos seus derradeiros dez anos (1980-1990). Como as questões colocadas se referem em grande medida à oficialidade da instituição – como pensava, qual era a sua organização, os seus enunciados, como se projetou em relação ao passado e ao futuro – o estudo se centrou no que designo seu patamar mais alto: discursos, vozes e pronunciamentos, leis e diretrizes, pesquisas de demanda e estudos científicos, tudo ao nível da oficialidade. Com isto pretendo esclarecer que a pesquisa e a narrativa foram tomando um rumo que as situam no campo da história institucional.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Estive particularmente inspirada, na metade final deste trabalho, pela tese de María Florencia Osuna sobre o *Ministerio del Bienestar Social* – MBS argentino. A historiadora analisou a ação social irradiada por este ministério no período que abarca duas ditaduras vividas pela sociedade argentina, durante a segunda metade do século XX: entre 1966 e 1973 e entre 1976 e 1983. Além de definir uma periodização para o ministério conforme a atuação das facções que, segundo cada momento político, foram predominantes, Osuna traça o perfil das ações sociais implantadas de acordo com a atuação de personagens de relevo no interior destes grupos. Seu estudo me foi de fundamental importância para, tomando-o em comparação, esclarecer algumas especificidades da minha análise.



As fontes documentais utilizadas nesta narrativa histórica são conjuntos de reportagens publicadas na revista *Brasil Jovem*. Este periódico, editado pelo setor de Relações Públicas da Funabem, constituiu-se como o mais importante veículo das ações da entidade, mas também o porta-voz oficial da instituição, tendo circulado em todo o território nacional entre 1966 e 1978. Por meio de *Brasil Jovem* a Funabem empreendeu a mais significativa política de divulgação de suas ideias, filosofias e norteadores, também utilizando o periódico para promover sua prestação de contas em âmbito nacional. No total, 42 números foram produzidos, alternados entre edições bimestrais, trimestrais e quadrimestrais. Tive acesso à coleção de *Brasil Jovem* do acervo da Biblioteca Nacional, na cidade do Rio de Janeiro. Quando da realização da pesquisa, em outubro de 2016, o acervo contava com 39 exemplares da revista, dos quais 36 fotografei na íntegra.<sup>14</sup> Peço, de antemão, desculpas ao leitor ou leitora pelas fotografias reproduzidas neste trabalho; no apuro, prezei pela quantidade do material coletado e esmeree-me pouco na qualidade das imagens capturadas.

Apesar do caráter institucional, a revista concentrou debates oriundos de diferentes áreas do conhecimento, tendo neste sentido sumariado uma parte das discussões que ocorreram no Brasil no período, sobre temas ligados à infância e juventude. A equipe editorial redigia as matérias informativas do trabalho da Funabem, mas também acolhia para veiculação textos enviados à redação por seus autores e autoras, e que informavam sobre as ações e entidades que faziam parte da rede Funabem. Diversas produções jornalísticas, compiladas de veículos da mídia impressa periódica nacional, compuseram os exemplares de *Brasil Jovem*, além de traduções, resenhas e demais produções bibliográficas de interesse nas temáticas da menoridade. Dentre suas características fundamentais destaco este perfil composto, que ao incorporar material oriundo de diversas fontes, demonstrava o desejo por conduzir uma leitura sobre o “problema do menor” no Brasil.

---

Por exemplo, o caráter autônomo com o qual se revestiu a Funabem, em relação ao Executivo Federal brasileiro, impediu que se observasse alterações significativas no interior da instituição, em relação aos movimentos políticos. Da mesma forma, me foi difícil mapear a participação dos conselheiros da entidade, por exemplo, junto à instituição. Seu Conselho Nacional era formado por um representante de cada entidade civil ou ministerial considerada de relevo no campo de ação social. Constituiu-se no órgão mais importante da Funabem, mas sobre seus membros praticamente não pude encontrar informações. O mesmo posso afirmar sobre aqueles e aquelas que escreveram as reportagens que analisei. O encontro com Osuna foi fulcral, neste sentido, porque me permitiu perceber que, tomando a entidade como um bloco, mesmo com inúmeras ressalvas, o campo do estudo que empreendi não é o social ou o político, mas o institucional, conforme afirmei. Ver: OSUNA, María Florencia. **La intervención social del Estado Argentino entre dos dictaduras**: un estudio de los proyectos, las políticas y los actores del Ministerio del Bienestar Social/Acción Social de la Nación (1966-1983). Tese (Doutorado em História). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2016.

<sup>14</sup> Os exemplares número 05, 06 e 23 não estavam disponíveis. Em relação aos de número 24, 26 e 27, não houve tempo hábil para fotografar. Fiquei de consultá-los novamente numa segunda visita à Biblioteca Nacional que, no entanto, não se realizou.

A metodologia da pesquisa documental foi um tanto experimental, dada a singularidade das fontes. Procedi, em primeiro lugar, a realização de uma síntese dos exemplares em relação às seções fixas da revista, o que se demonstrou pouco útil para observar as temáticas abordadas (ver Anexo I). Em seguida, decidi-me pelo método de investigação que se constituiu na organização de todo o material publicado em categorias temáticas, formuladas tendo em vista a importância que lhes foi conferida pelo veículo, mas também atentando às questões que me interessava investigar. Para cada exemplar da revista construí um memorial descritivo (Cf. Anexo II), documento que expõe a síntese das temáticas a partir da análise do sumário de cada exemplar, a quantidade e autoria das reportagens, minhas observações sobre os detalhes técnicos, como a alteração do design, das cores, da identidade visual e dos expedientes da revista. Esse procedimento permitiu evidenciar, dentre outras coisas, as fases pelas quais o periódico passou, assim como as características de cada um desses momentos.

Cerca de 900 matérias jornalísticas foram veiculadas em *Brasil Jovem* durante os anos em que foi editada. As categorias criadas foram agrupadas em quatro conjuntos de reportagens, que juntas somaram quase duas centenas e meia de peças, entre matérias, reportagens, informes e notas. Neste montante estão contabilizadas apenas aquelas peças em que a temática central referia-se aos critérios de análise estabelecidos. Cada um dos conjuntos embasou um dos capítulos do trabalho, mas não exclusivamente, cuja composição está expressa na Tabela 01.

Embora meu olhar sobre *Brasil Jovem* atentasse para sua atuação como um veículo dentre tantos outros formadores de opinião acerca da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, seu caráter oficial não permitia tomar conhecimento sobre uma série de processos, nisto resultando seus limites. Isto também influenciou num certo reajustamento do foco de análise da investigação, que me foi imprescindível proceder, face à impossibilidade de observar a experiência da minoridade para além da condução do tema pela oficialidade institucional.

A profusão de vozes abordadas neste estudo provém do próprio caráter da revista, que suscitava debates, devidamente filtrados, desde diversas áreas do conhecimento. Naquelas narrativas em que a sua autoria e lugar de fala foram identificadas, sugiro que houve uma insíntese preferencial pela reprodução de debates vindos de “doutores”, aqui entendidos como médicos/as e psicólogos/as, mas também de sociólogos e operadores do Direito. Utilizei uma variedade de fontes documentais que foi além de *Brasil Jovem*, no sentido de estabelecer com a revista algum diálogo. Tais fontes elegidas foram a legislação infantojuvenil do século XX, dentre outras doutrinas e leis brasileiras; recortes da mídia impressa periódica; e pesquisas realizadas e publicadas no período em relação à Funabem.

**Tabela 01:** Organização das reportagens de *Brasil Jovem* por temáticas principais, quantidade e seção da tese em que foram utilizadas.

Temas	Quantidade de matérias	Seção do trabalho
Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor	24	Capítulo 01
Funabem como Anti-SAM	07	
Brasil Jovem/Expediente	03	
Carta do Editor	23	
Carta dos Leitores	33	
Política Nacional do Bem-Estar do Menor	10	Capítulo 02
Políticas de Prevenção	12	
Política Familiar	06	
Família	18	
Internação/Instituições modelo	18	
Delinquência	10	Capítulo 03
Menor infrator	05	
Marginalização/Desvio de conduta	08	
Crime/Criminalidade	05	
Juizado, Juiz e Tribunais de Menores	11	Capítulo 04
Menoridade (Direito)	20	
Menor (definição, objeto)	12	
Diagnósticos	13	

Fonte: Elaboração da autora, 2019.

Ainda no que diz respeito aos procedimentos metodológicos, destaco minha negativa em proceder a uma operação historiográfica que buscasse subsídios para hipóteses a serem confirmadas. Entendo carentes de validade, em grande medida, estudos em que o procedimento metodológico utilizado é o de retirar uma palavra-chave, tema ou conceito do contexto do veículo como um todo, a fim de corroborar uma hipótese. A insistência em dado assunto, o tamanho das reportagens, a comparação da abordagem com outras temáticas e as transformações na maneira de narrar e dar sentido a cada tipo de informação ou tema, por dado periódico, são procedimentos investigativos fundamentais no âmbito da História. Abordar o material periodístico retirando-o das séries nas quais foi produzido é, antes de tudo, desconhecer o funcionamento destas fontes documentais em seu contexto de produção, intencionalidade e organicidade. Estas orientações, inspiradas em Maria Helena Capelato e Maria Lígia Prado, me recordaram, ao longo desta investigação, que longe estamos de entender a imprensa como uma transmissora de informações em um nível isolado do contexto político-social na qual se inseria

e insere, mas “fundamentalmente como instrumento de manipulação de interesses e de intervenção na vida social”<sup>15</sup>.

A utilização de fontes periódicas em narrativas historiográficas constituiu-se, em grande medida, concomitantemente com a emergência da História do Tempo Presente. De acordo com Tânia Regina de Luca, é recente, portanto, o flerte entre a História e as fontes oriundas da mídia impressa. A partir da crítica realizada pelos *Annales* acerca da noção de objetividade da documentação, a produção do saber histórico vai paulatinamente inserindo novos problemas, temas e procedimentos metodológicos à disciplina.<sup>16</sup> Sobretudo a partir da década de 1970, vê-se no Brasil a historiografia valer-se das fontes impressas periódicas mais recorrentemente. De acordo com a historiadora certa ingenuidade – bem como o uso instrumental das informações disponibilizadas pela imprensa – permeou grande parte dos estudos pioneiros na utilização de fontes impressas periódicas.

Entendo que cada jornal, cada telejornal ou cada revista propõe um conjunto de eventos dignos de registro e que, memoráveis, “constroem imediatamente um acervo de notícias que conformam acontecimentos”.<sup>17</sup> Por esta razão, para os domínios da História do Tempo Presente, as mídias – sejam impressas periódicas, televisivas ou mais recentemente, digitais – se apresentam como fontes documentais de relevo, já que foram partícipes da constituição de uma memória pública acerca de fenômenos políticos e sociais que marcam a sociedade brasileira atual.

Para o historiador Reinaldo Lohn, duas dimensões são fundamentais na utilização de fontes da mídia impressa periódica em narrativas históricas, às quais estive atenta durante o curso deste trabalho. A primeira diz respeito ao seu papel enquanto estruturadoras do tempo histórico, já que os contornos e a dinâmica oriunda das mídias, em sua fabricação constante de acontecimentos, marcam presença em nossas experiências. A segunda refere-se à especificidade da “elaboração de uma escrita própria da História, que antecede a elaboração historiográfica e lhe estabelece, inclusive, limites e possibilidades”.<sup>18</sup>

Nas querelas sobre o Tempo Presente, inclusive entre colegas historiadores/as, tenho a sensação de que o “presente” tem predomínio sobre o “tempo”. No entanto, ambos os conceitos requerem aqui alguma elucidação, razão pela qual dispenso acerca do tema algumas

<sup>15</sup> CAPELATO, Maria Helena; PRADO, Maria Lígia. **O bravo matutino**: imprensa e ideologia no jornal *O Estado de São Paulo*. São Paulo: Alfa-Omega, 1980.

<sup>16</sup> LUCA, Tania Regina de. História dos, nos e por meio dos periódicos. In: PINSKY, Carla Bessanezi (Org.). **Fontes Históricas**. 2ª ed. São Paulo: Editora Contexto, 2008, pp. 111-154.

<sup>17</sup> LOHN, Reinaldo Lindolfo. História, política e mídia no Brasil em redemocratização. In: GONÇALVES, Janice (Org.). **História do Tempo Presente**: oralidade, memória, mídia. Itajaí: Casa Aberta, 2016, p. 61.

<sup>18</sup> Ibidem, idem.

considerações teóricas. Primeiro, o tempo. O tempo histórico conforme o entendo, enquanto sinônimo de experiência, é emprestado de Reinhart Koselleck, segundo o qual os tempos históricos constam de vários estratos que se remetem uns aos outros sem que se possam separar do conjunto.<sup>19</sup> Ao trabalhar com os estratos de tempo, tenho-os em mente como espaços de experiência, decifrados analiticamente a partir de três coordenadas: a unicidade dos acontecimentos, seu caráter surpreendente e irreversível, da qual se extrai a possibilidade de alinhá-los linearmente; o retorno ao mesmo, ou a circularidade dos acontecimentos, uma vez que toda história descansa ao mesmo tempo sobre estruturas de repetição que não se esgotam na unicidade; e depósitos de experiências, tempos históricos que sobrepõem a experiência de indivíduos e gerações, estando disponíveis antes das gerações contemporâneas e que seguirão atuando muito provavelmente depois destas.

Ao incorporar a noção de estratos de tempo, delimita-se um tempo histórico para a tese que não é aquele do tempo-calendário. Buscando reunir distintas temporalidades que comunguem uma experiência, ensaio os três estratos propostos por Koselleck no que concerne à hipótese-tese sobre a menoridade: a criação da Funabem e sua construção como promessa aparecem como processos irrepetíveis, podendo-se tomá-los como fatos, a camada mais superficial na geologia do tempo; a concepção da infância e da juventude pobre como objetos de intervenção visando a coibir um vir a ser marginal ou criminoso é uma presença que é retomada do alvorecer do século XX, embora esta aceção não tenha sido predominante nem contínua; e por fim, a permanência do viés segregacionista da infância e da juventude moral ou materialmente abandonada e sua inserção em instituições de abrigo/reclusão é elemento duradouro, a camada mais estável do processo em curso e paradigma ainda vigente no tempo presente.

Depois, o presente. Estou em pleno acordo com Marc Bloch de que nunca se explica um fenômeno histórico sem formular corretamente os problemas, colocados a partir da observação e da análise da paisagem do presente. Isso porque a problemática lançada ao passado é construída no entorno ao hoje, bem como o questionário ao qual são submetidas as fontes documentais. Nessa relação sempre condicional do passado ao presente, Bloch chama atenção para que não se confunda o método com uma busca pelas origens. Lembrando a tradição dos etimologistas, o historiador ironiza a resposta deste profissional que, inquerido sobre o significado de uma palavra, apresenta o sentido mais antigo conhecido, como se o

---

<sup>19</sup> KOSELLECK, Reinhart. **Estratos do Tempo**: Estudos sobre história. Rio de Janeiro: Contraponto: PUC-Rio, 2014.

conhecimento de seus primórdios bastasse para explicá-lo, sem considerar os deslizamentos de sentido ao longo do tempo. E continua: “Como se, sobretudo, o papel de uma palavra, na língua, não fosse, assim como seu próprio passado, comandado pelo estado contemporâneo do vocabulário: reflexo, por sua vez, do estado social do momento”.<sup>20</sup>

Os “deslizamentos” aos quais Bloch se refere me foram caros desde que comecei a pensar este estudo, pois o caminho mais fácil seria identificar o advento da menoridade no início do século XX, quando as primeiras leis de proteção *versus* punição buscaram delimitar ações voltadas aos “abandonados” e aos “delinquentes”. Tal vigilância metodológica, quer dizer, o cuidado para não traçar tão rapidamente os caminhos da criminalização infantojuvenil na forma de uma evolução, processo, poderia-se dizer, finalizado nos anos 1960, me remeteu a uma coordenada teórico-metodológica fundamental: a genealógica. O que se designa perspectiva ou método genealógico, do qual me apropriei para elaborar a hipótese do estudo, insurge contra uma pesquisa das origens. De acordo com o historiador Haroldo de Resende “genealogia é uma expressão que Foucault utiliza a partir de Nietzsche para designar um modo de abordagem da constituição histórica dos objetos, sem remetê-los a um começo solene, um início fundamental”.<sup>21</sup> Ao propor uma abordagem genealógica da menoridade não infiro à investigação dos significados essenciais por trás de sua utilização, seguindo o rastro de uma evolução linear que traz oculta uma verdade originalmente pura, mas ao de uma emergência que se vincula a uma estrutura, continuidade, portanto, mas que aponta ao novo, como algo que surgiu “diferente”, como também sugeriu Koselleck nos seus estratos do tempo.

Aproximei, para tal análise genealógica, meu entendimento acerca dos enunciados institucionais ao conceito de discurso. Em sua emergência no campo da linguística, no contexto da década de 1960, discurso foi definido como o conjunto de regras que encadeiam grupos de frases para formar um enunciado dotado das condições linguísticas e sociais de sua produção, a partir do processo que a gerou. Michel Foucault insere a discussão no campo da História, ao afirmar que apenas uma análise genealógica e, portanto, histórica do discurso, permite entender como veio a se formar dado discurso e quais as condições de aparição e de variação ao longo do tempo. Para o filósofo, em qualquer sociedade a produção dos discursos é controlada, selecionada, organizada e redistribuída por procedimentos que têm por função conjurar poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório e esquivar sua pesada materialidade.<sup>22</sup> O

<sup>20</sup> BLOCH, Marc. **Apologia da História**: ou o ofício de historiador. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001, p. 59.

<sup>21</sup> RESENDE, Haroldo de. A História na Perspectiva genealógica de Michel Foucault. **Anais do XXIII Simpósio Nacional de História da Anpuh**. Universidade Estadual de Londrina: Londrina/PR, 2005. Disponível em: <http://anais.anpuh.org/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.0434.pdf>. Acesso em: mai. 2017.

<sup>22</sup> FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Loyola, 2000.

conceito de discurso conforme o incorporei não é o de uma chave teórica a amarrar ou condicionar a existência do objeto, âmbito do qual não se poderia escapar; antes o contrário, o discurso é um eixo de reflexão acerca da experiência da instituição, não tendo a pretensão de limitar a ele tal experiência.

Finalmente, o campo de produção e possibilidade deste saber histórico que se está a construir, o da História do Tempo Presente, demanda também algumas considerações. Para François Bédarida, apesar das colocações apresentadas por Marc Bloch e outros de sua geração acerca da necessidade de estudar o tempo presente, e para além de toda tradição historiográfica da antiguidade – para a qual a única história possível era justamente a do tempo em curso – existem duas objeções que circundam a prática historiográfica do passado próximo. Ambas referem-se ao método historiográfico enquanto produção científica, legados da escola metódica: o distanciamento temporal entre o historiador e o objeto e o problema dos arquivos, ou de sua inexistência.<sup>23</sup>

Em *A última catástrofe* o historiador Henry Rousso apresenta um conjunto de argumentos em favor da História do Tempo Presente, conforme os contornos observados na França e que culminaram com a criação do Instituto de História do Tempo Presente – IHTP, em 1979.<sup>24</sup> Recorro a tais argumentos para esmaecer as objeções apresentadas anteriormente. Dentre todas as reticências metodológicas à HTP, a mais substancial refere-se à falta de recuo temporal entre o historiador ou historiadora e o tempo histórico no qual se situa seu objeto de investigação. Fernand Braudel, muito antes da consolidação do campo, salientava sobre a questão do distanciamento que este se refere a uma perspectiva de análise que pode ser obtida observando-se o objeto como em uma vista aérea, para se “observar melhor”, não necessariamente “mais de longe”, numa espécie de abstração. Já em René Remond, Rousso evidencia a emergência de uma aporia a toda HTP: a questão do posicionamento. Pode o historiador ou historiadora livrar a narrativa do seu lugar político frente às questões que o envolvem? A experiência do IHTP parece ter dado origem a uma prática singular de História que, consciente de suas indefinições epistemológicas e metodológicas, não parou de refletir sobre si mesma, suscitando vigilância crítica constante dos historiadores e historiadoras que a professam com relação ao lugar da fala.

Do caráter indeterminado e parcial de toda história apreendida em movimento, Rousso

---

<sup>23</sup> BÉDARIDA, Françoise. Le temps présent et l'historiographie contemporaine. In: **Vingtième Siècle. Revue d'histoire**. n. 69, janvier-mars 2001, pp. 153-150.

<sup>24</sup> ROUSSO, Henry. **A última catástrofe**: a história, o presente, o contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

argumenta em favor de sua positividade. Por um lado, a falta de limites epistemológicos e metodológicos parece livrar o historiador ou historiadora de certas amarras que advêm de todo campo demasiado consolidado, como práticas de pertença, linguagens e outras reverências necessárias à identificação de uma operação historiográfica a um domínio histórico. A ausência dessas limitações é positiva para o diálogo multidisciplinar, por exemplo, uma das especificidades da produção em História do Tempo Presente. Por outro lado, recuperando mais uma vez as contribuições de René Remond, Rousso lembra que este autor ironiza aqueles que defendem a necessidade do “sacrosanto recuo temporal”, posto que aguardar o fim de um processo não traz consigo documentos mais conscientes ou análises mais bem informadas sobre um processo histórico. Para ele, a qualidade de um *corpus* documental depende mais da leitura apurada dos elementos disponíveis no decurso do processo que de seu término enquanto detentor de sentidos.

A relação entre o tempo presente e a documentação me conduz à segunda quimera metodológica apontada por Bédarida: o acesso ou a inexistência de arquivos. De acordo com o historiador se, como dizem alguns, o problema do acesso aos arquivos é essencial, “ao lado dos arquivos públicos existem os arquivos privados, os testemunhos, os documentos de imprensa, de rádio e televisão, as publicações oficiais e semioficiais, a literatura, as entrevistas, o trabalho dos jornalistas”, e conclui, “em resumo, uma massa de fontes que esperam para ser exploradas [tradução minha]”.<sup>25</sup> De fato, a historiografia da infância no Brasil corrobora o que foi dito pelo historiador, dado que estão a nosso dispor e significativamente já utilizados, além dos documentos mencionados, por exemplo, as fontes judiciais, os prontuários sociais, os diários, as produções filmicas, os documentos e objetos oriundos do cotidiano escolar, a literatura infantojuvenil e uma infinidade de outros documentos produzidos para, pela ou sobre a infância e a juventude.

Esta tese está formada por quatro capítulos, diferentes entre si em relação às temáticas e fontes, mas também tendo em vista a sua estrutura. No Capítulo 01 busco apresentar as bases da Funabem-promessa e as condições de possibilidade de sua construção: as narrativas em relação ao SAM, os debates suscitados pelos “amigos da juventude”, bem como as instâncias em que se discutiu o modelo e o caráter da nova entidade. Analiso as diretrizes da Funabem num segundo momento, investigando quais foram as autopropaladas influências para a organização de seus norteadores, políticas e prioridades em relação à infância e à juventude. Seu vínculo inequívoco com o “governo revolucionário” de 1964 constitui também objeto de

---

<sup>25</sup> BÉDARIDA, 2001, p. 155.



investigação deste capítulo. Finalmente, as especificidades de *Brasil Jovem* são examinadas tendo como base os apontamentos do jornalista Glauco Carneiro, editor-chefe da revista e um de seus principais colaboradores. A temporalidade da narrativa compreende os anos que antecederam a criação da entidade, bem como os seus primeiros anos de existência.

Num primeiro momento do Capítulo 02, voltei-me a apresentar a Funabem de acordo com a sua arquitetura, organização e formação em rede, ou seja, a sua materialidade. Conforme propalava a Política Nacional, a entidade tinha no seu horizonte de expectativa o internamento como solução extrema. Este mote esteve a inspirar as suas diretrizes, programas e discursos, que reforçavam por oposição o binômio família-prevenção, objeto do segundo momento do capítulo. Por fim, aponto os elementos que acabaram por determinar a política pelo seu inverso: a instauração de uma rede de institucionalização sistemática que se tornou sinônimo da Funabem em si. Discuto, nesse capítulo, conceitos basilares para a Funabem, como o de “bem-estar” e o de “condicionamento”, fundamentais para compreender como ela interpretava a produção de sua demanda, assim como as condições que compreendia ser de sua alçada proporcionar às infâncias e juventudes brasileiras.

O Capítulo 03 aborda parte significativa dos estudos realizados pela Funabem e pelas parcerias entre entidades da rede e obras afins – como institutos e universidades – acerca da temática delinquencial. Analiso a concepção oficial de que a marginalização infantojuvenil era um ciclo que amparava desde as infâncias carentes até as juventudes em conflito com a lei, sendo esta epistemologia nutrida por três correntes: as abordagens ambientais, a hereditariedade e a predisposição comportamental. Meu argumento é o de que a compreensão do que viria a ser o “problema do menor” foi absorvido pela noção de delinquência, ainda que potencial, a iluminar o futuro daqueles infantojuvenis atingidos pelo processo de marginalização social. Tornou-se, o problema do menor, perífrase da delinquência, dada a desarticulação dos instrumentos e a insuficiência dos métodos de promoção social utilizados pela Funabem, o que demonstro em parte através das análises disponibilizadas por *Brasil Jovem* acerca de “estudos científicos”.

O Capítulo 04 guarda em relação aos demais diferenças notáveis. Temporalmente está situado na década de 1970, sobretudo, num limite mais evidente com a Funabem-estigma. Também as fontes documentais utilizadas foram em menor medida reportagens de *Brasil Jovem*. No primeiro momento analiso um conjunto de reportagens do jornal *O Globo*, editado na cidade do Rio de Janeiro, a partir do recorte específico das mesas-redondas organizadas pelo veículo para discutir as infâncias e juventudes pobres, com ênfase na questão do trabalho e também sobre o seu recolhimento pela Funabem. Busco investigar os sentidos da relação da

entidade com outros agentes em prol da “causa do menor”: de sua centralidade no começo da década de 1970, para o papel de coadjuvante e, senão ainda ineficiente, já certamente não mais suficiente, no final da mesma década. A segunda parte do capítulo aborda a trajetória do “menor” como sujeito genérico abstrato através da legislação infantojuvenil do século XX, com destaque para os debates sobre a sua atualização na década de 1970. Sustento que a experiência da Funabem construiu o “menor infrator” como generalidade, no sentido de uma produção a partir dos mesmos elementos que conformavam o menor abandonado, mas também como abstração visto que através da lei de 1979 o Direito fez dele objeto particular em referência às carências socioassistenciais que o haviam gerado.

Em relação à narrativa, na íntegra, importa dizer também que fiz algumas escolhas no campo estético e outras no campo político. Apesar de serem siglas, Funabem, Febem, Pnbem e Cebem figuram tantas vezes no texto que optei por referenciá-las não em maiúsculas, mas como substantivos próprios, porque do contrário se destacavam no texto e comprometiam a leitura. Dessa forma, operei as siglas no plural conforme a norma gramatical dos substantivos: Febens e Cebens. No campo do político, penso que foram três as escolhas de relevo. A primeira se refere à utilização de maiúsculas para nomear cargos ocupados por autoridades, segundo a norma culta do idioma português, que o sugere no caso de querer expressar-se, dessa forma, certa solenidade ou reverência. Optei pela utilização de minúsculas, pois entendo tais “autoridades” como representantes do poder público e em relação a elas não acredito caber reverência. Apenas as pastas, instituições e entidades foram mantidas com a inicial maiúscula.

No mesmo sentido, em segundo lugar, recusei-me a designar os que estiveram no comando do Estado de exceção como “Presidentes”. A dignidade do cargo, em letra maiúscula, estava aquém destes indivíduos, usurpadores do poder. Referi-me a eles tão somente como gerais-presidentes, informando sobre o cargo que ocupavam e permitindo-me nisto, também, uma pequena rebeldia. Em terceiro lugar, declinei a designar o sujeito da experiência infantojuvenil enquanto “menor”, mesmo sendo talvez a terminologia mais acessível, posto que através desta insígnia figuraram nas fontes documentais analisadas. Em meu entender, não operar dessa forma seria apropriar-me em parte dos discursos que fizeram das infâncias e juventudes pobres um sujeito alheio a uma fase da vida e do desenvolvimento o qual têm direito, paradigma com o qual pretendo contribuir no sentido da sua supressão. A exceção reside no segundo apartado do Capítulo 04 quando me refiro a “menores” no sentido de “menores de idade”, de acordo com a letra da lei. Então prescindo da utilização das aspas. Referi-me aos objetos das ações sociais de que trata este estudo como infantojuvenis, crianças e adolescentes, infâncias e juventudes. Prefiro esta última designação, pois “juventudes” parece um conceito

mais adequado e amplo do que “adolescências”. Sempre que possível, operei estas categorias no plural.

Antes que o leitor ou leitora se aventure nesta narrativa, proponho o que segue. Que esqueçamos, por um momento, que a Funabem se constitui uma experiência pretérita. Voltemos ao momento de sua emergência, quando o Brasil possuía um espaço de experiência inundado por intentos de governar a população infantojuvenil. Leis haviam sido promulgadas, profissionais se especializaram e foram construídos abrigos, educandários e centros de recolhimento, projetos que não lograram resolver, no entanto, o “problema” de milhões de crianças e adolescentes marginalizados, abandonados e infratores. Os leitores e leitoras de *Brasil Jovem*, alheios ao futuro tanto quanto nós neste faz-de-conta, compartilharam os ânimos da conjuntura vivenciada em dezembro de 1964, quando a “questão” da menoridade brasileira fora inserida legalmente num projeto de nação autopropalado “revolucionário”. O Brasil carecia – dizia-se – de uma política social sem precedentes, de grandes proporções e, pela primeira vez, de cunho nacional, que servisse também para demonstrar os esforços do regime para com o desenvolvimento social. Este projeto grandioso – norteado pelos estudos então mais modernos acerca da terapêutica infantojuvenil e em consonância com os preceitos da Declaração dos Direitos da Criança – designou-se Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. Enfim! – poderíamos haver dito, como tantos – Uma Fundação para o Brasil Jovem.

## CAPÍTULO 01

### NO LUGAR DO SAM, A FUNABEM: “O AMOR AO INVÉS DO CRIME”

Afim de melhor direcionar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, ainda em construção, algumas pessoas ligadas a entidades brasileiras de assistência à infância e à juventude empreenderam visitas às instituições geridas pelo Serviço de Assistência a Menores. Transcorria o ano de 1964, possivelmente entre o mês de abril, início do regime militar, e o mês de dezembro, quando foi aprovado o projeto de lei que criava a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor.<sup>1</sup> Uma vez que as instituições de abrigo infantojuvenis passariam à administração desta nova entidade, haveria que ver de perto a situação desses espaços. Dentre eles, um chamou especial atenção daquele grupo de pessoas, que viria a constituir o Conselho Nacional<sup>2</sup> da Funabem: o local-sede do SAM situado à Rua Clarimundo de Mello, no Bairro de Quintino Bocaiúva, cidade do Rio de Janeiro.

Em primeiro plano para quem adentrava os portões da instituição do Bairro de Quintino, como ainda hoje é conhecido, havia uma grande bandeira nacional esfrangalhada. Diante dela, agentes de segurança do local vestiam calções de banho, sem camisa e possivelmente calçavam chinelos, num ar de exacerbada informalidade. Encaminhando-se para os locais de abrigo, os conselheiros e conselheiras – a partir daqui assim designados – vislumbraram logo à frente o Pavilhão Anchieta, cuja estrutura tinha capacidade para alojar cerca de 80 meninas. Na parte térrea do pavilhão encontrava-se a cozinha, o refeitório, a então chamada casa de banho e as salas de aula.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Lei n. 4.513, de 1º de dezembro de 1964, autorizava 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 dava outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4513-1-dezembro-1964-377645-norma-pl.html>. Acesso em: ago. 2017.

<sup>2</sup> No exemplar número 01 da revista *Brasil Jovem*, o Conselho Nacional da instituição aparece formado pelos seguintes membros e entidades de representação: Paulo Accioly de Sá (Ministério da Justiça e Negócios Interiores); Otacílio de Souza Braga (Ministério da Educação e Cultura); Marianna de Brito Franco (Ministério do Trabalho e Previdência Social); Lingard Miller Paiva (Ministério da Agricultura); Rinaldo Vitor de Lamare (Ministério da Saúde); Agenor Teixeira de Magalhães (Ordem dos Advogados do Brasil); Consuelo Pinheiro (Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais); Helena Iracy Junqueira (Conselho Federal de Assistentes Sociais); Maria Luíza Moniz de Aragão (Legião Brasileira de Assistência); Maurício de Magalhães Carvalho (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial); José Augusto Bessana (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial); Heitor Calmon (União Nacional das Associações Familiares); João Napoleão de Andrade (Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural); Dom Cândido Padim (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil); Irmã Catarina Teixeira Siqueira (Conferência dos Religiosos do Brasil); Rev. Mário Cerqueira Leite Júnior (Confederação Evangélica do Brasil); Yedda Nellie Benzecry (Confederação Israelita do Brasil); João Franzen de Lima (membro independente); Nair Cruz de Oliveira (membro independente); Maria Celeste Flôres da Cunha (membro independente); e Mário Altenfelder (presidente).

O grupo de conselheiros e conselheiras iniciou a visita ao pavilhão por estas áreas coletivas. A cozinha fora encontrada totalmente destruída por uma explosão de gás, que havia tirado a vida de duas internas que ali se encontravam a cozinhar para as demais. Não há, na reportagem de *Brasil Jovem* que traz este relato, informações sobre o tempo transcorrido entre o acidente e a visita do futuro Conselho Nacional.<sup>3</sup> Seus membros perceberam que outra cozinha havia sido improvisada, funcionando numa ponta da estrutura que sobreviveu ao acidente. As salas de aula estavam abandonadas e sucateadas, sendo que há mais de um ano não havia professor ou classes no pavilhão. A casa de banho resumia-se a um chuveiro. No segundo piso do pavilhão, que se constituía por um único grande espaço para dormitório, os membros do futuro Conselho da Funabem encontraram mais de 200 meninas alojadas em camas, colchões ou no chão, deitadas sobre tapetes. As idades das abrigadas variavam entre 11 e 18 anos, sem que nenhuma proposta pedagógica ou espacial fosse diferenciada para as mais novas e para as mais velhas.<sup>4</sup>

Os relatos e as impressões oriundas dessa visita à instituição de Quintino foram dados a conhecer através da revista *Brasil Jovem*, em sua edição de número 36, do terceiro quadrimestre de 1976 – portanto mais de dez anos após a visita dos conselheiros.<sup>5</sup> A reportagem, que se apropriou dos relatos sem oferecer documento algum à apreciação dos leitores e leitoras, reproduziu ainda alguns pareceres que remetiam a visita a outro espaço da mesma instituição, conhecido como Centro de Triagem. Conforme a narrativa, a maioria dos abrigados tossia, os colchões individuais, dispostos no chão, eram um privilégio dos mais fortes, que deles se apropriavam em detrimento dos mais fracos ou mais jovens. Nestas condições, eram “os meninos enviados pelo Juizado de Menores jogados em salas gradeadas, uns sobre os outros, em condições que faziam lembrar campos de concentração. Era o SAM”.<sup>6</sup> A bandeira em frangalhos a guardar a entrada do local poderia, muito bem, estar disposta como metáfora da assistência prestada pela instituição. Ou, poderia-se supor, foi este o entendimento desejado pelos editores da revista quando inferiram sobre a situação figurada da pátria brasileira.

<sup>3</sup> Dez anos depois: No lugar do SAM a FUNABEM. O amor ao invés do crime. **Brasil Jovem**, ano IX, n. 36, 3º quadrimestre de 1976, pp. 02-11.

<sup>4</sup> Irene e Irma Rizzini reproduzem uma fotografia do dormitório do Pavilhão Anchieta, ala feminina da instituição situada no Bairro de Quintino Bocaiúva, então administrada pelo SAM, no livro “A institucionalização de Crianças no Brasil”. A imagem, datada de 1964, mostra um cenário muito semelhante ao descrito pelos conselheiros: superlotação, coabitação de diversas faixas etárias e internas deitadas no chão, dada a falta de camas ou colchões. Ver: RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios** ao presente. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

<sup>5</sup> Dez anos depois: No lugar do SAM a FUNABEM. O amor ao invés do crime. **Brasil Jovem**, ano IX, n. 36, 3º quadrimestre de 1976, pp. 02-11.

<sup>6</sup> Idem, p. 02.

*Brasil Jovem* construiu-se como espaço privilegiado de demonstração da vaidade com que o regime dos generais-presidentes relacionava a “revolução” com a elaboração da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, tendo feito dela um estandarte da transformação desejada para o país. Da mesma forma, a instituição se complacia em ser o espelho da causa revolucionária, numa clara demonstração da correspondência existente entre ambos os projetos, o do Brasil dos militares e o do “menor”, cujas trajetórias viriam a ser também consonantes. Dez anos depois da visita dos conselheiros e conselheiras, numa atmosfera sensivelmente modificada, o mesmo espaço, em Quintino, servirá como exemplo, como se verá, de que o milagre fora possível. O general-presidente Emílio Garrastazu Médici, visitando “a nova Quintino” concluiu, então, que “não são o alicerce e o teto que fazem a casa”, mas a frequência habitual “de uma nova alma”.<sup>7</sup>

Solapar o Sistema de Assistência a Menores, responsável pelas realidades aparentadas aos campos de concentração construídos pela Alemanha nazista, se constituiu processo contíguo, mas não consequência “natural” da criação da Funabem. Partidária dos governos militares, Maria Celeste Flores da Cunha, que era conselheira independente da Fundação e, possivelmente, realizou as visitas aos centros de abrigo do SAM, afirmou que a lei de sua criação teria sido possível “mesmo sem a revolução”,<sup>8</sup> tamanha a orquestração social e institucional para se extinguir o SAM, em meados da década de 1960. Ainda que sua erradicação tenha ficado a cargo do regime militar, devido ao adiantamento dos debates e da forte pressão exercida naquele momento, tanto no meio político quanto no civil, parece difícil afirmar que os debates em torno desse processo tenham definido os métodos de trabalho os quais regeriam a nova entidade. Dito de outra forma, os governantes da nação empreenderam um modelo assistencial pautado em normativas e metodologias acordes aos preceitos filosófico-políticos instaurados em 1964. Não entendo este modelo – o modelo Funabem – portanto, como concepção fechada e prévia à implantação do estado de exceção no Brasil.

Neste capítulo analiso o processo de derrocada do SAM como movimento que se efetivou a partir de dentro – iniciado pelos próprios ex-diretores e funcionários. Alçados para além dos muros da instituição, os debates foram travados em âmbito público, nas instâncias jurídicas superiores, legislativas e midiáticas durante pelo menos duas décadas, como analisado na primeira parte do texto. Afora a acepção consensual de que o SAM deveria ser extinto, o

<sup>7</sup> Médici na FNBEM: “Isto é um milagre”. *Brasil Jovem*, ano IV, n. 16, 4º trimestre de 1970, p. 53.

<sup>8</sup> Apud FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011, p. 63.

órgão que o substituiu fora definido pelas especificidades do contexto político-ideológico no qual pôde, enfim, tornar-se realidade.

Sobretudo no âmbito do discurso institucional, notável foi o esforço empreendido pelos operadores da assistência social a cargo do Estado em conciliar as normativas da Declaração dos Direitos da Criança, promulgada em 1959 pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef, à disciplina moralizadora proveniente do regime ditatorial brasileiro. Este intento é objeto de reflexão do segundo apartado do capítulo. Em *Brasil Jovem* vislumbrou-se a apropriação efetuada pelo regime militar no que se refere a estes processos, que remeteu à obra dos generais-presidentes a substituição: no lugar do SAM, a Funabem, “o amor ao invés do crime”.<sup>9</sup> Dada a força deste argumento, desenvolvido na terceira parte do texto, ele intitula este capítulo. Na parte final da narrativa busco apresentar as fontes documentais que sustentam esta tese, abordando *Brasil Jovem* como um veículo híbrido: leigo e técnico, oficial e civil, e que ao ser construído pela Funabem, culminou por construí-la, igualmente.

### 1.1 OS “AMIGOS DA JUVENTUDE” E A EXTINÇÃO DO SAM

O egrégio Supremo Tribunal Federal brasileiro<sup>10</sup> se reuniu, durante sessão ordinária do mês de junho de 1961, para julgamento do *Habeas Corpus* número 38.193. A decisão, *una voce*, acatou o pedido da defesa, decidindo pela soltura do adolescente, outrora recolhido pelo Serviço de Assistência a Menores, mas que dali havia se evadido. O ministro Nelson Hungria, ao proferir seu voto, sugeriu o que se deveria evitar, para o caso do rapaz: “considerando o SAM uma fábrica de criminosos, seja considerado ilegal o constrangimento a que está sujeito o paciente”,<sup>11</sup> mediante a internação no referido estabelecimento. O ministro afirmou, ainda, que aquele tribunal via-se obrigado a dirigir-se ao senhor presidente da República comunicando-lhe que, diante dessa verificação, indispensável seria a atuação do poder público.

<sup>9</sup> Dez anos depois: No lugar do SAM a FUNABEM. O amor ao invés do crime. **Brasil Jovem**, ano IX, n. 36, 3º quadrimestre de 1976, p. 02-03.

<sup>10</sup> O Supremo Tribunal Federal brasileiro estava composto à época por 11 ministros, nomeados pelo presidente da República por seus méritos e antiguidade, e aprovados pelo Senado Federal. O STF detinha os pareceres em última instância dos pleitos travados em outros tribunais do país, sem lugar à interposição de recursos. Este tribunal é oriundo da chamada Casa de Suplicação do Brasil, construídas com a chegada da família real portuguesa ao país em 1808 e inspirada na Casa de Suplicação de Portugal. Com a Constituição de 1924 esta Corte passa a chamar-se Supremo Tribunal de Justiça e, em 1890, com a Constituição provisória, fora designada Supremo Tribunal Federal. Para um apanhado institucional histórico do SFT, ver: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfHistorico>. Acesso em: jul. 2017.

<sup>11</sup> Anteprojeto de criação da FNBEM. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, p. 31.

A sugestão do ministro Nelson Hungria<sup>12</sup> ecoou nas falas de outros membros daquele tribunal. Os votos proferidos em sequência apontavam também no sentido de remeter à Presidência da República as notas taquigráficas oriundas daquela sessão, para que pudesse determinar uma “medida saneadora”. Desde 1956, quando foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar irregularidades ocorridas no SAM,<sup>13</sup> parecia ser lugar comum abordar esta instituição como superintendente de espaços de reeducação precários, contraproducentes e prejudiciais, como uma “fábrica de monstros” ou “escola para criminosos” – para citar alguns adjetivos empregados pelos ministros do STF. O ministro Sampaio Costa, talvez por isso, afirmou naquele momento que “disso já sabemos faz tempo, no entanto, os menores continuam internados nesses estabelecimentos”.<sup>14</sup> A irrequieta pergunta decorrente da retórica do ministro Sampaio Costa – quanto tempo faz? – remete esta narrativa ao contexto de surgimento do Serviço de Assistência a Menores.

Segundo o cientista social Vicente de Paula Faleiros, a República herdou do Império um conjunto de instituições asilares para a infância, sobretudo no Distrito Federal, onde até 1930 outras tantas foram criadas. Fora da Capital Federal, apenas os estados de São Paulo e Minas Gerais possuíam instituições construídas e administradas exclusivamente pelos poderes públicos. Para o autor, os vinte primeiros anos da República se caracterizaram por um cenário político adverso à legislação social,<sup>15</sup> permanecendo a assistência à infância e à juventude limitada a estas instituições de abrigo e/ou correção.

No final dos anos 1920 o cenário havia se alterado, no bojo de intensos debates oriundos dos *Congressos Panamericanos del Niño*<sup>16</sup> e da atuação, no Brasil, de médicos higienistas e

---

<sup>12</sup> Nelson Hungria fora nomeado ao STF pelo presidente Getúlio Vargas em maio de 1951. Sua atuação na magistratura brasileira realizou-se em diversas instâncias, na elaboração de leis e de obras acadêmicas. Atuou como promotor público, juiz de Pretoria Criminal, da Vara de Órfãos e dos Feitos da Fazenda Pública, desembargador e membro do Supremo Tribunal Eleitoral, além de livre docente da cadeira de Direito Criminal da Faculdade Nacional de Direito, da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Cumpriu mandato junto ao STF até o ano de 1961, quando então se aposentou.

<sup>13</sup> Resolução n. 53/1956, dispõe sobre a “CPI para apurar fatos e irregularidades ocorridas no Serviço de Assistência a Menores (SAM)”, de autoria do deputado Rubens Bernardo, do PTB do Distrito Federal. A CPI, cuja presidência ficou a cargo do deputado pelo Rio de Janeiro Raimundo Padilha, da UDN, não concluiu os trabalhos. Ver: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissões Parlamentares de Inquérito: 1946 a 2002. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006, p. 45. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/17081>. Acesso em: jul. 2017.

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> FALEIROS, 2011.

<sup>16</sup> O *Congreso Panamericano del Niño* ocorreu pela primeira vez no ano de 1916, na cidade de Buenos Aires. Sua realização visava a oportunidade de concentrar representantes de distintos países latino americanos cujas nações ensajassem levar a público suas preocupações para com a infância. O contexto era sumamente favorável aos debates internacionais. Para as educadoras Gizele de Souza e Andrea Cordeiro, a participação das nações americanas nos Congressos da Criança se constituía uma franca demonstração dos ideais de progresso e prosperidade almejados, já que preocupar-se com a infância e traçar projetos, tanto políticos quanto científicos visando sua proteção, assistência e educação passaria a ser sinal de modernidade e compromisso com o futuro. O



juristas que articularam forças em torno das políticas para a infância e juventude pobres. Um Código de Menores foi promulgado em 1927, sendo o primeiro conjunto de leis voltadas aos infantojuvenis no país e na América Latina. Sobre este Código, para o momento, importa dizer que empreendeu a judicialização da infância e da juventude em situação de vulnerabilidade social,<sup>17</sup> através do direcionamento do aparato assistencial e protetivo à alçada do juiz de Menores, figura instituída por esta legislação, bem como a instância do Juizado de Menores.

Na articulação entre os setores público e privado, as décadas de 1930 e 1940 se constituem como marco da criação de um sistema nacional para a infância e juventude pobre e desvalida. A ação do poder público, neste momento, passou a ser conduzida por três instituições: o Conselho Nacional de Assistência Social, fundado em 1938, o Departamento Nacional da Criança, de 1940, e o Serviço de Assistência a Menores, criado em 1941. Este último havia sido pensado com o objetivo de organizar o aparelhamento assistencial que se multiplicou nas duas décadas anteriores, como infere Irma Rizzini, numa “tentativa de centralizar a assistência no Distrito Federal e resolver os problemas enfrentados pelo Juízo de Menores na sua ação jurídico social”, a saber, sobretudo a “falta de continuidade nos serviços prestados, quando o menor estudado e classificado pelo Juízo não encontrava local adequado para ser educado ou reeducado”.<sup>18</sup>

A organização de um aparato assistencial adequado, tendo em vista os novos conhecimentos médicos, psicológicos e pedagógicos sobre as causas do abandono e da delinquência, havia se tornado uma necessidade. Uma vez recolhida uma criança ou adolescente pelas forças policiais ou encaminhada diretamente pelo juiz de Menores, era empreendido o chamado “estudo de caso”, que seria, desde então, coordenado pelos profissionais do SAM. Para exercer tal função, foi preciso dotar a instituição de um espaço físico que recebesse as crianças e adolescentes para estudo e encaminhamento à instituição de abrigo

---

Brasil tem participação ativa nos Congressos, tendo sediado o mesmo diversas vezes, dentre elas a última edição, que ocorreu no ano de 2015, em Brasília – DF. Para esta discussão, ver: SOUZA, Gizele de; CORDEIRO, Andréa. Os primeiros Congressos Americanos da Criança e a pan-americanização dos debates sobre a infância (1916-1922). **Revista Tempo e Argumento**, Florianópolis, v. 07, n. 14, jan/abr. 2015, pp. 05-28. Disponível em: <http://revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/2175180307142015005/4266>. Acesso em: mar. 2017.

<sup>17</sup> Irene Rizzini traçou o percurso da legislação para infância e juventude até a promulgação do Código de Menores de 1927. Ver: RIZZINI, Irene. Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011a, pp. 97-150. Voltaremos a abordar este conjunto de leis no Capítulo 04.

<sup>18</sup> RIZZINI, Irma. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011c, p. 263.

permanente.<sup>19</sup> Este espaço foi designado Centro de Triage, e situava-se no local-sede do SAM no Bairro de Quintino Bocaiúva.<sup>20</sup>

Estavam entre as responsabilidades do SAM a sistematização e orientação da totalidade dos serviços assistenciais levados a cabo no estado da Guanabara,<sup>21</sup> ficando os estabelecimentos federais, institutos e patronatos agrícolas a ele subordinados. Através do Juizado de Menores e do Ministério da Justiça, o SAM mantinha contrato com instituições particulares para o encaminhamento de crianças e jovens que passavam por sua triagem, somando 33 educandários, além de quatro instituições oficiais. O vínculo com as instituições, no período compreendido entre 1941 e 1944, obedecia à seguinte classificação, segundo descrição de Vicente de Paula Faleiros:

- a) “estabelecimentos oficiais” (quatro estabelecimentos, somente para o sexo masculino); b) “casas sob contrato” (cinco estabelecimentos para meninos); c) “órgãos de colaboração gratuita” (três estabelecimentos, dois para meninas e um misto); d) “instituições particulares onde são internados menores mediante contribuição mensal *per capita*” (19 estabelecimentos, para ambos os sexos, em separado); e) “órgãos subvencionados pelo governo e administrados por instituições particulares” (seis estabelecimentos, para o sexo feminino, masculino e misto).<sup>22</sup>

A rede de assistência levada a cabo pela organização descrita tinha sua ação limitada ao Estado da Guanabara e, sobretudo, ao Distrito Federal, com exceção de alguns encaminhamentos realizados pelo Juizado de Menores da Capital Federal a patronatos situados em outros estados. Como órgão central regulador, sua experiência proporcionaria aos serviços estaduais a possibilidade de moldarem suas instituições pelas da capital, além de propiciar estágios para aperfeiçoamento do pessoal técnico das organizações estaduais ou municipais.

<sup>19</sup> Não havia órgão centralizador das ações sociais, no Brasil, até a criação do SAM, assim como era dispersa a normativa jurídica antes da promulgação do Código de Menores de 1927. A partir da instauração do Juizado de Menores por esta lei, os estados brasileiros passaram paulatinamente a criar esse Juízo, bem como os Abrigos de Menores. As crianças e os adolescentes encaminhados pelo Juizado passaram a ser abrigados nesta instituição, ou em entidades administradas pela iniciativa privada. No caso dos infratores, antes da implantação do Código de Menores vigorava para a população infantojuvenil o Código Penal de 1890. Esta lei sugeria a imputabilidade dos menores de nove anos, mas também a dos menores de 14 que agissem sem discernimento. Uma vez apreendidos por crime ou contravenção, os infantojuvenis deveriam cumprir sentença ou aguardá-la em estabelecimento penitenciário, porém isolado do público adulto. Para esta discussão, ver: RIZZINI, 2011a; e RIZZINI, Irene. **O Século Perdido: raízes históricas das Políticas Públicas para infância no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011b.

<sup>20</sup> Segundo Irene e Irma Rizzini, o SAM herdou o modelo e a estrutura de atendimento do Juízo de Menores do Distrito Federal, e pouco a alterou nos primeiros anos de sua implantação. Portanto, a Triage pode não haver sido uma inovação da política implantada pelo SAM. Desconhece-se, igualmente, se a sede à rua Clarimundo de Mello, n. 847, bairro de Quintino Bocaiúva, fora utilizada como abrigo de crianças e adolescentes anteriormente à criação do Serviço de Assistência à Menores. Ver: RIZZINI, 2004.

<sup>21</sup> A Guanabara foi um estado brasileiro existente entre 1960 a 1975, no território correspondente à atual localização do município do Rio de Janeiro. Em sua área esteve situado o antigo Distrito Federal, no período entre 1763 e 1960. Em 1975 houve a sua fusão com o então Estado do Rio de Janeiro, designação que se manteve hominimamente à sua capital.

<sup>22</sup> FALEIROS, 2011, p. 265.

O SAM adquiriu âmbito nacional pelo Decreto-Lei n. 6.865, de 11 de setembro de 1944,<sup>23</sup> a partir do qual lhe competiria “prestar aos menores desvalidos e infratores das leis penais, em todo o território nacional, assistência social sob todos os aspectos”.<sup>24</sup> A ampliação dos serviços, no entanto, parece nunca haver se concretizado plenamente. Paulo Nogueira Filho, diretor do SAM entre setembro de 1954 e novembro de 1955, ao deixar a chefia da instituição lançou o livro *Sangue, Corrupção e Vergonha*, no qual relata inúmeras irregularidades observadas na dinâmica institucional. Nele, Nogueira Filho afirma que, com exceção de meia dúzia de estados, vigoravam os “núcleos de sinecuristas designados para cargos hipotéticos”, isto é, agências do SAM que inexistiam de fato, a não ser para os efeitos de designação de pessoal”.<sup>25</sup>

Outro ex-dirigente da instituição, Raul Mattos Silva,<sup>26</sup> afirmou por sua vez que o SAM, por seu desenvolvimento, necessitava nova reestruturação, bem como a amplitude de seus serviços, uma vez que, distribuídos em todo o território nacional, “não poderia permanecer numa organização que atingia apenas o nível de seções”.<sup>27</sup> Segundo seu relato, no momento em que dirigiu a instituição esta se encontrava em seu pior momento, criticada violentamente pela imprensa, o que era de ampla repercussão pública. Estamos, outra vez, nos anos 1960. Voltemos então a acompanhar os debates sobre a problemática do SAM.

Por meio de uma portaria do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, pasta a qual o SAM estava subordinado, foi designada em 10 de maio de 1963 uma comissão para a escrita de um anteprojeto de lei que visava encontrar, mediante mudança total do Serviço de Assistência a Menores, uma solução para “angustioso problema”.<sup>28</sup> Esta comissão, por sua vez, valeu-se dos Autos de Sindicância do SAM, cuja abertura havia sido determinada pelo presidente João Goulart em março de 1961. No decorrer de 18 meses de trabalho, todos os ex-diretores da instituição foram ouvidos. Os depoimentos, elencados a partir de três eixos – impressões gerais, sobre o pessoal, sugestões e planos apresentados – compunham o conjunto de documentos anexados à exposição de motivos, apresentados pela Comissão de Anteprojeto

---

<sup>23</sup> Ver: BRASIL. Lei n. 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. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6865-11-setembro-1944-386457-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: ago. 2017.

<sup>24</sup> FALEIROS, 2011, p. 265.

<sup>25</sup> NOGUEIRA FILHO, 1956, Apud FALEIROS, 2011, p. 266.

<sup>26</sup> Diretor do SAM entre março de 1956 e dezembro de 1959. Não foram encontrados dados biográficos sobre referida autoridade.

<sup>27</sup> Anteprojeto de criação da FNBEM. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, p. 30.

<sup>28</sup> Idem, idem.

para a substituição do órgão. Segundo a revista *Brasil Jovem*, foram esses os “amigos da juventude” que pediram a extinção do SAM.<sup>29</sup>

Quando inqueridos pela Comissão de Sindicância, os ex-diretores da instituição relataram propostas enviadas à Presidência da República, ao longo de vinte anos, para a reestruturação do órgão. Segundo os exertos dos depoimentos que foram publicados em *Brasil Jovem*, dois foram os projetos mais audaciosos nesse sentido. Um deles, o de Hélio Bastos Tornaghi,<sup>30</sup> cogitou junto ao Ministro da Justiça a entrega do órgão à ordem dos Salesianos. Frente à condição imposta pelo superior da ordem, qual seja, que a entrega se fizesse mediante carta branca para o trabalho dos religiosos, o acordo não vigorou. Dada a negativa da proposta inicial Tornaghi redigira, então, um anteprojeto de lei para substituição da instituição, uma vez que a mesma apresentava “defeitos incuráveis”.<sup>31</sup> Quando inquerido pela comissão, não soube afirmar que destino foi dado ao anteprojeto de sua autoria.

A segunda proposta de relevância sugerida por ex-diretores foi a elaboração de um anteprojeto de lei por Paulo Nogueira Filho, que previa a criação do Instituto Nacional de Assistência a Menores. Aos cuidados do presidente Café Filho, o anteprojeto fora remetido ao Congresso Nacional em setembro de 1955, mas não foi levado adiante. Seis anos mais tarde, segundo seu depoimento, teria novamente presidido um grupo de trabalho para elaboração de um novo anteprojeto de lei, no qual constava “em relevo a fixação dos menores no próprio lar ou em lares substitutos”.<sup>32</sup>

A imagem do SAM enquanto um “depósito de casos escabrosos”, como o definiu o ex-diretor Eurípedes Cardoso de Menezes<sup>33</sup>, se reflete nos relatos de seus companheiros através da preferência consensual dos ex-diretores pela utilização do internamento como medida excepcional. É certo que os depoimentos foram colhidos em um único momento, o ano de 1963,

<sup>29</sup> Idem, idem.

<sup>30</sup> Diretor do SAM entre janeiro de 1948 e agosto de 1949. O Dr. Hélio Bastos Tornaghi foi um processualista brasileiro de referência, sendo nominado erroneamente na reportagem de *Brasil Jovem* como Hélio Bastos Tornacri. Tornaghi fora o autor do anteprojeto do Código Processual Brasileiro de 1962, encomendado pelo Governo Federal, mas que não entrou em vigor. Foi catedrático na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e Faculdade Brasileira de Ciências Jurídicas.

<sup>31</sup> Anteprojeto de criação da FNBEM. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, p. 29.

<sup>32</sup> Idem, p. 30.

<sup>33</sup> Diretor do SAM entre 1949 e 1951, durante o governo do presidente Eurico Gaspar Dutra. Formou-se em Ciências e Letras, Filosofia e Teologia. Como pastor protestante convertido ao catolicismo, teve sua atuação ligada a congressos e cursos em torno da família e do cristianismo. Tornou-se editor da revista *Anauê* em 1935, publicação ligada à Ação Integralista Brasileira, e comandou a coluna *Comentários*, a partir de meados da década de 1940, programa que por muitos anos foi ao ar pela Rádio Nacional. Foi eleito deputado federal por cinco mandatos, dois pelo Distrito Federal (entre 1955 e 1963) e três pelo estado da Guanabara (entre 1963 e 1975). Sua filiação partidária abrangeu o PSD, a UDN e a ARENA. Ver: [http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts\\_deputados\\_biografia?pk=122634&tipo=0](http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=122634&tipo=0). Acesso em: jun. 2017.

e que se desconhecem as circunstâncias em que eles ocorreram. No entanto, se forem levados em conta os períodos de gestão, percebe-se que já o segundo diretor do SAM, Milton Carlos Braga Neto,<sup>34</sup> cujo mandato iniciou em 1947, apontava para a assistência da criança e do adolescente “no próprio lar e se isso não for possível, em lares substitutos e só, em último recurso, deverá ser processado o internamento”.<sup>35</sup> A mesma indicação está presente no anteprojeto de Nogueira Filho, como visto, de 1955, bem como no parecer de seu último diretor, em 1963, que propunha uma “mudança completa dos métodos e sistemas”.<sup>36</sup>

A experiência da internação apresentava problemas sob distintos pontos de vista. Nos relatos de suas experiências de gestão, os ex-diretores apontaram, sobretudo, para problemas na seção conhecida como Centro de Triagem. A Triagem era o espaço por onde deveria passar a totalidade dos meninos e meninas encaminhados ao SAM. Devido à demora na realocação das crianças e dos/as adolescentes em abrigos permanentes, no aguardo dos estudos de caso ou pela superlotação dos mesmos, a Triagem acabou se tornando espaço de abrigamento permanente para distintos perfis. Da ineficiência da seção advêm relatos de que “funcionava mal, justamente pela superlotação e pelo tempo demorado de permanência”,<sup>37</sup> como afirmou Guilherme Ribeiro Ramano,<sup>38</sup> e como descrevemos anteriormente, com base nas impressões dos conselheiros e conselheiras da Funabem.

Aos que aguardavam na Triagem o encaminhamento de seu caso, se misturavam os chamados “estropiados” e os deficientes, que tinham ali morada permanente pela dificuldade da sua colocação em estabelecimentos adequados, conforme mencionado por Meton de Alencar.<sup>39</sup> Esta condição de provisoriedade permanente o convertia em “depósito para menores,

---

<sup>34</sup> Não foram encontrados dados biográficos sobre este ex-diretor, cujo cargo ocupou entre março de 1947 e janeiro de 1948. Uma ata do Conselho Nacional de Assistência Social, de sessão ordinária ocorrida em seis de novembro de 1946, cita entre os presentes Milton Carlos Braga Neto. Ver: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/2601176/pg-19-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-21-11-1946>. Acesso em: jun. 2017.

<sup>35</sup> Anteprojeto de criação da FNBEM. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, p. 28.

<sup>36</sup> Idem, p. 30.

<sup>37</sup> Idem, p. 29.

<sup>38</sup> O médico Guilherme Ribeiro Romano foi diretor do SAM entre janeiro e setembro de 1954. Não foram encontrados dados biográficos sobre o ex-diretor. As poucas informações disponíveis versam sobre o suposto roubo de um diário íntimo que pertencia ao ex-presidente Juscelino Kubitschek, no momento em que este havia sido fatalmente vitimado em um acidente de carro. De acordo com reportagem do jornal *Último Segundo* Romano seria próximo dos generais Golbery do Couto e Silva e João Batista Figueiredo, daí sua presença no momento do acidente. A existência de uma amante, comprovada pelo diário, teria sido utilizada para chantagear a viúva Sarah Kubitschek a não requerer a reabertura das investigações em torno da morte do ex-presidente. Ver: <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2013-12-10/ditadura-assassinou-juscelino-afirma-comissao-da-verdade-de-sp.html>. Acesso em: ago. 2017.

<sup>39</sup> Meton de Alencar Neto era oriundo de uma família de médicos, tendo seguido a mesma formação e se especializado em pediatria. Seu avô foi um conhecido político liberal brasileiro, primo em primeiro grau do escritor José de Alencar. Meton de Alencar Neto foi o primeiro diretor do SAM e aquele que mais tempo ocupou o cargo, entre dezembro de 1941 e março de 1947.

em péssimas condições”<sup>40</sup> estruturais, no qual a terapêutica ocupacional era inexistente. Não é difícil supor, mediante este quadro, que mesmo sem ter uma alternativa refletida para a internação, esta não se apresentava como solução para coisa alguma segundo aqueles que dirigiram a instituição, então qualificada pelo “aspecto penitenciário”<sup>41</sup> segundo sua experiência com o abrigo permanente.

À luz do parecer de Tornaghi sobre seus “defeitos incuráveis”, a concepção de que o SAM havia se transformado em uma instituição que não poderia ser reformada foi a tônica dos depoimentos dos ex-diretores à Comissão de Sindicância, visto que a totalidade das sugestões apresentadas versavam sobre a substituição, extinção ou alteração de sua categoria. A opção por reformas não parecia possuir adeptos. Além da referida fixação dos “menores” junto à família de origem ou substituta, como proposto por Nogueira Filho, duas medidas emergiam nos depoimentos como princípios que deveriam reger a nova instituição: a da gerência pública dos “menores” considerados infratores ou delinquentes, e a da necessidade de que o órgão gozasse de plena autonomia.

Como visto no caso da possível “entrega” do SAM à ordem dos Salesianos, a participação da iniciativa privada na prática assistencial foi um dos norteadores propostos pelos ex-diretores para a construção de uma nova política para os infantojuvenis. Nelson de Souza e Silva<sup>42</sup> afirmou que considerava “ideal para a solução do problema assistencial do menor ficar sob a responsabilidade do Governo apenas a parte normativa, de financiamento, fiscalização e supervisão” de organizações “moralmente idôneas” para o serviço assistencial.<sup>43</sup> Se esta posição, um tanto extrema, não obteve adeptos – bem como outra, que sugeria a não subordinação da entidade a qualquer repartição ou órgão público – um posicionamento mais moderado, intermediário entre a gestão plena do governo e a “entrega” a particulares, prevaleceu na fala dos dirigentes inqueridos.

Embora não tenha sido descrita de maneira explícita nas considerações da Comissão de Sindicância, tampouco naquela que ficou a cargo do anteprojeto de lei, os documentos oriundos desses debates indicam uma preferência pela gestão dos órfãos e desvalidos a cargo das entidades particulares. Aos poderes públicos caberia a parte “normativa do problema”, na gestão dos “oligofrênicos, delinquentes, psicóticos e loucos morais”, para os quais, segundo

---

<sup>40</sup> Declaração de Rodolfo Fuchs, diretor do SAM entre outubro de 1953 e janeiro de 1954. Não foram encontrados dados biográficos sobre este ex-diretor, sabe-se apenas que era formado em medicina.

<sup>41</sup> Segundo o relato de Tornaghi.

<sup>42</sup> Não foram encontrados dados biográficos sobre o ex-diretor. Na reportagem de *Brasil Jovem* figura simplesmente como “Dr. Nelson de Souza e Silva”.

<sup>43</sup> Anteprojeto de criação da FNBEM. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, p. 30.

Meton de Alencar, dificilmente poderiam funcionar satisfatoriamente instituições geridas por particulares. O depoimento do padre e também ex-dirigente da instituição João Pedron,<sup>44</sup> infere sobre esta inclinação, ao afirmar que “a solução do problema seria o Govêrno se equipar para resolver a situação dos menores transviados e corrompidos, de vez que os desvalidos ficariam entregues a Instituições particulares”,<sup>45</sup> ou ainda, aos governos estaduais e municipais.

A necessidade de construção de um órgão que tivesse plena autonomia financeira e administrativa foi evocada de maneira uníssona pelos ex-diretores do SAM. Para o Prof. Eurípedes Cardoso de Menezes, o problema administrativo do órgão não poderia “ser satisfatoriamente encaminhado por nenhuma repartição pública, subordinada ao Estatuto dos Funcionários e ao Código de Contabilidade”.<sup>46</sup> A referida falta de autonomia, como a fala do professor Eurípedes sugere, implicava na incapacidade da direção da instituição em mobilizar suas contas de acordo com as demandas reais dos abrigados, bem como demitir ou empreender capacitação aos técnicos e profissionais que nela trabalhavam, motivo de grande insatisfação dos dirigentes do SAM.

Conforme afirmado anteriormente, todos os ex-diretores responderam uma questão específica “sobre o pessoal” durante a Comissão de Sindicância. Assim, as informações coletadas versavam em abundância sobre o corpo técnico da instituição, bem como aos profissionais a ela vinculados. Tornaghi, por exemplo, afirmou haver utilizado como suberfúgio, para minimizar a influência negativa dos técnicos, a prática de deixá-los sem função alguma junto aos abrigados. Outros depoimentos alegam que a admissão do pessoal era improvisada, efetivada sem capacitação alguma, pois eram “reaproveitados”, ou ainda, sugerem a falta de vocação observada no trato com crianças e adolescentes, o que o Pe. João Pedron atribuiu à gestão do órgão pelos poderes públicos. Agripino da Rocha Lima, que fora médico do SAM antes de dirigir o órgão por período breve, entre novembro de 1955 e março de 1956, afirmou ter tido a oportunidade de tratar alguns internos com “lesões características de espancamento”.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> O Pe. João Pedron dirigiu o SAM entre março de 1951 e setembro de 1953. Foram poucas as informações biográficas encontradas. No acervo fotográfico da Fundação Getúlio Vargas o Pe. Pedron aparece em algumas imagens junto a então primeira dama Alzira Vargas do Amaral Peixoto, durante o início da década de 1950. Algumas dessas fotografias se referem a uma visita de Alzira à Ilha do Carvalho, onde havia uma instituição administrada pelo SAM, em janeiro de 1953. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/arquivo-pessoal/AVAP/audiovisual/ernani-do-amaral-peixoto-alzira-vargas-do-amaral-peixoto-e-outros-em-visitas-e-comemoracoes-oficiais-1>. Acesso em: jun. 2017.

<sup>45</sup> Anteprojeto de criação da FNBEM. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, p. 29.

<sup>46</sup> Idem, idem.

<sup>47</sup> Idem, idem.

As informações apresentadas acerca das comissões, de sindicância e de anteprojeto foram coletadas, em sua totalidade, na segunda edição da revista *Brasil Jovem*, datada de dezembro de 1966. Após uma breve introdução do diretor da Funabem, Mário Altenfelder, o leitor ou leitora era convidado a conhecer a gênese da instituição. Sem quaisquer interferências dos editores da revista, foram publicados exertos do relatório que a Comissão embuída da escrita do anteprojeto entregou à Presidência da República, em meados de 1963. O objetivo, ao dar a conhecer o material, parece ter sido organizar o percurso trilhado para que se transformasse em realidade a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor: da CPI que visava à apuração de denúncias de irregularidades, instaurada em 1956, passando pelo julgamento do *Habeas Corpus*, em 1961, que por sua vez dera início à Comissão de Sindicância e culminou no esforço conjunto de elaboração do anteprojeto de lei.

A partir dos resultados das 20 comissões de sindicância nas quais se dividiu a comissão principal, somando-se os Autos dos 59 Processos Administrativos abertos em decorrência dela, foram assim definidas as ocorrências irregulares mais expressivas e habituais, que “culminaram por caracterizar a própria Instituição”:

1. deficiência, qualitativa e quantitativa, de pessoal, em todos os setores, principalmente [...] Assistentes Sociais, Inspetores de Alunos, Professores e Educadores de um modo geral;
2. como principal decorrência do item anterior, deficiências acentuadas nos setores da educação, do ensino e da aprendizagem profissional;
3. ausência de efetivo processo de recuperação e integração dos menores na sociedade;
4. falta de introsamento dos diversos setores do SAM entre si, com os Juizados de Menores e com os demais recursos da comunidade;
5. interferência indevida e quase sempre nociva, da política partidária na administração do SAM;
6. absoluta falta de autonomia administrativa.<sup>48</sup>

A síntese dos problemas operacionais do SAM, conforme consta no relatório da Comissão de Sindicância, acima reproduzido, se limitou a elencar os problemas gerais apontados pelos ex-diretores, relacionando-os ao insatisfatório cumprimento do objetivo maior da instituição: a prestação de serviços assistenciais aos desvalidos e reeducacionais aos infratores. Pautando-se neste parecer, a Comissão do Anteprojeto sugeriu ao chefe do Poder Executivo brasileiro a criação de uma “Fundação de Direito Público, diretamente subordinada à Presidência da República e gozando de plena autonomia administrativa e financeira”.<sup>49</sup> Nos trabalhos deste novo órgão seria necessária a “atualização de métodos e um maior esforço”<sup>50</sup> com relação ao trabalho realizado até então.

---

<sup>48</sup> Idem, p. 32.

<sup>49</sup> Idem, idem.

<sup>50</sup> Idem, p. 27.



A leitura que a Comissão de Anteprojeto realizou do relatório entregue pela Comissão de Sindicância se pautava em dois eixos: o que havia faltado ao SAM e onde ele havia errado. O que teria faltado à derradeira política assistencial executada pelo SAM fora uma visão de conjunto, um aparelho educacional básico, profissionais capacitados e políticas de amparo à família. Quanto aos erros cometidos, estes se relacionavam ao caráter da instituição – uma autarquia – e à orientação adotada, que “recorria indiscriminadamente à internação”.<sup>51</sup>

Os resultados apresentados pelas comissões, que definiram as “ocorrências mais expressivas”, além de ter apontado as faltas e os erros apurados com relação ao SAM, não estabeleceram, por sua vez, os preceitos norteadores pelos quais a nova instituição deveria se orientar. Prevaleceu o caráter descritivo e analítico das ações e da política executada no passado, em detrimento de prescrições àquela ensejada para o futuro.

Uma vez que o teor das considerações tecidas pelos membros da Comissão de Anteprojeto foi o de que “a experiência aconselha”, a qual se referia, sobretudo, a métodos aos quais não se deveria recorrer, parece inapropriado remeter a esta comissão o projeto de criação da Funabem. A instituição, por sua vez, se apropriou do processo que tinha como objetivo inicial “sanear” o SAM, ao optar por contar a história de sua criação através de documentos que lhe eram anteriores, mas oriundos de debates públicos dos quais participaram uma grande parcela dos setores ligados à assistência à população infantojuvenil. Esta apropriação lhe conferiu, certamente, uma legitimidade fundamental dado o contexto de exceção arquitetado em nível de Estado, no país.

A reportagem que abordou as supostas “origens” da Funabem a partir das sindicâncias, debates no STF e depoimentos dos ex-diretores do SAM, como demonstrado, fora intitulada “Anteprojeto de Criação da FNBEM”,<sup>52</sup> sugerindo o entendimento que a Fundação possuía sobre si mesma, ou que visava dar a entender: como o resultado de referidos debates e processos. Este parece ter sido o entendimento, também, de Mário Altenfelder, diretor da instituição à época da publicação da matéria, que a introduziu aludindo ao fato de que “todos os membros da Comissão [de Anteprojeto] trabalharam muito e merecem nossos louvores”. Ao destacar o nome da conselheira Maria Celeste Flores da Cunha, Altenfelder exaltou a “elevada maneira com que se conduziu para que o antigo desejo de quantos se interessam pelo problema

---

<sup>51</sup> Idem, p. 27.

<sup>52</sup> Até o 4º trimestre de 1970, quando *Brasil Jovem* publicou sua edição de número 16, a instituição utilizava oficialmente a sigla FNBEM. Durante um curto período tanto FNBEM quanto FUNABEM apareceram na publicação, consolidando-se esta última a partir da edição de número 19. Neste trabalho optei por utilizar o nome próprio da instituição de maneira uniforme, Funabem, ao invés das siglas, por uma questão estética – com exceção das citações textuais, as quais foram mantidas conforme sua versão original.

de menores se transformasse em realidade com a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor”.<sup>53</sup>

## 1.2 A FUNABEM-PROMESSA, OU “A BASE DO FUTURO SEM FRONTEIRAS”

No mês de julho de 1948 ocorreu em um Tribunal de Justiça da cidade de São Paulo a primeira *Semana de Estudos do Problema de Menores*, com o objetivo de debater a situação de vulnerabilidade na qual parte da infância e da juventude brasileira se encontrava. O evento, que aconteceria anualmente dali em diante, contou com a presença de médicos, juristas, trabalhadores sociais, religiosos e militares, além de outros profissionais ligados a instituições de assistência à população infantojuvenil. Dentre os palestrantes estavam autoridades políticas e magistrados de diferentes instâncias brasileiras, todos e todas preocupados com “a extensão inacreditável do drama que este problema representa”.<sup>54</sup> Naquele Tribunal de Justiça se encontrava, junto a outros interessados e interessadas comuns da plateia, um médico pediatra cuja carreira trabalhando com as problemáticas abordadas pelo evento atingiria seu auge num então futuro próximo: o Dr. Mário de Moraes Altenfelder Silva.

De tudo o que foi dito durante aquela semana de estudos e debates, Altenfelder recordaria, como presidente da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, as seguintes palavras proferidas “num português puríssimo” pelo desembargador J. B. de Arruda Sampaio: “Não é o gesto de mãos que atiram um óbulo ao chapéu do pedinte como se devolvesse qualquer coisa roubada ao céu. É o testemunho do Cristo que se quer dar, porque os menores em abandono também são filhos de Deus”.<sup>55</sup> Através da alusão à esmola, o desembargador alertava aqueles e aquelas que o ouviam sobre as necessidades prementes da assistência à infância e à juventude no Brasil. Em foco estavam as características de uma entidade ideal que, na opinião do magistrado, deveria edificar-se contrariamente ao que havia sido instituído pelo Serviço de Assistência a Menores. Preconizava dessa maneira a

instituição de uma entidade, sob a forma de fundação de tipo federativo, com a finalidade de executar o programa elaborado, esclarecendo as obras particulares, distribuindo as subvenções destinadas à assistência aos menores, etc. Seria essa instituição administrada por um Conselho constituído de representantes de organizações que se ocupam do problema.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Anteprojeto de criação da FNBEM. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, p. 25.

<sup>54</sup> O nascer da Fundação. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, p. 41.

<sup>55</sup> FNBEM – O que é, o que faz, como trabalha. **Brasil Jovem**, ano III, n. 12, dezembro de 1969, p. 05.

<sup>56</sup> Idem, idem.

Em uma das primeiras oportunidades de pronunciar-se enquanto presidente da Funabem, Mário Altenfelder mencionou a ironia de haver sido ele – um mero ouvinte daquela primeira *Semana de Estudos do Problema de Menores* – o responsável pela instituição elaborada nos moldes que, quase quinze anos antes, havia sido prognosticada pelo desembargador Arruda Sampaio.<sup>57</sup>

A entidade presidida por Altenfelder renovava algumas concepções no âmbito das políticas sociais para a população infantojuvenil no Brasil. Era uma “Fundação” de amplitude “Nacional” e a cargo do “Bem-Estar do Menor”. Em termos operacionais era inegável, no entanto, ainda que por oposição, a herança proveniente do órgão anterior. Disto resultava certo embaralhamento de sentidos com relação à nova entidade e suas atribuições, a contar pela quantidade de vezes que a revista *Brasil Jovem* produziu reportagens explicando o que era a Funabem, quais eram as suas funções, como estava composta, quais tarefas competiam ao seu Conselho Nacional ou de que maneira eram firmados os convênios. A presença de matérias com o objetivo de “explicar” a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor perdurou durante toda a trajetória de *Brasil Jovem*, não sendo uma característica dos anos iniciais, quando então seria compreensível que a instituição utilizasse seu veículo oficial para “apresentar-se”.

Desde muito cedo o Departamento de Relações Públicas da Funabem tratou de produzir esclarecimentos acerca das atribuições, do funcionamento ou da composição da Fundação por meio de reportagens exclusivas para *Brasil Jovem*. Numa delas, intitulada “O que é a Fundação”, veiculada no primeiro exemplar da revista, lia-se que a entidade incorporava o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, mas destacava: “devendo-se notar que sua competência vai muito além, pois a Fundação tem como objetivo primordial formular e implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor em todo o país”.<sup>58</sup> No exemplar número 02, uma matéria homônima expunha dizeres complementares, ao inferir que “não se trata da criação de mais uma entidade para internar”, ao contrário, propunha “proteger a criança em sua própria família”, além de “adotar meios tendentes a prevenir ou corrigir as causas do desajustamento”. No corpo da narrativa, uma pequena lista de projetos apresentava a Funabem enquanto promessa – maneira pela qual ela irá se posicionar frente às suas atribuições durante certo tempo – como indicava o uso do tempo verbal no futuro do indicativo: “vai proteger [...], vai auxiliar [...], vai estimular [...], vai atualizar [...]”.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> O nascer da Fundação. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, pp. 41-44.

<sup>58</sup> O que é a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. **Brasil Jovem**, ano I, n. 01, outubro de 1966, p. 12.

<sup>59</sup> O que é a Fundação. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, p. 45.

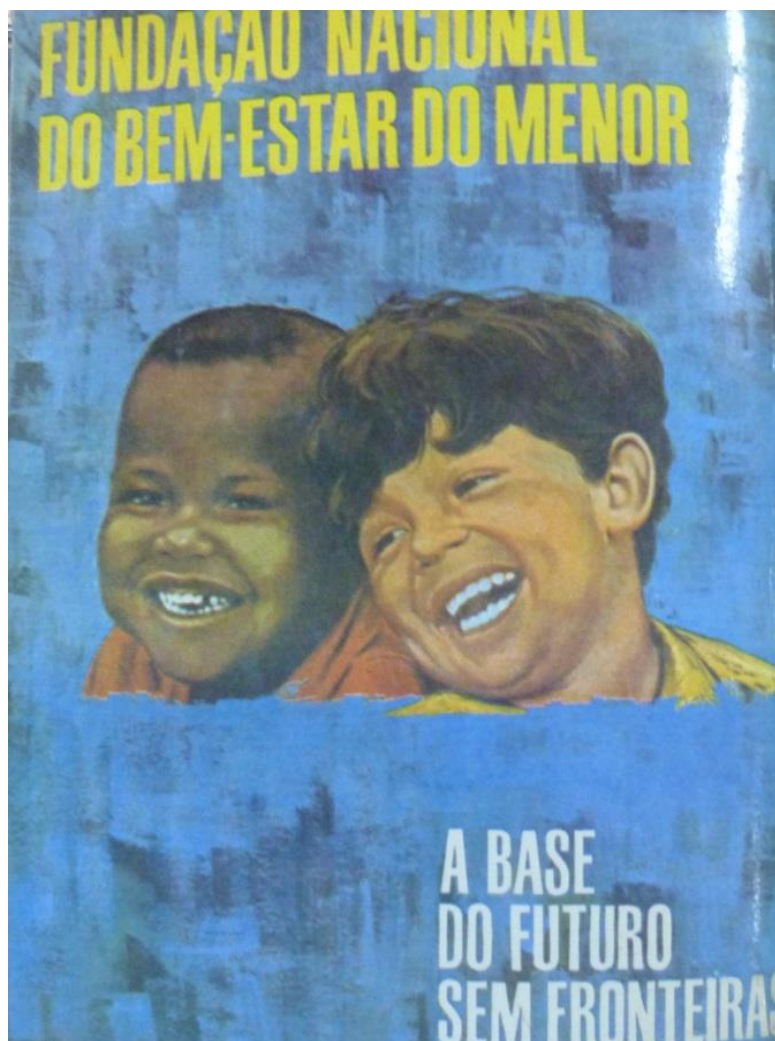
Estes dois primeiros exemplares de *Brasil Jovem* foram significativos, dentre outras razões, porque alicerçaram algumas das pedras fundamentais do discurso da instituição: a foto de capa da primeira edição, estampando os rostos dos garotos símbolo – dois meninos sorridentes, um branco, outro negro – seria reproduzida na contracapa de todos os demais números da revista, tendo-se tornado a imagem oficial da Fundação. O lema da Funabem-promessa foi outro elemento simbólico importante, proclamado pela primeira vez no exemplar número 02, tendo passado, em seguida, a ser impresso abaixo ou acima da citada foto dos meninos na contracapa: “Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor: a base do futuro sem fronteiras”.

**Imagem 01:** Capa do primeiro exemplar de *Brasil Jovem*.



Fonte: **Brasil Jovem**, ano I, n. 01, outubro de 1966.

**Imagem 02:** Contracapa do exemplar de número 35 de *Brasil Jovem*.



Fonte: **Brasil Jovem**, ano X, n. 35, 2º quadrimestre de 1976.

Ao tratar de expor devidamente a Funabem ao público da revista, *Brasil Jovem* se referiu em diversas reportagens às razões pelas quais nasceu a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. Em uma “Informação sobre o Bem-Estar do Menor Hoje”, a Lei n. 4.513 de 1964 foi apresentada como a “solução dada pelo Governo para o complexo problema da infância e da juventude, em face da inoperância e inadequação dos antigos organismos a que estava afeta essa problemática”.<sup>60</sup> Um dos problemas centrais enfrentados pela nova entidade durante os primeiros anos de sua trajetória referia-se à dissociação de sua imagem à do Serviço de Assistência a Menores. Uma reportagem informou, nesse sentido, sobre a “Saga da FNBEM”:

O problema do SAM não era único. O País, apresentando um acentuado desequilíbrio entre as regiões de seu vasto território e sofrendo especialmente, na faixa litorânea, de um processo de urbanização exagerado, oferecia dentro do problema do menor uma

<sup>60</sup> Informação sobre o Bem-Estar do Menor Hoje. **Brasil Jovem**, ano II, n. 08, dezembro de 1968, p. 68.

complexidade de temas de difícil abordagem. Assim, não bastava, para que o caso fosse solucionado satisfatoriamente, construir mais abrigos de menores, ou instar para que questões como mendicância, delinquência, abandono, fôssem resolvidas com presteza pelo Juizado de Menores dos vários Estados.<sup>61</sup>

Como sugeria a reportagem, a explicar “o que é, o que faz, como trabalha a FNBEM”, os desequilíbrios econômicos e regionais causados pelo processo de desenvolvimento do país, dos quais emergiam problemas sociais, dentre eles o “problema do menor” e sua “complexidade de temas”, não seriam resolvidos com a construção de abrigos ou com a devida “presteza” pelos juízes de Menores. Para a Fundação, o “menor”, como “um fator social”, não existia senão por um problema familiar.<sup>62</sup>

Numa conjuntura social como a evidenciada na sociedade brasileira do meado da década de 1960, os dizeres da Fundação sobre si buscaram apresentá-la com o otimismo de uma inovação, “um órgão para formular e implantar a política do bem-estar em todo o país, mediante o estudo do fato e do planejamento de soluções, correspondentes às orientações do governo federal”.<sup>63</sup> Almejava a instituição se construir como entidade que nortearia o trabalho assistencial, bem como fiscalizaria as instituições executoras, as quais lhe competiria o financiamento. Em dado momento, no ano de 1966, o editor de *Brasil Jovem* descreveu desta maneira o papel da instituição: “A Fundação não foi criada para lidar diretamente com o menor. Porém, como herdou temporariamente as atribuições do SAM, se está desincumbindo, com sucesso, da missão, em que tantos falharam”.<sup>64</sup>

A sugestão do editor Glauco Carneiro em relação ao trabalho “diretamente com o menor” referia-se, evidentemente, ao “menor” enquanto sujeito de internação. Conforme explicou, a Funabem “foi criada fundamentalmente para supervisionar, planejar e treinar o pessoal que cuida de menores”. Todavia, em face da herança que lhe foi deixada pelo Serviço de Assistência a Menores, ainda tinha “de assistir e internar infantojuvenis abandonados, desvalidos ou infratores, procurando fazê-lo da melhor maneira e lhes propiciando tratamento de pessoas humanas que são”.<sup>65</sup> Ao referir-se aos internos do SAM “herdados” pela Funabem enquanto uma excepcionalidade momentânea, a instituição demonstrava a crença no pleno desenvolvimento de sua política de “prevenção das causas do desajustamento”, a qual, dando os frutos desejados, erradicaria a necessidade de que exercesse funções como as de “assistir e internar” crianças e adolescentes abandonados, desvalidos ou infratores.

<sup>61</sup> FNBEM – o que é, o que faz, como trabalha. **Brasil Jovem**, ano III, n. 12, dezembro de 1969, p. 04.

<sup>62</sup> O nascer da Fundação. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, pp. 41-44.

<sup>63</sup> Informação sobre o Bem-Estar do Menor Hoje. **Brasil Jovem**, ano II, n. 08, dezembro de 1968, p. 68.

<sup>64</sup> Uma missão bem cumprida. **Brasil Jovem**, ano I, n. 03, abril de 1967, p. 43.

<sup>65</sup> Idem, idem.

Durante o discurso de instalação do Conselho Nacional da Funabem, o mesmo em que recordara os dizeres do desembargador J. B. Sampaio Arruda, o presidente Mário Altenfelder definiu a instituição como uma mensagem de esperança, um limiar que encerrava o tempo da “dolorosa idade da ação repressiva e vingativa da sociedade, a chamada idade do ferro e do chicote”.<sup>66</sup> Naqueles novos tempos que vislumbra a aproximação, afirmava que não se aceitaria mais que o país internasse crianças e jovens grosseiramente, “por egoísmo e por comodismo”. Para ele, através da “internação desorientada cria-se o menor filho do Estado”,<sup>67</sup> cuja fonte eram as famílias mal construídas, que abasteciam os internatos e reformatórios do país. A Funabem iniciava, para Altenfelder, um novo momento na história do Brasil, uma vez que através de sua Política Nacional objetivava também a erradicação do “pernicioso hábito de colocar ineptos, protegidos sem merecimento, cabos eleitorais ignorantes (...), nos delicados serviços de amparo e reeducação de menores”.<sup>68</sup>

Segundo a análise de José Paulo Netto sobre o Serviço Social no pós-1964, foi durante o período da autocracia burguesa que este campo galgou uma amplitude até então desconhecida, como parte de uma renovação profissional que abarcava a sua diferenciação e redefinição. Para o autor, desde o meado da década de 1960 e adentrando a de 1970, “no discurso e na ação governamentais há um claro componente de *validação e reforço* do que, noutro lugar, caracterizamos como Serviço Social ‘tradicional’” [grifos do autor].<sup>69</sup> Este componente atendia à necessidade de preservar os traços mais subalternos do exercício profissional, e também contrarrestar projeções profissionais potencialmente conflituosas. A reorganização do mercado de trabalho assistencial, empreendida pelo regime militar, foi racionalizada para gerenciar a malha organizacional encarregada de planificar e executar ações sociais que se relacionavam com o controle tanto da força de trabalho, sob a ótica centralizadora do Estado de Segurança Nacional, quanto dos resultados da “questão social”, que saturava o espaço social brasileiro em todas as suas refrações.

Estas condições novas colocadas para a prática do trabalho social, que se relacionavam com a reorganização do Estado e modificações profundas na sociedade brasileira, redimensionaram a profissão no sentido de uma demanda maior por trabalhadores e trabalhadoras sociais e por espaços de formação mais alinhados à técnica, em detrimento do caráter de autorepresentação humanista em que se situava o campo até então. Isto significou a

---

<sup>66</sup> O nascer da Fundação. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, p. 43.

<sup>67</sup> Idem, p. 42.

<sup>68</sup> Idem, p. 43.

<sup>69</sup> NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 17ª ed. São Paulo: Cortez, 2015, p. 156.

laicização crescente do/a trabalho/a social, além de sua formação predominantemente em espaço acadêmico, a inserção de pressupostos científicos, como o da investigação, e a intersecção paulatina com profissionais de outras áreas. Embora este movimento tenha deflagrado tendências que cancelariam a legitimidade do regime, de maneira irreversível, no final dos anos 1970,<sup>70</sup> o padrão acadêmico do Serviço Social na universidade da ditadura visava uma formação profissional voltada para atender demandas “modernizadoras”, estratégia autocrático-burguesa para produzir, tanto nos profissionais quanto naqueles setores alvo da assistência social, a adequação a um projeto societário de subalternidade e obediência.

Uma série de elementos que haveriam de alterar-se no cenário assistencial com a criação da Funabem foi elencada pelo presidente durante seu discurso na cerimônia de implantação do Conselho Nacional. A questão da formação profissional técnica era fundamental, assim como o rechazo à internação compulsória. Ao redor destas duas nuances giravam a relação passado-futuro, intermediada pelo presente que aquele momento histórico inaugurava. Referindo-se a algumas especificidades vivenciadas no passado – o abrigamento em massa, a família “mal construída” e a força de trabalho desqualificada para assistir à população infantojuvenil – Altenfelder construía a promessa da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, que anunciava a resolução definitiva do “problema do menor” através de sua inserção nos planos de desenvolvimento do governo militar.

De acordo com Humberto Miranda, os discursos oficiais produzidos pela Funabem entendiam-na não como uma instituição criada para formular, pelo governo, uma política assistencial de âmbito nacional, mas a exaltavam como um primeiro passo dado pelo governo brasileiro no sentido de uma linha concreta de execução.<sup>71</sup> O historiador aponta que a razão de ser da Funabem, segundo ela própria, era tributária dos problemas econômicos oriundos do desenvolvimento do país – como os leitores e leitoras de *Brasil Jovem* puderam apreender, também, através da reportagem sobre a “Saga da FNBEM”, analisada anteriormente.

A emergência da Fundação, a partir dos estímulos do cenário internacional ao *Welfare State*, teria se pautado, segundo Miranda, pela “lógica do Estado-provedor, responsável pela

---

<sup>70</sup> Segundo o autor, nada está mais longe da verdade do que afirmar que os trabalhadores sociais protagonizaram papéis de relevo na resistência democrática, uma vez que o papel oposicionista destes segmentos só começa a se evidenciar sem ambiguidades quando a crise da ditadura já era profunda, à luz do III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, realizado em São Paulo em 1979. Mas o movimento de sua recolocação profissional, oportunizado durante o período da autocracia burguesa, criou simultaneamente aos interesses e necessidades do regime, um espaço onde se inscrevia a possibilidade de se gestarem alternativas às práticas e às concepções profissionais que ele demandava. Ver o Capítulo 02 da referida obra: NETTO, 2015.

<sup>71</sup> MIRANDA, Humberto. **Nos tempos das Febems**: memórias de infâncias perdidas (Pernambuco, 1964 – 1985). Tese (Doutorado em História). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.



condução da vida de crianças e adolescentes e de suas famílias”. O discurso de que “a Funabem representava uma ‘nova perspectiva’ surgia do argumento da racionalização e profissionalização da sua equipe técnica”, a qual esteve a cargo da infância e da juventude do país seguindo a missão assistencialista e tecnocrática que lhe fora designada pelo regime militar. Nesse sentido seus enunciados, sobretudo naqueles em que se evidenciou a interlocução entre o desenvolvimento do país, o Estado de Bem-Estar Social e a infância e a juventude seguiram os preceitos de uma “inovação conservadora”.<sup>72</sup>

O conceito de Estado de Bem-Estar Social, ou Estado-providência, cuja emergência e expansão remonta ao contexto da Grande Depressão americana e ao fim dos regimes totalitários da Europa Ocidental, respectivamente, define-se por um tipo de organização política e econômica que denota ao Estado a função de proteção e regulação econômica dos serviços e instâncias sociais essenciais para o bem-estar da população. Como apontado pelo sociólogo Esping-Andersen, a questão central dos debates sobre o *Welfare State*, conforme os contornos conferidos pela economia política clássica, suscita responder se e em que condições as desigualdades sociais colocadas pelo sistema capitalista podem ser desfeitas pela democracia popular nos moldes de um Estado-Social.<sup>73</sup>

Como parece evidente, a referência auto alusiva do “bem-estar do menor” com o Estado de Bem-Estar Social fora um artifício retórico conveniente, que possibilitou à Funabem e ao regime que a implantou, relacionar o Estado-provedor com o que ofertava para as infâncias e adolescências pobres brasileiras. No âmbito de um estado autoritário e conservador como se caracterizava o brasileiro, não somente o objetivo de equilibrar ricos e pobres estava ausente, mas a insígnia da proteção social como marca da pobreza atuava como elemento propulsor de estagnação social. Parece relevante que, no âmbito da Funabem-promessa, definiu-se sua atuação assistencial àquela parcela que necessitava “de fato” do Estado. Tratou-se, em definitivo, de um intento de colocar limites a este Estado-provedor que, contraditoriamente, operava sua demanda como positividade, como se propalasse: o menor que realmente careça do Estado, este será aquele para o qual o Estado garantirá o “bem-estar” e poderá, assim, ocupar outra vez o lugar desprivilegiado de sua origem.

A lei sancionada pelo general-presidente Humberto Castelo Branco em 1º de dezembro de 1964, que autorizava a criação da Funabem, se constituía de um corpo de 26 artigos incapazes de sustentar a gerência integral da assistência à infância e à adolescência no país.

---

<sup>72</sup> Ibidem, p. 48.

<sup>73</sup> ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 24, set. 1991, pp. 85-116.

Dessa forma, ao longo da trajetória da Fundação as competências e os órgãos que a compunham foram sendo sensivelmente alterados, assim como foram criados outros regimentos legais para pautar a composição do Conselho Nacional e a gerência de convênios, por exemplo, além dos planos estratégicos específicos.<sup>74</sup>

A primeira especificidade da Funabem referia-se à sua qualificação institucional, representada pelo modelo de Fundação. A opção por uma entidade emancipada do aparelho estatal significou uma vitória dos “amigos da juventude”, que sonharam com a criação de uma instituição autônoma, tanto na esfera administrativa quanto na financeira, como foi visto no começo deste capítulo. Conferindo ao novo órgão o estatuto de Fundação, acreditava-se afastar o fantasma da burocracia e da corrupção que havia caracterizado o Serviço de Assistência a Menores.

O documento da Lei n. 4.513 foi redigido em seis capítulos, dispostos da seguinte maneira: Da Instituição, Regime e Fins; Dos órgãos; Do Conselho Fiscal; Da Diretoria; Das Comissões Regionais; e Disposições Gerais e Transitórias. De trás para frente, importa dizer que as Disposições Gerais e Transitórias dispunham sobre orientações às entidades contempladas com subvenções da instituição, sobre a alocação de funcionários do SAM e os limites de gastos com colaboradores em geral, além de abordar as regras de renovação do Conselho Nacional. O Capítulo V, Das Comissões Regionais, mencionava a administração dos bens da Funabem pelas Fundações Estaduais e expunha rapidamente critérios para a prestação de contas destas últimas. Sobre a Diretoria, a lei determinava que quatro delas fossem criadas pelo Conselho Nacional, além de uma Diretoria-Geral. As particularidades de cada uma das diretorias não foram definidas. Com relação ao Conselho Fiscal, objeto do Capítulo III, foi redigido apenas um artigo e um parágrafo único. Nestes dois enunciados dispunha-se que o mesmo seria formado por um representante da Presidência da República, por um representante do Ministério da Fazenda, e por um terceiro membro, designado pelo Conselho Nacional.

Os pilares em torno dos quais a instituição foi construída foram alvo dos dois primeiros capítulos da lei. No Capítulo I estavam as diretrizes. Estes norteadores se constituiriam no corpo doutrinário basilar de todo o trabalho empreendido pela instituição. Além dos “princípios

---

<sup>74</sup> Além dos documentos cuja função se constituía detalhar o funcionamento de cada um dos órgãos que compunham a instituição, a legislação brasileira voltada à população infantojuvenil também sofreu alterações no decorrer dos mais de vinte anos de atuação da Funabem. As mudanças legais mais significativas referem-se às seguintes leis: Lei n. 5.258, de 10 de abril de 1967, que remete o ato infracional do jovem maior de 16 anos completos ao Código Penal de 1940, ao invés de pautar-se pelo Código de Menores de 1927, reduzindo, portanto, nesses casos, a maioria penal; e a Lei n. 6.697, de 12 de outubro de 1979, o chamado Código de Menores de 1979, que atualizou a legislação menorista brasileira aos preceitos da Doutrina da Situação Irregular, inserida no país pela Política Nacional do Bem-Estar do Menor. Estes debates de âmbito legal estarão no centro da narrativa do Capítulo 04 deste estudo.

constantes de documentos internacionais, a que o Brasil tenha aderido e que resguardecem os direitos do menor e da família”, o art. 6º estabelecia:

I - Assegurar prioridade aos programas que visem à integração do menor na comunidade, através de assistência na própria família e da colocação familiar em lares substitutos;

II - Incrementar a criação de instituições para menores que possuam características aprimoradas das que informam a vida familiar, e, bem assim, a adaptação, a esse objetivo, das entidades existentes de modo que somente se venha a admitir internamento do menor à falta de instituições desse tipo ou por determinação judicial. Nenhuma internação se fará sem observância rigorosa da escala de prioridade fixada em preceito regimental do Conselho Nacional;

III - Respeitar no atendimento às necessidades de cada região do País, as suas peculiaridades, incentivando as iniciativas locais, públicas ou privadas, e atuando como fator positivo na dinamização e autopromoção dessas comunidades.<sup>75</sup>

Segundo suas diretrizes, a entidade fora criada tendo como escopo fundamental o trabalho assistencial familiar e comunitário, além do princípio da internação como excepcionalidade e do respeito às diferenças regionais. A pedra de toque da atuação da Funabem estava representada, como visto, pela questão do internamento. De três itens, dois deles abordavam o tema: indiretamente através da primeira diretriz, posto que o abrigo instituiu-se como antítese da “assistência na própria família”, e diretamente conforme propalava a segunda diretriz, ao sugerir que “somente se venha a admitir internação do menor à falta de instituições desse tipo [familiar], ou por determinação judicial”.<sup>76</sup>

A reportagem sobre a “Saga da FNBEM”, que apresentou aos leitores e leitoras de *Brasil Jovem* “os novos conceitos sobre o menor”, informava ainda sobre a aprovação, pelo Conselho Nacional, das novas diretrizes de trabalho da instituição, em sessão ocorrida em 28 de janeiro de 1966. Os princípios descritos em lei não parecem ter sido revogados, mas sim, multiplicados para um conjunto maior de diretrizes, expressas neste último documento. Dizia a reportagem, datada de dezembro de 1969, que “o bem-estar do menor resulta do atendimento de suas necessidades básicas, através da criação e utilização de recursos indispensáveis à sua subsistência, ao desenvolvimento da sua personalidade e à sua integração na vida comunitária”. Em seguida, lia-se que as necessidades básicas “do menor (...) condensam-se em torno destes elementos – saúde, amor e compreensão, educação, recreação e segurança social”.<sup>77</sup>

De acordo com o discurso oficial expresso através de *Brasil Jovem*, as “necessidades básicas do menor” incorporadas nas diretrizes da Funabem haviam sido inspiradas na *Declaração dos Direitos da Criança*. Este documento, redigido pela Assembleia Geral da

<sup>75</sup> BRASIL, 1964.

<sup>76</sup> Idem.

<sup>77</sup> FNBEM – o que é, o que faz, como trabalha. **Brasil Jovem**, ano III, n. 12, dezembro de 1969, p. 06.

Organização das Nações Unidas no ano de 1959, se tornou uma referência mundial para a consolidação dos direitos das crianças e dos/as adolescentes. Elaborada na forma de dez princípios fundamentais,<sup>78</sup> a Declaração considerava que as crianças e os adolescentes necessitavam de “cuidados especiais, inclusive proteção legal apropriada”, o que havia sido reconhecido “na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos estatutos das agências especializadas e organizações internacionais interessadas no bem-estar da criança”.<sup>79</sup>

A fim de condensar as necessidades básicas da população infantojuvenil que lhe conviria assistir, bem como reportar semântica e imediatamente o nome ao objetivo da instituição, a Fundação escolheu o termo “bem-estar” para compor a sua nomenclatura e conferir-lhe uma identidade ímpar no cenário nacional. Segundo afirmou Mário Altenfelder, quando a Fundação foi criada ouviu-se “muitas opiniões que creditavam um certo tom de estranheza a esta condição, ‘bem-estar’, aposta na denominação do órgão que veio redimir a assistência ao menor no Brasil”. No entanto, de acordo com o presidente, a opção justificava-se, pois o Governo Federal, partilhando e querendo tal condição para o “menor”, “acompanhava a evolução mundial que repele, em nossos dias, a pura e simples assistência material, a rotineira tarefa de dar de comer e vestir, para designar aquela missão mais alta, que visa satisfazer as necessidades básicas do menor”.<sup>80</sup>

O conceito de bem-estar, para além de uma referência ao Estado de Bem-Estar Social, como mencionado, aludia pretensamente à normativa internacional de maior importância na temática naquele momento, embora o termo tenha figurado uma única e tímida vez na *Declaração dos Direitos da Criança*. Por sua vez, o termo “menor” não fora mencionado no Preâmbulo ou em qualquer dos dez princípios propalados por aquela Assembleia da ONU de 1959, tendo a “menoridade” ou o “menor”, entretanto, constituído o eixo central da Política Nacional implementada pela Funabem.

---

<sup>78</sup> Os dez princípios eram: I) Direito à igualdade, sem distinção de raça, religião ou nacionalidade; II) Direito a especial proteção para o seu desenvolvimento físico, mental e social; III) Direito a um nome e a uma nacionalidade; IV) Direito a alimentação, moradia e assistência médica adequadas para a criança e a mãe; V) Direito a educação e a cuidados especiais para a criança física ou mentalmente deficiente; VI) Direito ao amor e à compreensão por parte dos pais e da sociedade; VII) Direito a educação gratuita e ao lazer infantil; VIII) Direito a ser socorrido em primeiro lugar, em caso de catástrofes; IX) Direito a ser protegido contra o abandono e a exploração no trabalho; e X) Direito a crescer dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia das Nações Unidas de 20 de novembro de 1959. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>. Acesso em: ago. 2017.

<sup>79</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1959, Preâmbulo.

<sup>80</sup> ALTENFELDER, Mário. O bem-estar do menor e a situação social do Brasil. **Brasil Jovem**, ano III, n. 09, março de 1969, p. 62.

Em sua tese de doutoramento em Ciências Humanas, Paulo Roberto Sandrini dedicou-se a uma reflexão sobre o conceito de “bem-estar”, conforme sua utilização pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. No estudo, o autor afirma que “mesmo enunciando os princípios humanistas, igualitários e democráticos da Declaração da ONU de 1959, essa nova instituição seria a responsável pela difusão, na área de infância e juventude, de uma política que visava ao controle social justificado pela ideia de segurança nacional”.<sup>81</sup> Segundo sua análise, os preceitos inerentes ao “bem-estar social” aos quais se referia a *Declaração* sofreram significativa distorção devido à impossibilidade de adequação da mesma à realidade nacional, cujas atenções estiveram voltadas para o controle e supressão de ameaças ou forças contrárias de qualquer origem.

Conforme fora reproduzido exhaustivamente em *Brasil Jovem*, as diretrizes da Funabem haviam sido inspiradas, por um lado, na Declaração dos Direitos das Crianças e, por outro, na necessidade de identificar e combater a situação institucional herdada pelo SAM, como o anteprojeto de sua criação explicitava. As competências e atribuições da Funabem foram redigidas sob os seguintes pressupostos, de acordo ao art. 7º da Lei n. 4.513:

- 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 êle 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.

Este conjunto de atribuições refletia um pouco melhor as possibilidades de seu enunciado do que as diretrizes descritas anteriormente. Através das diretrizes era possível apreender tão somente linhas de ação gerais. Com relação às atribuições, evidencia-se o caráter norteador da instituição, a qual pretendia constituir-se como uma entidade a gerir os recursos e fiscalizar as ações assistenciais brasileiras para crianças e adolescentes, promover debates, incentivar a produção de estudos, sensibilizar a opinião pública e mobilizar as comunidades,

---

<sup>81</sup> SANDRINI, Paulo Roberto. **O controle social da adolescência brasileira**: gênese e sentidos do Estatuto da Criança e do Adolescente. Tese (Doutorado em Ciências Humanas). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2009, p. 52.

mas que não pretendia incumbir-se da execução das políticas sociais que surgiriam com o advento da lei.

O Capítulo II merece também algum destaque, em razão de que na referida seção foram definidas as partes que comporiam a entidade. A lei havia articulado a Funabem a partir de quatro membros, a saber: o Conselho Nacional, o Conselho Fiscal,<sup>82</sup> a Diretoria e as Comissões Regionais. No decorrer de seu processo de edificação as peças foram sendo recolocadas na composição de seu *corpus*, que dotou de maior relevância duas partes, compostas por elementos distintos daqueles apontados por lei: o Conselho Nacional, órgão formado por 20 conselheiros e conselheiras sob a presidência do representante do Executivo, a ocupar também o cargo de presidente da Funabem; e, os Convênios, método de execução da Política Nacional do Bem-Estar do Menor e apenas em parte abrangido pela determinação da seção de Comissões Regionais.

Como havia sido sugerido pelo desembargador J. B. Sampaio Arruda em 1948, o Conselho Nacional veio a representar o coração da Funabem, posto que ficou a cargo deste conjunto de representantes de entidades e ministérios a maior parte de suas atividades fundamentais. Estavam entre as competências do Conselho Nacional:

- a) Elaborar, no prazo de 30 dias, após sua instalação, os estatutos da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, encaminhando-os à aprovação do Presidente da República;
- b) Definir a política nacional do bem-estar do menor;
- c) Designar e destituir os membros da Diretoria;
- d) Aprovar anualmente os planos de trabalho a ele submetidos pela Diretoria e zelar por sua execução;
- e) Votar anualmente o orçamento e deliberar, após o parecer do Conselho Fiscal, sobre a prestação de contas da Diretoria;
- f) Autorizar a Diretoria a praticar atos relativos a bens patrimoniais da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, que não sejam gravames ou alienação;
- g) Criar ou extinguir cargos, por proposta da Diretoria, e fixar os proventos e condições gerais da admissão e exoneração dos respectivos servidores, também por proposta da Diretoria;
- h) Exercer em geral os poderes não atribuídos a outros órgãos por esta Lei e pelos estatutos da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor;
- i) Fixar remuneração dos membros da Diretoria;
- j) Instituir Comissões Regionais, com a estrutura estabelecida nos estatutos, nomear seus membros e fixar-lhes os proventos.<sup>83</sup>

Em termos operacionais, como os itens dispostos pelo artigo 10º permitiam apreender, o Conselho Nacional constituiria-se como a parte mais importante da Fundação, uma vez que

---

<sup>82</sup> Não foram encontradas informações relevantes sobre a composição ou o trabalho do Conselho Fiscal em *Brasil Jovem*. A lei de criação da Funabem inferiu o seguinte sobre as funções deste Conselho: “*Parágrafo único*. Ao Conselho Fiscal compete emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pela Diretoria e sobre a execução das despesas extraordinárias autorizadas pelo Conselho Nacional, dentro dos recursos disponíveis”. BRASIL, 1964, cap. III.

<sup>83</sup> BRASIL, 1964, cap. II, art. 10º.

suas responsabilidades cobriam integralmente os demais órgãos. Desde a formulação da Pnbem, atribuições de destaque como a aprovação dos planos de trabalho e da prestação de contas do Conselho Fiscal e das Diretorias, até a criação de cargos, a designação de pessoas para assumi-los e os valores recebidos, tudo havia sido designado ao Conselho Nacional, cujo mandato “consagrava em definitivo os anseios e tendências de centralização política de atendimento, que já se manifestavam, há [...] décadas”.<sup>84</sup>

Os membros do Conselho Nacional foram empossados a 25 de maio de 1965. Depois da criação da instituição, o primeiro passo rumo a sua materialidade fora a posse de seus conselheiros e conselheiras, uma vez que a entidade não poderia existir, vias de fato, antes da instalação deste órgão. Os seguintes ministérios estiveram representados por um membro cada, na formação do Conselho Nacional: Ministério da Justiça e Negócio Interiores, Ministério da Educação e Cultura, Ministério do Trabalho e Assistência Social, Ministério da Agricultura e Ministério da Saúde. Além dos representantes dos ministérios, comporiam o Conselho membros independentes, “três pessoas de notório saber, no campo de proteção à família e ao menor”<sup>85</sup> e outros 12 representantes das seguintes organizações: Ordem dos Advogados do Brasil, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais, Conselho Federal dos Assistentes Sociais, Legião Brasileira de Assistência, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, União Nacional das Associações Familiares, Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Conferência dos Religiosos do Brasil, Confederação Evangélica do Brasil e Confederação Israelita do Brasil. O 21º membro do Conselho, a ocupar a sua presidência, seria o representante direto do presidente da República e por este designado, também, para o cargo de presidente da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor.<sup>86</sup>

A Diretoria, formada por quatro Diretores de Departamentos e um Diretor-Geral, não parece haver obtido a relevância outorgada pela lei. Imagina-se que fora um setor importante, visto que realizava os trâmites da instituição, tais como o planejamento, as avaliações, as pesquisas, os relatórios oficiais, a assinatura de convênios, etc. Talvez por isso, por realizar o expediente institucional – eufemismo para aludir às tarefas burocráticas – poucas informações tenham sido disponibilizadas aos leitores e leitoras de *Brasil Jovem* sobre as Diretorias, além

---

<sup>84</sup> VOGEL, 2011, p. 290.

<sup>85</sup> BRASIL, 1964, cap. II, art. 9º.

<sup>86</sup> Ao longo dos doze anos de edição da revista *Brasil Jovem*, além de uma coluna editada esporadicamente, intitulada “O Conselho Nacional em Ação”, aos leitores e leitoras da revista fazia-se razoável acompanhar as alterações de membros no Conselho, bem como das entidades de representação, já que a parte interna das capas da revista fora destinada ordinariamente para a citação nominal dos membros que compunham o Conselho Nacional da Fundação, bem como para as respectivas entidades as quais representavam.

de um conjunto de convênios mencionados, e que remetiam sua elaboração, sobretudo, à Diretoria de Planejamento.<sup>87</sup> Tendo sido definidas mais de dois anos após a sanção da Lei n. 4.513 de 1964, perdurou em grande medida a seguinte organização nas Diretorias da Fundação (com algumas alterações na nomenclatura): Diretoria-Geral, Diretoria de Planejamento, Diretorias de Avaliação I e II, e Diretoria de Estudos, Normas e Pesquisas.

Tal como os projetos suntuosos que caracterizaram o “Brasil Grande”, construir a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor enquanto entidade nacional, autônoma e centralizadora de um universo abrangente de políticas assistenciais em todo o país, processou-se de maneira lenta, alocando-se peça por peça, em distintas instâncias. Nesse movimento de construir-se, no seu interior avultaram algumas personalidades, órgãos e prioridades, enquanto outros se intimidaram. Atendo-se às cerimônias oficiais, apreende-se que a instauração do Conselho Nacional se realizou no mês de maio de 1965, enquanto o discurso de instalação da Funabem, quando tomou posse, efetivamente, Mário Altenfelder, foi proferido em 1º de dezembro de 1965. Tardou exatamente um ano, portanto, após a sanção do general-presidente Humberto Castelo Branco à Lei n. 4.513, para que a Fundação fosse entregue à gerência de uma liderança.

A presidência da instituição acabou se tornando a cabeça pensante do órgão sob a condução de Mário Altenfelder. Na sua lei de criação, a presidência havia sido mencionada apenas três vezes, em artigos em que não fora o objeto principal: no inciso 3º do art. 9º, que se referia à concomitância da presidência da Fundação e da chefia do Conselho Nacional; no art. 18, outorgando ao presidente a possibilidade de requisitar técnicos dentre os funcionários da União, para servir junto à Funabem; e, no art. 20, quando se colocou à disposição do presidente da instituição suas dotações orçamentárias, para que lhes desse destino conforme suas atribuições.

Para Gutemberg Alexandrino Rodrigues, a atuação de Mário Altenfelder junto à Funabem logrou destacar os problemas da infância e da juventude pobre dentre as mazelas sociais, ao insistir na aproximação entre a instituição e a “ordem revolucionária”.<sup>88</sup> Segundo o

---

<sup>87</sup> Uma reportagem publicada em *Brasil Jovem* sobre os convênios firmados entre a Funabem e os governos estaduais, dentre outras instituições de assistência, entre 1966 e 1970, relaciona 50 processos efetivados. Dentre estes, 42 haviam sido elaborados pela Diretoria de Planejamento da Fundação. Ver: A ação da FNBEM através dos convênios. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 14, junho de 1970, pp. 10-11.

<sup>88</sup> Mário Altenfelder nasceu na cidade de Guaratinguetá, no Estado de São Paulo, em 1907. Formou-se em Medicina pela Universidade de São Paulo, tendo-se destacado pela atividade estudantil. Esteve entre os voluntários que se colocaram ao lado de Washington Luís conta a “Revolução de 1930”, tendo participado também das lutas do Exército Constitucionalista de 1932. Profissionalmente, dedicou-se à pediatria social desde cedo, atuando como Inspetor de Higiene Infantil. Exerceu funções de relevo junto a instituições filantrópicas e assistenciais, dentre as quais se destaca: a direção do Hospital Pérola Byngton, da Fundação D. Paulina de Souza Queiroz, da Cruzada Pró-Infância e do Serviço Social de Menores de São Paulo, sendo também um dos fundadores dos Legionários na



historiador, Altenfelder se tornou paulatinamente um dos principais mentores da “questão do menor” no Brasil:

Mediante sua atuação no colegiado da Escola Superior de Guerra, suas relações cordiais com os militares, sua atuação enquanto médico [...] [no] Estado de São Paulo, conseguiu incluir a questão da menoridade enquanto proposta do governo instaurado a partir de 1964. A FUNABEM funcionaria como propaganda política para o governo que procurava se legitimar enquanto uma instituição atenta aos problemas da população, sobretudo dos mais oprimidos.<sup>89</sup>

Tendo ocupado a cadeira da presidência durante seus dez primeiros anos, Altenfelder foi peça chave para construir o ideário e a filosofia do Bem-Estar do Menor, além de contribuir significativamente para dar uma “cara” à instituição, atribuindo à sua função de presidente uma importância maior na gerência da “questão” da menoridade, talvez, do que havia sido previsto pela lei. Esta “cara” que Mário dotou à Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor se espelhava na atuação de outras “instâncias revolucionárias”, como por exemplo, a Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra, uma vez que, de acordo com seu entendimento, “ambas as entidades são frutos do pensamento esclarecido e racionalizador do intelecto brasileiro, civil e militar; [...] da visão de estadistas que souberam enxergar na criança e no aperfeiçoamento das elites para melhor condução dos destinos do País”.<sup>90</sup>

Em síntese, emancipados da letra da lei, os cinco alicerces da Fundação seguiram cursos dessemelhantes entre si: 1) O Conselho Fiscal manifestou-se como uma ausência, sobre o qual nada, ou muito pouco se pode inferir. *Brasil Jovem* silenciou sobre este órgão, irmanado ao Conselho Nacional, mas que não compartilhou com ele sua centralidade; 2) As Diretorias não receberam visibilidade, sendo mencionadas em poucas oportunidades. Entende-se que suas atividades podem ter sido percebidas como de difícil utilização periodística, à exceção da Diretoria de Estudos, Normas e Pesquisas, que possuía uma coluna em *Brasil Jovem* para a veiculação de estudos de interesse, chamada *Resenha DENP*; 3) Ao longo da edificação da instituição, sua presidência desprende-se da liderança do Conselho Nacional, passando a representar a Funabem em si; 4) O Conselho Nacional constituiu-se como órgão máximo desta entidade; 5) Na outra ponta, no equilíbrio das forças, encontrava-se o que em lei fora disposto como “Comissões Regionais”, dispositivo que se materializou através dos convênios em rede,

---

Defesa do Menor. Após a estada na presidência da Funabem, Altenfelder ocupou outros cargos ligados à promoção social no Estado de São Paulo. Em âmbito internacional, presidiu o célebre *Instituto Interamericano del Niño*. Curiosamente, não encontramos na rede mundial artigos ou websites que abordassem a sua biografia. As informações aqui descritas foram retiradas do livro do historiador Gutemberg Alexandrino Rodrigues, o qual, por sua vez, não citou a fonte das informações. Ver: RODRIGUES, 2001, p. 50.

<sup>89</sup> RODRIGUES, 2001, p. 58.

<sup>90</sup> ALTENFELDER, 1977, apud RODRIGUES, 2001, p. 58.

a chamada “rede Funabem”, a qual conjugava a totalidade das instituições que a entidade geria, financiava ou auxiliava, de alguma maneira.

Para cumprir as funções de nortear, financiar e fiscalizar as instituições executoras do trabalho assistencial, a Funabem elencou a metodologia do convênio como o “principal instrumento de ação da política do bem-estar do menor”.<sup>91</sup> Através dos contratos firmados com “Estados, Municípios e entidades assistenciais”, visando a “distribuição de recursos aplicados em forma de cooperação financeira”,<sup>92</sup> construiu-se a estrutura da Fundação Nacional, ou da rede Funabem. O conjunto de instituições que formava esta rede estava dividido em três grandes agrupamentos: a rede oficial, gerida e financiada inteiramente pelo poder público e oriunda, sobretudo, dos convênios com as Secretarias de Estado; a rede privada, estabelecida através de convênios com entidades religiosas (arquidioceses, congregações e obras de beneficência vinculadas à Igreja Católica); e em terceiro lugar, os convênios com entidades de assistência privada de caráter laico.

Parece necessário apontar, nesta altura do debate, para a existência de Funabems, no plural, e que me coloco a historiar uma, em especial, que se define por dois limites. Em primeiro lugar, meu objeto de estudo é a instituição no seu patamar mais alto, o dos discursos sobre si, oficiais, legais, buscando delinear um movimento, que é o da sua edificação, *pari passu* à implantação da Pnbem. Ficam alheias a esta abordagem, em grande medida, as experiências dos infantojuvenis institucionalizados, as especificidades regionais ou o cotidiano das Febens, por exemplo, em parte porque este limite fora colocado pelas fontes documentais do estudo.

Um segundo limite, que se relaciona também com a pluralidade da instituição, é o que se vislumbra do ponto de vista do tempo histórico. Entre o meado da década de 1960 e o final da década de 1980, tanto o olhar frente às experiências pregressas quanto o horizonte de expectativas haviam se alterado para aqueles e aquelas que pensavam, construíam ou compunham a Funabem. Por esta razão defendo a utilização de duas temporalidades inerentes à trajetória institucional. Uma, a da sua construção, abrange o período de 1964 a 1979, aqui focalizado. A outra compreende a sua derrocada, processo que se desenhava desde meados da década de 1970, mas que é escancarado com o novo impulso representado pelo Código de Menores de 1979, movimento que finda, justamente, com a sua revogação em 1990.

No momento histórico narrado, ou seja, o de sua emergência, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor se exibiu enquanto uma promessa. Promessa, porque o objeto de sua ação era o futuro. Um futuro no qual as crianças e os jovens institucionalizados adotariam outros

---

<sup>91</sup> A ação da FNBEM através dos convênios. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 14, junho de 1970, p. 10.

<sup>92</sup> Idem, idem.

“valores”, que não os de suas famílias de origem. Os “valores” da pobreza, do subemprego, da marginalidade, “o modo de vida das favelas”.<sup>93</sup> Mas promessa, sobretudo, pela amplitude inatingível do ideal irradiado pelas diretrizes, pelas competências, pelos discursos oficiais e pela filosofia de trabalho, conforme se buscou deslindar até aqui. Girou em torno da ilusão de suprimir o “problema do menor” no Brasil a construção de uma política social que tinha como lema o “futuro sem fronteiras”, e na sua razão de existir, a infância e a juventude enquanto um “problema” para este futuro.

Sugiro o conceito de Funabem-promessa, portanto, enquanto uma chave explicativa com validade determinada. As condições de existência da instituição, tendo em vista o otimismo que embriagou a sociedade brasileira nos anos iniciais do regime militar, mas levando em conta, também, o espaço de experiência que iluminava a “política de menores”, apontavam para um horizonte de expectativas amplo, aberto, para a possibilidade de fazer um futuro melhor do que havia sido o passado.<sup>94</sup> Estavam dispostos conceitos novos, influências internacionais consensuais, profissionais engajados, recursos disponíveis, vontade de alcançar, através da infância, o tão sonhado desenvolvimento do país. Este futuro-passado teve, no entanto, a duração de não mais do que dez ou doze anos, quando então a promessa converteu-se em estigma. Enquanto foi vigente, a crença na efetivação desta promessa foi partilhada por diversos estratos sociais, alinhados ou não ao Estado de exceção, talvez nisso residindo sua complexidade.

### 1.3 O MILAGRE FRUTO DA “REVOLUÇÃO”: “O INFERNO DO ANTIGO SAM DESAPARECEU”

<sup>93</sup> WIEKBOM, Ulla. A Fundação do futuro sem fronteiras. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 13 março de 1970, p. 53.

<sup>94</sup> Aproprio-me aqui dos conceitos de espaço de experiência e horizonte de expectativa de Reinhart Koselleck, sem os quais não poderia haver esboçado estas hipóteses acerca da Funabem-promessa e da Funabem-estigma. Em *Futuro Passado* Koselleck propõe um tempo histórico que se constitui “no processo de determinação da distinção entre passado e futuro” (p. 314), empregando e substituindo estas categorias pelas de experiência e expectativa, respectivamente. Em seu entender, as categorias são adequadas para pensar o tempo histórico pois permitem entrelaçar passado e futuro enriquecendo seu conteúdo, já que elas “dirigem ações concretas no movimento social e político” (p. 308). Ou seja, o tempo histórico é para o autor uma grandeza que se modifica com a história, e cuja modificação pode ser deduzida da coordenação variável entre experiência e expectativa. A experiência é o passado atual, aquele no qual acontecimentos foram incorporados e se fundem tanto elaborações racionais quanto formas inconscientes de comportamento. A expectativa é o futuro-presente, voltado para o ainda não, para o não experimentado, para o que apenas pode ser previsto. Como o tempo não pode ser expresso a não ser por metáforas espaciais, Koselleck situa o passado como um “espaço” de experiência, e o futuro enquanto “horizonte” de expectativa, já que na experiência proveniente do passado se aglomera e forma um todo em que muitos estratos de tempos anteriores estão simultaneamente presentes. Já o horizonte significa aquela linha por trás da qual se abre no futuro um novo espaço de experiência, ainda não contemplado. KOSELLECK, Reinhart. **Futuro Passado: Contribuição à semântica dos tempos históricos**. Rio de Janeiro: Contraponto: PUC-Rio, 2006.

Havia passado mais de vinte anos desde que um presidente da República adentrara as dependências da instituição do bairro de Quintino Bocaiúva, na cidade do Rio de Janeiro. Naquela oportunidade, o presidente Eurico Gaspar Dutra fora conhecer pessoalmente a situação do Serviço de Assistência a Menores, possivelmente para melhor ponderar sobre as propostas para reformar o órgão. Na manhã do dia 05 de outubro de 1970, a comitiva do general-presidente Emílio Garrastazu Médici, da qual fazia parte a primeira dama, os filhos e noras do casal, além de diversas outras autoridades,<sup>95</sup> era recebida no mesmo endereço, o então chamado Centro Piloto da Funabem, em meio à algazarra de crianças de dois e três anos entoando gritos de “bom dia, presidente!”.<sup>96</sup>

As condições climáticas do dia, “sem nuvens e sem sombras”,<sup>97</sup> podem ter sido o resultado das preces feitas pelos funcionários da instituição, que pediram a Deus “que não privasse as criancinhas de ver o presidente da República que lhes é tão sensível”.<sup>98</sup> O general-presidente respondeu à altura o apreço daqueles que o esperavam, afirmando que vivia um dos dias mais felizes da sua vida, porque, em suas palavras, “visitando a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, comprovei que está funcionando muito bem”.<sup>99</sup> A visita do presidente abriu os festejos em torno do Dia da Criança – comemorado em 12 de outubro junto ao dia de Nossa Senhora Aparecida, padroeira do Brasil. A presença de Médici e de tantas autoridades constituiu-se todo um acontecimento, celebrado com missa no local, pronunciamentos oficiais e danças típicas das distintas regiões brasileiras.

A instituição do bairro Quintino Bocaiúva foi a precursora dos Centros Piloto da Funabem, construídos para servir de modelo de excelência no acolhimento de crianças e jovens. A reprodução deste modelo institucional passaria paulatinamente a ser estimulada no decorrer da segunda metade da década de 1960 e início da década de 1970, fosse ao âmbito dos

---

<sup>95</sup> Acompanham Médici à Funabem, em comitiva: a primeira dama da República, Scila Médici; o filho e secretário particular, Roberto Médici; o chefe da Casa Civil, Prof. Leitão de Abreu; o chefe militar, gal. João Batista Figueiredo; o ministro da Justiça, Alfredo Buzard; o ministro do Trabalho, João Barata; o ministro da Saúde, Rocha Lagoa; o ministro do Supremo Tribunal Federal, Paty Medeiros; o subchefe da Casa Civil, João Carlos Fragoso; o chefe de gabinete do ministro da Justiça, prof. Manoel Gonçalves Ferreira Alves; o governador da Guanabara, Negrão de Lima; os governadores eleitos, Rondon Pacheco, de Minas Gerais, Pedro Neiva de Santana, do Maranhão, Afrânio Lages, de Alagoas, Colombo Sales, de Santa Catarina e Leonino Calado, de Goiás; o mal. Henrique Fleuiss; o alm. Hilton Berutti Moreira; o gal. Augusto César Moniz de Aragão; os des. José Murta Ribeiro e João Frederico Mourão Russel (e esposa); o prof. Raimundo Moniz de Aragão; os juízes Alberto Cavalcanti de Gusmão e Alyrio Cavallieri; o cel. Otávio Costa (e esposa); o maj. brig. Clóvis Cardoso de Moraes; José Carlos Moreira Alves; o presidente da ADESG, Theóphilo Azeredo Santos; o diretor de *O Globo*, Roberto Marinho; o diretor dos *Diários Associados*, Paulo Cabral; e o curador de Menores da Guanabara, Raúl Araújo Jorge, dentre outros “ilustres prelados”. Médici na FNBEM: “Isto é um milagre”. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 16, 4º trimestre de 1970, p. 48-50.

<sup>96</sup> Idem, p. 46.

<sup>97</sup> Idem, p. 48.

<sup>98</sup> Idem, idem.

<sup>99</sup> Idem, idem.

convênios com os estados ou com a iniciativa privada.<sup>100</sup> Estes Centros Piloto receberiam visitas de autoridades governamentais, representantes de organizações sociais brasileiras e estrangeiras, bem como membros dos órgãos que avaliavam o desenvolvimento das políticas assistenciais, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância. A revista *Brasil Jovem*, como veículo oficial da Funabem, dava a conhecer ao público leitor tanto as visitas como as impressões dos visitantes acerca das instituições da rede.

**Imagem 03:** As crianças e os militares durante a visita de Médici ao Centro Piloto.



Fonte: **Brasil Jovem**, n. 16, ano IV, 4º trimestre de 1970.

<sup>100</sup> Apesar de não ter consolidado uma identidade visual ou seção que facilitasse o reconhecimento de reportagens sobre os centros de excelência, se constituiu um padrão editorial de *Brasil Jovem* a veiculação de uma reportagem dessa natureza por exemplar. Na abordagem dos centros de referência da Funabem destacaram-se, sobretudo, três instituições, além do Centro Piloto situado em Quintino Bocaiúva. O primeiro foi o Instituto Stella Maris, construído na Ilha do Governador, na cidade do Rio de Janeiro, para atender a demanda de jovens do sexo feminino com problemas de conduta. A instituição fora gerida por irmãs da Congregação Nossa Senhora da Caridade do Bom Pastor. Também a Escola Wenceslau Braz foi objeto de um conjunto de reportagens durante a editoração de *Brasil Jovem*, assim como o Instituto Padre Severino, aos quais voltaremos a abordar no Capítulo 02.

O general-presidente e sua comitiva, na visita que realizaram, tomaram conhecimento das alterações operadas naquela instituição desde a passagem de sua administração do SAM para a Funabem. As imagens da ocasião demonstram que houve um investimento significativo em infraestrutura, bens materiais e de uso pessoal. Talvez tenha sido necessário algum esforço do leitor ou leitora para reconhecer naqueles espaços as antigas dependências do SAM, veiculadas outrora por *Brasil Jovem*.

O Centro Piloto de Quintino fora renomeado Escola Padre José de Anchieta, mantendo-se, portanto, alguma identificação com o antigo Pavilhão Anchieta, o qual se abordou no início deste capítulo. As construções estavam visivelmente modificadas, reconstruídas ou ampliadas. O mobiliário antigo fora substituído por peças novas, muito bem organizadas em sua disposição. As crianças aparecem nas fotografias da celebração de abertura da Semana da Criança com tez saudável, vestindo roupas aparentemente novas, limpas e engomadas. Enquanto os meninos usavam uniformes, ao estilo esportivo, as meninas vestiam vestidos *godês* com camisas de manga curta e gola redonda, à moda da época, e sapatinhos com meias brancas até os joelhos. Alguns meninos usavam fardas da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, e aparecem nas fotografias reproduzidas marchando em frente a uma bandeira com os dizeres: “conte conosco”.<sup>101</sup>

Um conjunto de enunciados compôs a reportagem sobre a visita do general-presidente Médici ao Centro Piloto de Quintino Bocaiúva. A edição da revista *Brasil Jovem* produziu os textos centrais da matéria, inserindo comentários informais que ocorreram naquela ocasião. Em colunas apartadas foram reproduzidos outros três grupos de textos. O primeiro deles abordava impressões coletadas entre alunos e alunas da Escola Nossa Senhora do Amparo sobre o evento.<sup>102</sup> O segundo estava composto por uma compilação de matérias jornalísticas sobre a visita de Médici à Fundação, oriundas de periódicos de circulação nacional. Finalmente, a fala oficial do general-presidente na solenidade foi publicada na íntegra, sob o título “Mensagem ao Jovem Brasil”.<sup>103</sup>

Em sua mensagem, voltada à Fundação e às crianças e adolescentes acolhidos naquele momento, Médici afirmou que naquela manhã pudera “ver todo o milagre”. Referindo-se à instituição da qual a Fundação era herdeira e, sobretudo, às insígnias que o tempo e as denúncias

<sup>101</sup> Médici na FNBEM: “Isto é um milagre”. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 16, 4º trimestre de 1970, p. 52.

<sup>102</sup> Não foi possível identificar se a Escola Nossa Senhora do Amparo estava situada nas instalações do Centro Piloto de Quintino Bocaiúva. A reportagem sugere, apenas, que as crianças que frequentavam esta instituição estavam presentes durante a visita do presidente Médici e sua comitiva, pois lhes foi solicitado que fizessem redações sobre o presidente.

<sup>103</sup> Médici na FNBEM: “Isto é um milagre”. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 16, 4º trimestre de 1970, p. 52-54.

legaram ao SAM, o general disse estar diante do “milagre da transformação da sucursal do inferno, da escola do crime e da fábrica de criminosos” em um centro educacional “voltado para o desenvolvimento integral do menor”. Tal milagre, mediante o qual “o inferno do antigo SAM desapareceu”,<sup>104</sup> reafirmaria a política revolucionária ao plano do bem-estar do menor, de acordo com o entender do general-presidente.

O milagre operado na instituição de promoção social infantojuvenil de Quintino, o qual Médici tivera a oportunidade de presenciar parecia ser, incontestavelmente, obra do governo dos militares. A instituição, alçada a baluarte das reformas almejadas no plano social, foi tomada da administração do então estado da Guanabara em 1964 pelo Governo Federal, com previsão de entrega para janeiro de 1970. Em seu discurso, Médici mensurou a transformação levada a cabo na instituição desde o solapamento do SAM:

Este milagre que, hoje e aqui, proclamamos a toda a Nação brasileira, nós o devemos por inteiro à Revolução de Março. E não tenho dúvidas em afirmar que a contestação mais cega e mais surda, que tudo negasse à obra revolucionária, haveria de, pelo menos, de bendizê-la para apagar o sangue, a corrupção e a vergonha do malsinado SAM, para neste lugar, erguer a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor.<sup>105</sup>

Haver sido contemporâneo do Serviço de Assistência a Menores, e ter se familiarizado com as imagens da instituição de Quintino veiculadas pela mídia impressa ou pela televisão, significava, imagina-se, enxergar com olhos de admiração o drama infantojuvenil plenamente modificado, transfigurado em ambiente sadio, disciplinado e humanizado. O poder das imagens parecera impossibilitar ir de encontro ao veredito de Médici: quem quer que as visse, comparando o antes e o depois, corroboraria que a Fundação representava uma melhoria.

Nesta, como em outras oportunidades, os editores de *Brasil Jovem* exploraram o recurso didático de comparação de imagens, apostando em seu poder de convencimento. Durante o período em que foi editada, a revista recorreu ao SAM com frequência, sobretudo em reportagens de cunho institucional, nas quais opunham fotografias das suas instalações às da rede Funabem. Em reportagem já citada, intitulada “Dez anos depois: No lugar do SAM, a FUNABEM. O amor ao invés do crime”, um conjunto de imagens da instituição de Quintino foi apresentado: de um lado fotografias dos tempos do SAM, do outro, da Funabem.<sup>106</sup> Quatro anos depois da visita de Médici, a referida reportagem retoma seu pronunciamento na tentativa de legitimar as comparações que eram, então, reiteradas. As fotografias pareceram estar

<sup>104</sup> Idem, p. 53.

<sup>105</sup> Idem, idem.

<sup>106</sup> Dez anos depois: No lugar do SAM a FUNABEM. O amor ao invés do crime. **Brasil Jovem**, ano IX, n. 36, 3º quadrimestre de 1976, pp. 02-11.

contrapostas para comprovar os dizeres do general-presidente sobre a mudança operada pela Funabem nos espaços do que antes fora o SAM: o milagre era inegável.

Em edição de 07 de outubro de 1970, o jornal *Diário de Notícias* publicou uma pequena resenha da visita do presidente Médici à Fundação, a qual fora compilada por *Brasil Jovem*. No texto o general-presidente é retratado como alguém que quis ver “a criança no mesmo local em que a Nação inteira viveu o drama do SAM” e, sobretudo, assinalar com sua presença “o compromisso da Revolução com uma política nacional do bem-estar do menor sempre mais consequente”. A narrativa afirmava, em seguida, “a maior confiança, não só no Governo atual como nos que o sucederão – de certo, sempre sob a égide da Revolução de 31 de Março, que nunca mais deverá abandonar o país”.<sup>107</sup>

As narrativas sobre o trabalho realizado junto às crianças e aos jovens pareciam ter, sobretudo aquelas oriundas do discurso institucional e seus simpatizantes, o poder de multiplicar o valor daqueles que o fizeram. A reportagem do *Diário de Notícias* – que entendia de tal maneira positiva a obra da “Revolução”, a ponto de desejar que a mesma jamais abandonasse o comando do país – talvez seja reveladora de um pensamento consensual sobre a transformação operada junto ao SAM, qual seja, a de que os governos militares foram a condição de existência do projeto Funabem, que apenas se tornou realidade porque eles o desejaram e executaram.

*Brasil Jovem* celebrou as condições de possibilidade da “imagem que desaparece”, afirmando, sobre a Funabem, que “esta é uma obra exclusivamente da Revolução”, uma vez que “governos se passaram, movimentos foram tentados sob todas as formas, mas permanecia tristemente, nas manchetes da imprensa de quase todos os dias aqueles títulos berrantes”, que representavam “os desmandos, a incompetência e a incapacidade total para com o problema do menor”.<sup>108</sup> O amálgama entre a suposta obra redentora, ou o milagre operado, e a chamada “Revolução de Março”, apresentava-se de forma explícita: “A revolução, e só a Revolução, pôde modificar êsse estado de coisas”.<sup>109</sup>

Como fora visto anteriormente, havia quase vinte anos que movimentos pela reforma ou pela extinção do SAM estavam ocorrendo no Brasil. Por meio de projetos endógenos, oriundos dos diretores da instituição, ou daqueles coordenados por sindicâncias e comissões – todos encorajados por denúncias veiculadas pela mídia impressa periódica – a população brasileira experimentava um sentimento de inevitabilidade com relação ao desmantelamento do

<sup>107</sup> Médici na FNBEM: “Isto é um milagre”. *Brasil Jovem*, ano IV, n. 16, 4º trimestre de 1970, p. 57.

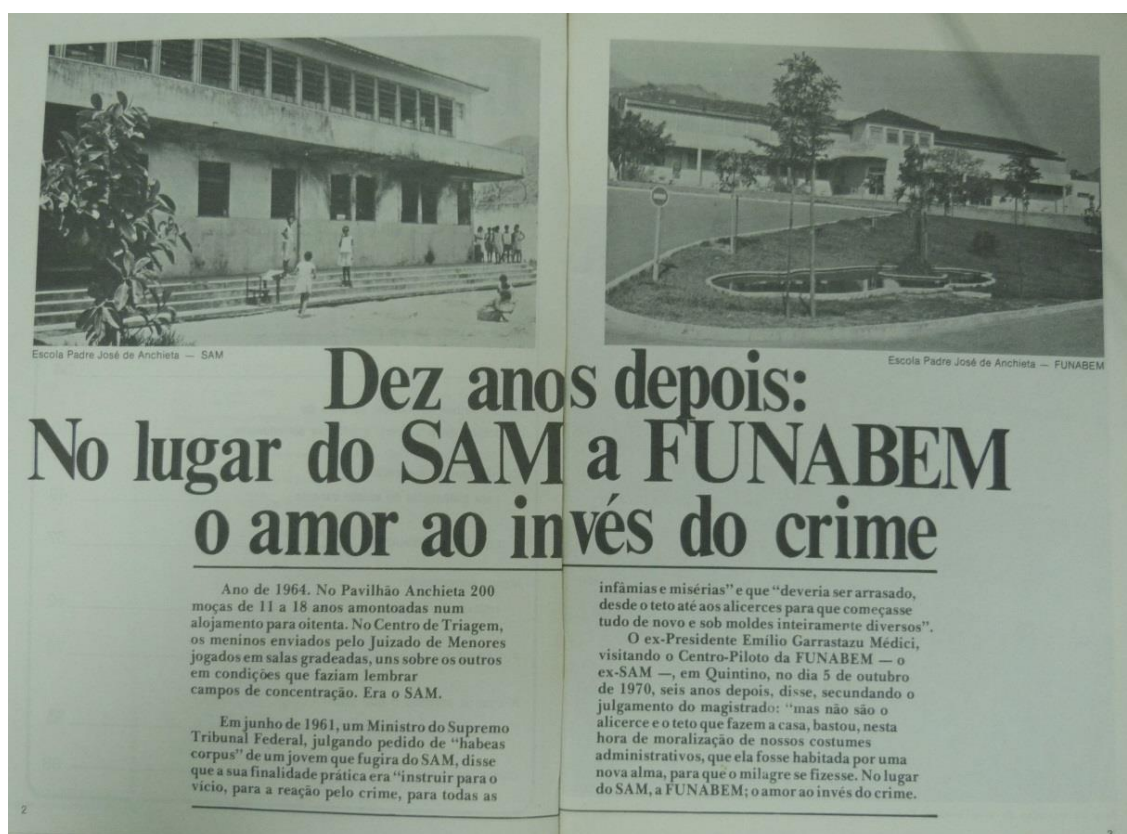
<sup>108</sup> Idem, p. 58.

<sup>109</sup> Idem, idem.



SAM e sua consequente extinção, no alvorecer da década de 1960. O golpe militar que impôs ao país um regime de exceção, com a revogação do Estado de Direito vigente, acelerou o processo de extinção do SAM, assim como o desenvolvimento do projeto em substituição a ele. A instauração da ditadura dos militares funda a data insistentemente celebrada nas fontes documentais analisadas, a “Revolução de Março”, ou “Revolução de 1964”.

**Imagem 04:** Nas fotografias, o recurso didático da oposição entre o SAM e a Funabem.



**Brasil Jovem**, n. 36, ano X, 3º quadrimestre de 1976.

O movimento político iniciado com o assalto do Estado em 1964, oriundo do interior dos quartéis militares brasileiros, pode ser entendido como a eclosão do projeto de “utopia autoritária”, a qual acreditava poder eliminar “quaisquer formas de dissenso (comunismo, ‘subversão’, ‘corrupção’) tendo em vista a inserção do Brasil no campo da ‘democracia ocidental e cristã’”.<sup>110</sup> Esta crença empolgava de maneira diferente os diversos grupos militares,

<sup>110</sup> FICO, Carlos. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. **Revista Brasileira de História**, v. 24, n. 27, julho de 2014, pp. 29 - 60.

que puderam ser “cimentados” através da chamada Doutrina de Segurança Nacional,<sup>111</sup> a qual propiciou um sistema político funcional, apesar das heterogeneidades.

De acordo com o historiador Carlos Fico, o ideário de Segurança Nacional, a agregar as instâncias militares, “era um conjunto não muito criativo de considerações geopolíticas que, tendo em vista certas premissas óbvias” tais como o tamanho do país e de sua população, além da vulnerabilidade à convulsão social, “perseguiam o objetivo do Brasil potência”.<sup>112</sup> A principal recomendação da doutrina se pautava pelo combate ao comunismo. Para o autor, a utopia autoritária pode ser considerada uma versão intelectualmente menos complexa e mais diluída da Doutrina de Segurança Nacional.

A crença em um sistema político de pulso firme, que fizesse frente aos estrangeirismos oriundos do marxismo e do considerado radicalismo dos regimes pró-comunismo, soava gozar de amplo apoio junto a uma parte da população brasileira, ainda profundamente conservadora em meados dos anos 1960. A noção de conservadorismo que se emprega nesta discussão refere-se à sua acepção moderna, cujo processo de afastamento para com a vertente clássica se encerra entre as décadas de 1960 e 1970. O conservadorismo moderno, numa definição emprestada do Serviço Social desenvolvida por Jamerson Murillo Anunciação de Souza, constitui-se como uma corrente de pensamento que se situa como o terceiro termo entre propostas revolucionárias e revanches reacionárias, vertente “alternativa” que elaborou sistemas totalizantes de explicação da vida social com base numa pretensa e inequívoca razão humana a nortear sua visão e suas ações no mundo.<sup>113</sup>

Enquanto um modo de ver a ordem civil e social, a orientação racional no qual se baseia o conservadorismo “significa a apropriação dos conhecimentos imprescindíveis para o exercício daquela função, conhecimentos majoritariamente selecionados a partir do acúmulo das tradições e das situações circunstanciais, ou seja, do saber prático”.<sup>114</sup> Segundo Souza,

---

<sup>111</sup> No Brasil, as primeiras leis de Segurança Nacional - utilizadas fundamentalmente como instrumentos de combate ao comunismo – foram promulgadas anteriormente à instauração do Estado Novo. O duelo entre o Ocidente e o comunismo, pensado e disseminado no país através da Escola Superior de Guerra – ESG, vai tomando corpo na década de 1940 através de uma série de práticas legais de governo com base em noções como a de “prevenção”. Com a tomada dos rumos do país pelas forças armadas, a noção de Segurança Nacional passa a referir-se a um abrangente corpo teórico formado por elementos ideológicos e diretrizes para infiltração, coleta de informações e planejamento político-econômico de programas governamentais. Para esta discussão, ver: COMBLIN, Pe. Joseph. **A ideologia da Segurança Nacional: o poder militar na América Latina**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

<sup>112</sup> FICO, 2014, p. 38.

<sup>113</sup> SOUZA, Jamerson Murillo Anunciação de. O Conservadorismo moderno: esboço para uma aproximação. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 122, abr./jun. 2015, pp. 199-223. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282015000200199&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282015000200199&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: mai. 2018.

<sup>114</sup> Ibidem, p. 212.

quatro colocações, repletas de consequências sociais, caracterizam o “estado de espírito” do indivíduo conservador moderno: I) dificilmente assume uma tradição ideológica ou filiação teórica; II) valoriza o presente e as circunstâncias, sem nostalgia de tempos passados; III) age e pensa pragmática e acentuadamente com empirismo, valorizando o “possível” dado o contexto; e IV) o conservadorismo não significa oposição a qualquer tipo de mudança, “mas a determinados tipos específicos de mudança, a saber, aquelas que possam ser desencadeadas pelas classes dominadas”.<sup>115</sup>

As produções intelectuais que aproximam o pensamento conservador dos “traços de personalidade”, portanto, subjetivos e individuais, subtraem desta corrente de pensamento seu conteúdo e significado histórico em relação a temas como a filosofia, a política, a moral ou a família. Em sentido oposto, entende-se a aversão a mudanças não como uma preferência, mas como órbita de um sistema de valores que estabelecem unidades morais últimas, o mais próximas possível de “valores primários” e dos “sentimentos naturais” – tais como as diferentes condições materiais entre as pessoas, os diversos tipos de hierarquia ou as funções sociais pautadas pelas relações de gênero, classe, etnia, etc. Do ponto de vista do pensamento conservador, portanto, elementos contraditórios como essencialização e pragmaticidade com relação à vida social são “imprescindíveis para o estabelecimento de qualquer sociedade ‘civilizada’”.<sup>116</sup>

Dois processos são relevantes para situar as simpatias e o consentimento de parte significativa da população brasileira em relação ao governo dos militares. O primeiro refere-se às chamadas Marchas da Família, ocorridas entre março e junho de 1964 em diversas cidades do país. A “Marcha da Família com Deus pela Liberdade” ocorrida no dia 19 de março, em São Paulo, foi uma manifestação pública organizada por grupos femininos católicos, como a Campanha da Mulher pela Democracia e a União Cívica Feminina, que levou às ruas cerca de 500 mil pessoas, tendo sido apoiada pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais – IPES, e pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP.

Enquanto fenômeno social as Marchas da Família se inserem em um momento em que “diversificados setores da população saíram às ruas em repúdio ao governo nacionalista de João Goulart” que, segundo acreditavam, “tinha aspirações comunizantes e caminhava para a destruição dos valores religiosos, patrióticos e morais da sociedade”.<sup>117</sup> Para a historiadora

---

<sup>115</sup> Ibidem, p. 210.

<sup>116</sup> Ibidem, p. 213.

<sup>117</sup> PRESOT, Aline. Celebrando a “Revolução”: As Marchas da Família com Deus pela Liberdade e o Golpe de 1964. In: Rollemberg, Denise; QUADRAT, Samantha Viz (Orgs.). **A construção social dos regimes autoritários: legitimação e consenso no século XX. Brasil e América Latina.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010, p. 74.

Aline Presot estas passeatas conformaram uma espécie de pedido às forças armadas por uma intervenção salvadora das instituições e, “posteriormente ao 31 de março de 1964, passaram por uma ressignificação de seu discurso, transformando-se numa demonstração de legitimação do golpe civil-militar”.<sup>118</sup> No dia 02 de abril de 1964, segundo estimativa otimista dos organizadores, mais de um milhão de pessoas compareceram à “Marcha da Vitória”, na cidade do Rio de Janeiro. Estas passeatas acabaram por constituir uma das manifestações públicas mais significativas de nossa história política, em que pese tanto o número de participantes, quanto a notável estrutura de propaganda construída pelos organizadores e sua capacidade de mobilização popular para a ação política.<sup>119</sup>

As pesquisas de opinião encomendadas pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística – IBOPE, no primeiro semestre de 1964, algumas prévias, outras posteriores ao golpe militar, são outro indício da simpatia e da credibilidade gozada pelos que tomaram a direção dos rumos do país.<sup>120</sup> Entre os dias 12 e 22 de maio de 1964, o IBOPE ouviu cerca de 500 pessoas no Estado de São Paulo, que responderam à seguinte pergunta: “Na sua opinião, a situação do Brasil agora tende a melhorar ou piorar?”. O acontecimento sobre o qual se desejava inferir as expectativas era, evidentemente, o golpe militar. O resultado da enquete foi o de 70% dos entrevistados e entrevistadas respondendo que o Brasil iria melhorar.

Para o historiador Rodrigo Patto Sá Motta, os números indicados pelas pesquisas coordenadas pelo IBOPE, bem como seus significados, devem ser lidos com cautela. O apoio às ações autoritárias não significava necessariamente suporte para a implantação de uma ditadura tutelada em longo prazo pelos militares. Por sua vez, as perguntas a respeito das intenções para o golpe inferiram sobre as inclinações comunistas de João Goulart no nível de 51% das respostas – quando havia sido de 16% em meados do mês de março.<sup>121</sup> Isto poderia indicar, além de um posicionamento simpático ao movimento político liderado pelos militares, que a orquestração golpista em torno do ideário da ordem fora bem sucedida, tendo logrado a alteração da opinião pública no que se referia ao sistema político antecessor.

Os afazeres dos comandantes militares eram diversos, uma vez no controle das instituições do país. Como o medo de ameaças à ordem fora o ingrediente crucial da crise

---

<sup>118</sup> Ibidem, idem.

<sup>119</sup> Para Presot, o comício realizado pelo presidente João Goulart em 13 de março daquele ano, no qual mencionava a estatização de refinarias, o imposto sobre grandes fortunas e as reformas de base como promessas para um futuro próximo fora o fato novo utilizado pelas campanhas conservadoras na mobilização das marchas contra a implantação de uma ditadura comunista no país. PRESOT, 2010.

<sup>120</sup> MOTTA, Rorigo Patto Sá. O golpe de 1964 e a ditadura nas pesquisas de opinião. **Revista Tempo**, v. 20, 2014, pp. 01 - 21.

<sup>121</sup> Ibidem, p. 12.

política que culminou no golpe militar, talvez fosse imprescindível para os novos governantes investir no controle das tensões, bem como na consolidação de uma imagem resolutiva dos problemas sociais, que legitimasse o estado de exceção. Dentre os problemas sociais relevantes pode-se depreender que a crise econômica, o expurgo dos subversivos e a resposta ao problema da minoridade abandonada e infratora estavam entre as pautas do dia.

Enquanto algumas pautas políticas necessitavam ser conduzidas do zero, no que se referia ao então chamado “problema do menor” havia a possibilidade de um começo mais plácido, uma vez que o processo de desmantelamento do SAM já havia sido iniciado e contava com enorme respaldo social e institucional. A decisão pela construção de uma política assistencial nova e ao mesmo tempo já em curso, que levasse em conta a experiência pregressa de institucionalização, os problemas apresentados pelos relatórios oficiais e o processo de marginalização social acelerado em curso no Brasil poderia permitir, ainda em tempo, certos ajustes, que adequariam os debates prévios aos novos rumos políticos do país.

Contudo, uma vez incorporada a trajetória de debates e propostas ao projeto Funabem, a instituição parece ter se desvencilhado do percurso de sua concepção. Como visto na matéria sobre o anteprojeto de criação da Funabem, publicada no exemplar de número 02 da revista *Brasil Jovem*, a Fundação foi apresentada como resultado de sindicâncias que apuraram irregularidades no SAM, bem como executora do anteprojeto elaborado a pedido do presidente da República João Goulart. Cerca de quatro anos depois que *Brasil Jovem* veiculou os documentos oficiais que embasaram o projeto de criação da Funabem, num contexto sensivelmente modificado pela materialidade da Fundação, o discurso institucional silenciou, ou pelo menos, minimizou, os pedidos de extinção do SAM pelos “amigos da juventude”. No lugar desses, voltou-se para o *self made*, apresentando-se como um projeto que só pôde emergir a partir de e por meio dos governos pós-1964.

Para os editores de *Brasil Jovem* “o SAM passou à história como símbolo do opróbio”, e o que consideravam “pior é que as autoridades da época sabiam de tudo, conheciam em detalhes o que se passava dentro das muralhas do SAM”, sem, no entanto, tomar providência alguma para “minorar a sorte dos que tinham a infelicidade de lá internar-se”.<sup>122</sup> A leitura do passado realizada pelas vozes autorizadas expressas pela revista era a de que para os governos anteriores ao dos militares “a infância e a juventude não contavam nas grandes reservas da nação. Veio a Revolução de 1964, trazendo uma filosofia política nova, uma pedagogia destinada a retificar rumos e abrir novos roteiros ao presente e ao futuro”.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Tempo de construir Bem-Estar do Menor. **Brasil Jovem**, ano V, n. 17, 1º trimestre de 1971, Terceira Capa.

<sup>123</sup> Idem.

Segundo Rodrigues, que analisou o ideário da Funabem por meio do pensamento daquele que fora um dos seus principais mentores, Mário Altenfelder, uma das imagens mais cristalizadas do discurso oficial da instituição girava em torno da redenção da Lei n. 4.513 de 1964. Para o historiador, a lei redentora parecia ter “saído das mãos de seres iluminados, sendo que em algumas vezes Altenfelder faz considerações divinizatórias dos criadores da chamada política do bem-estar do menor”.<sup>124</sup> O entendimento de que apenas a Revolução poderia ter realizado o milagre da transformação do SAM em um projeto assistencial vitorioso dialoga com esta noção divinizatória, que remete ao sagrado tanto a obra quando aqueles que a empreenderam.

Mário de Moraes Altenfelder Silva, o primeiro de dois presidentes que a Funabem tivera em sua fase áurea – que perdurou até o final da década de 1970 – havia sido escolhido para o cargo pelo então general-presidente da República Humberto de Alencar Castelo Branco, em 1965. Altenfelder dissera, no outrora referido discurso de instalação do Conselho Nacional da Fundação,<sup>125</sup> em 24 de maio de 1965, que sua convocação fora realizada “por um Presidente da República dêsse porte e por um Ministro da Justiça de tão alto conceito”<sup>126</sup> para, ao lado “dos que caminham numa jornada gloriosa promovendo a redenção da criança brasileira” poder fazer “mais alguma coisa” pela criança de sua pátria.<sup>127</sup> O discurso, dirigido ao presidente Castelo Branco, traçava a jornada empreendida por Altenfelder junto à causa da infância desde 1948 – quando, conforme foi visto anteriormente, Altenfelder participou da primeira *Semana de Estudos do Problema de Menores* – concluindo que a edificação de uma nação organizada estava em curso e creditando à Castelo Branco a execução do projeto, afirmando: “o grande engenheiro é Vossa Excelência”.<sup>128</sup>

Para a autoridade, “quis o destino” que a sua primeira presença como presidente da Fundação fosse numa cerimônia de incorporação de meninos do Serviço de Assistência a Menores ao 1º Batalhão de Carros de Combate:

Com que prazer os vimos marchando e com que prazer com êles cantamos o Hino Nacional. Que Deus proteja sempre os oficiais das Forças Armadas que os compreendem, os recebem, que os encaminham, que fazem dêles homens úteis, homens bons e que conosco tanto e tanto colaboram.<sup>129</sup>

<sup>124</sup> RODRIGUES, 2001, p. 79.

<sup>125</sup> O nascer da Fundação. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, pp. 41-44.

<sup>126</sup> Altenfelder referia-se ao então Ministro da Justiça Milton Campos.

<sup>127</sup> O nascer da Fundação. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, p. 41-42.

<sup>128</sup> Idem, p. 44.

<sup>129</sup> Idem, idem.

Intitulado “O nascer da Fundação”, o pronunciamento oficial de Mário Altenfelder passara longe da laicidade. Expressões referentes à sua “convocação” junto à “jornada gloriosa” pela “redenção da criança” não deixam dúvidas acerca da interlocução entre a Funabem, a “Revolução” e os supostos desejos de Deus. Caso as expressões não fossem suficientes para retificar, junto aos ouvintes de seu pronunciamento, dita união, a prece de Altenfelder rogando a Deus que protegesse as Forças Armadas certamente dera conta de seu objetivo. No entender do então presidente da Funabem, os militares cumpriam com a missão que lhes fora entregue, visto que faziam “tanto e tanto” pela infância e pela juventude.

O editorial do exemplar número 16 de *Brasil Jovem* – que registrou em reportagem de treze páginas a visita do general-presidente Médici – apresentou a edição percorrendo um eixo temático, o da integração do país. Dentre as campanhas em curso naquele momento, o editor Glauco Carneiro<sup>130</sup> assinalava a participação de meninos e meninas da Funabem nos esportes, com ênfase no jiu-jitsu, relatando ainda o treino que a Seleção Brasileira de Futebol fez para o Jogo da Amizade com o México, treino que se realizou nas dependências da instituição. Para a integração nacional e dentro desta, a das crianças e dos/as jovens, o esporte somava-se às campanhas de prevenção de acidentes domésticos e do combate à taxicomania. O editor continuou o editorial da revista com o que segue: “Mas, amigos, integração quer dizer Médici. Este presidente excepcional – acima das divergências, ideologias, diferenças e pontos de vista – visitou a FUNABEM e disse coisas ontológicas”. Ainda segundo Carneiro, “todos gostaram dêle – não somente nós (vejam as opiniões das crianças)”.<sup>131</sup>

Dentre os generais-presidentes, apenas Emílio Garrastazu Médici e Ernesto Geisel visitaram Centros Piloto da Funabem.<sup>132</sup> A bem da verdade, o general João Batista Figueiredo, se o fez, não pôde ter sua visita acompanhada pela redação de *Brasil Jovem*, uma vez que, quando tomou posse, em março de 1979, a revista já havia deixado de ser editada. Embora a narrativa central que compunha a reportagem, oriunda da redação da revista, afirmasse que “a Revolução de Março e os dois presidentes que antecederam o atual operaram o milagre”, a figura do presidente Médici sobressaía dentre a dos demais generais-presidentes. Os dizeres dos

<sup>130</sup> Glauco Carneiro foi um jornalista cearense nascido em 1938. Possuía formação em Direito e especialização em Comunicação e Relações Públicas. Trabalhou em alguns dos maiores periódicos brasileiros, como a revista *Manchete*, os jornais *O Globo* e *Diários Associados*, sendo editor de *Brasil Jovem* entre 1966 e 1976. Escreveu uma dezena de livros sobre jornalismo e comunicação social, com destaque para a obra “O Menor como alvo da Comunicação de Massa”. Voltaremos a abordar sua atuação como editor de *Brasil Jovem* no quarto tópico deste capítulo. Para sua mini biografia, a qual está entre a de outros mil cearenses famosos, ver: <http://www.ceara.pro.br/cearenses/listapornomedetalhe.php?pid=32385>. Acesso em: jul. 2017.

<sup>131</sup> Carta do Editor. *Brasil Jovem*, ano IV, n. 16, 4º trimestre de 1970, p. 03.

<sup>132</sup> Com exceção das cerimônias oficiais de inauguração, certamente mais usuais. Estes eventos aproveitavam a presença dos generais-presidentes nas cidades para o corte da faixa, eventos de caráter simbólico e não contavam, necessariamente, com a presença dos internos/as.

meninos e meninas da Escola Nossa Senhora do Amparo – escolhidos para representar a imagem que as crianças tiveram do general-presidente – corroboraram a tônica geral da reportagem: a menina Marlene da Silva afirmou que o presidente era “alto, forte, sadio e bondoso”; suas qualidades psicossociais também foram exaltadas, conforme afirmou, por exemplo, Vilma Fernandes da Silva, para quem “o presidente [é] educadíssimo. Ele é um homem simples. Ele não é vaidoso”. Já a menina Irene Barbosa Gomes argumentou que todos sabiam “que ele está trabalhando pra valer”.<sup>133</sup>

Os méritos desproporcionais que as matérias provenientes da redação de *Brasil Jovem* remeteram aos governos dos três primeiros generais-presidentes possivelmente não passaram despercebidos para os leitores e leitoras da revista. A euforia gerada pela figura de Médici pode ser explicada em parte pela presença física do general nas dependências da Funabem, entendida como a manifestação de um interesse pessoal que nutria pela assistência à infância e juventude do país. Por outro lado, elevar Médici como “um presidente excepcional”, como o fez Glauco Carneiro no editorial acima descrito, pode haver sido o resultado de uma simpatia um tanto mais afinada de parte do editor pela ala “linha dura” do alto comando das Forças Armadas – além da manifestação evidente da crença num personalismo quase mítico.<sup>134</sup>

A centralidade da figura do general Emílio Garrastazu Médici, sucessor de Artur da Costa e Silva na Presidência da República e alinhado, como este, à facção “linha dura”, justifica-se pelo papel representado por ele na institucionalização efetiva da ditadura dos militares. Por um lado, seguindo os pressupostos abertos por Costa e Silva com o Ato Institucional n. 05, Médici instituiu largamente o autoritarismo e a violência de Estado como instrumentos na busca pela manutenção da ordem sob a bandeira do desenvolvimento nacional. Por outro, estivera ele a ocupar a cadeira da presidência no período auge do “milagre econômico”, também este um dos processos que marcou o regime militar brasileiro. Observando a trajetória dos governos militares pelo prisma de seus simpatizantes – e porque não, colaboradores – apreende-se porque Médici concentrou as atenções do editor Glauco Carneiro: ele fora o condutor do país num momento de ímpar estabilidade no interior do regime político militar, quando prevalecia, entre os setores médios, empresariais e midiáticos, a

<sup>133</sup> Médici na FNBEM: “Isto é um milagre”. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 16, 4º trimestre de 1970, p. 55.

<sup>134</sup> De acordo com o historiador Daniel Zirker, várias fontes apontam para um abismo fundamental entre duas grandes divisões no interior do governo militar: uma linha moderada, internacionalista, a qual esteve na liderança da Escola Superior de Guerra e na difusão do ideário de Segurança Nacional, e uma linha dura, identificada por um nacionalismo autoritário e exacerbado. Para o autor, a chamada linha dura, facção “mais à direita”, da qual faziam parte os generais Artur da Costa e Silva e Emílio Garrastazu Médici não representava a descrição de um grupo, mas, ao menos inicialmente, uma maneira de expressar certa oposição ao governo de Castelo Branco. Para esta discussão, ver: ZIRKER, Daniel. Hugo Abreu e Afonso de Albuquerque Lima: a mudança quixotesca da linha dura para o centro. **Revista Historiae**, Rio Grande, n. 05, v. 02, 2014, pp. 325-360; e FICO, 2014.



segurança de que o país encaminhava bem questões como a segurança nacional, a economia e a assistência social.

Em “Reinventando o otimismo” Carlos Fico demonstrou como a propaganda levada a cabo pelo regime militar brasileiro, amparada em temáticas não doutrinárias e com poucas colorações oficiais, ultrapassou os propósitos ideológicos mecânicos da “intenção”, dialogando com uma estrutura de pensamento secular, com a literatura, as representações e as energias utópicas que o povo brasileiro tinha (e tem) de si mesmo como feliz, otimista, bem como do Brasil como um país fadado a “dar certo”. A exacerbação das esperanças em torno dos destinos do Brasil, estimulada por diferentes setores sociais entre as décadas de 1950 e início de 1960, se relacionavam a este traço de longa duração que a ditadura soube vincular com o panorama político e com o fenômeno econômico, evidentemente, na tentativa de elaborar uma leitura sobre o Brasil que “criasse as bases para um sistema de autoreconhecimento social e se instaurasse como mística de esperança e do otimismo”.<sup>135</sup>

O otimismo, não como atitude positiva, mas como convicção de que um futuro melhor viria, de que os problemas do país encontrariam, neste futuro, solução satisfatória, pôde ser reatualizado pelos militares em face de certa estabilidade política e econômica, posto que não se trata de uma perspectiva instrumentalizada, simplesmente, mas do seu fundamento num imaginário que não estava de todo desconectado do “poder efetivo”. Para Fico, não surpreende que o período do governo Médici tenha sido propício ao desenvolvimento da retórica sobre a grandeza viável e tangível do Brasil, fosse do ponto de vista do “milagre econômico”, das proezas da Seleção Brasileira de Futebol, ou do ordenamento social evidenciado pós-1968. Bastava ter olhos para ver que “a vocação de grandeza do Brasil” poderia ser “justificada facilmente pelos dados ao redor, pela dimensão concreta, natural do país; não era uma utopia. Nesse sentido, o golpe de 1964 deveria ser entendido por todos como o marco de um novo patamar temporal, qualificado e legitimado pelas conquistas que ia obtendo”.<sup>136</sup>

Retrocedamos um pouco, até o ano de 1967. O Estado brasileiro viveu, em março daquele ano, a primeira sucessão presidencial dentro do regime militar. O general Humberto de Alencar Castelo Branco dera lugar ao general Artur da Costa e Silva, cujo mandato seria interrompido em 1969 por motivo de saúde. *Brasil Jovem* publicara, no mês de abril daquele ano, 1967, seu terceiro exemplar. A coluna *Conversa do Editor* ou *Carta do Editor*, como se chamaria dentro de alguns anos, ainda não havia começado a ser editada. Junto ao sumário,

<sup>135</sup> FICO, Carlos. **Reinventando o otimismo**: ditadura, propaganda e imaginário social no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997, p. 19.

<sup>136</sup> Ibidem, p. 77.

ainda na página 01, o presidente da Funabem, Mário Altenfelder, enviava aos leitores uma “Mensagem a dois governos e a uma só revolução”.

Dizia a narrativa que “na oportunidade em que o digno e honrado Governo do Presidente Castelo Branco cede lugar, democraticamente, ao digno e honrado Governo do Presidente Costa e Silva”, Mário Altenfelder desejava lançar uma mensagem de “reconhecimento e confiança à revolução de 31 de março de que esses dois governos são produto, pois a ela (...) se deveu a criação e o estímulo que vem sendo dado a esta entidade”. Em nome da instituição, do Conselho Nacional, dos funcionários e dos “menores amparados” pela Funabem, Altenfelder afirmava que “Deus, a Nação e Povo Brasileiro são gratos a quem assiste hoje a criança como o homem de amanhã”.<sup>137</sup>

O título da mensagem do presidente da Fundação “a uma só revolução” pode haver deixado margem ao debate sobre os dissensos dentro do regime político instituído naquele momento, visto que por meio dele Altenfelder buscou conciliar dois governos militares num único processo revolucionário. A mensagem poderia sugerir, também, para os mais bem informados, que se haviam diferenças entre os generais, estas eram resolvidas “democraticamente”. Para o cientista social João Roberto Martins Filho, o debate em torno da homogeneidade e dos dissensos no interior do comando militar pode ser sintetizado através do conceito de “unidade na desunião”. Tal unidade, que se construiu “a partir de uma oposição unânime, tanto na oficialidade como na hierarquia, à devolução do poder dos civis”, possibilitou o “surgimento de uma ideologia militar fortemente calcada na repulsa à política civil, que passou a ser vista como equivalente à ‘demagogia populista’ e associada à instabilidade social e aos riscos de ruptura da ordem”.<sup>138</sup>

Os significados da mensagem de Altenfelder, em sua evocação à “revolução” como um processo único, pode, ainda, ser lido sob o ponto de vista da matriz do pensamento militar brasileiro entre o final dos anos 1950 e o final da década de 1970. Noutro e mais recente trabalho, Martins Filho pontua que os estudiosos da história política nacional, sobretudo aqueles que se debruçaram sobre as influências doutrinárias dos militares brasileiros, se deparavam com frequência com duas expressões para as quais deram pouca importância, até o final da década de 1970: a de guerra revolucionária e a da defesa da civilização cristã.<sup>139</sup>

<sup>137</sup> ALTENFELDER, Mário. Mensagem a dois governos e a uma só Revolução. **Brasil Jovem**, ano I, n. 03, abril de 1967, p. 01.

<sup>138</sup> MARTINS FILHO, João Roberto. Estado e regime no pós-64: autoritarismo burocrático ou ditadura militar? **Revista de Sociologia e Política**, n. 02, 1994, p. 18.

<sup>139</sup> MARTINS FILHO, João Roberto. A influência doutrinária francesa sobre os militares brasileiros nos anos de 1960. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 67, jun. 2008, pp. 39-50.

A literatura sobre o ideário dos militares brasileiros se concentrou na chamada Doutrina de Segurança Nacional, entendida como incontestável influência dos Estados Unidos na instrução das Forças Armadas e nos consequentes golpes militares ocorridos na América Latina a partir de 1964. No entanto, a começar pelo próprio conceito de revolução, parece notório que a experiência militar brasileira não tenha sido inspirada apenas pela Doutrina de Segurança Nacional, pois remetia à experiência doutrinária francesa a apropriação do termo *guerre revolutionnaire*, utilizado pelas insurreições coloniais na África.<sup>140</sup> Segundo Martins Filho, a “principal característica desta forma de conflito era a indistinção entre os meios militares e não militares e a particular combinação entre política, ideologia e operações bélicas que ela proporcionava”.<sup>141</sup> Subjacente à doutrina da guerra revolucionária estava um projeto de intervenção militar na sociedade, levado a cabo por uma elite regeneradora e consciente de seu destino junto à pátria.

A segunda expressão se relaciona à missão a qual estavam destinadas as forças armadas brasileiras, a da defesa da civilização cristã. A justificativa geral da doutrina militar francesa era a “de que a civilização cristã estava envolvida numa guerra permanente e mundial, em que as distinções tradicionais entre guerra e paz passavam a ser insignificantes”.<sup>142</sup> Importava, nesse contexto, a salvaguarda dos valores da cristandade, tais como a família, os costumes e a pátria. Para o enfrentamento do inimigo interno, que ameaçava esses valores, as autoridades responsáveis mostravam-se incompetentes, pois, em face do direito, dispunham de um campo de ação muito limitado quanto à escolha das técnicas e dos meios legais para o combate. Já os revolucionários, em nome de Deus e da Pátria, consideravam válidos todos os meios imagináveis de ação.

De maneira direta ou indireta – citando o milagre, Deus, ou a “missão” – os conceitos de guerra revolucionária e de defesa da civilização cristã foram utilizados largamente nos discursos oficiais do regime em curso a partir de 1964. A ideia de um movimento revolucionário, no sentido de uma alteração considerável e relevante para o rumo do país, parecia ressoar positivamente no inconsciente da população brasileira que anseava por mudanças substanciais – pelo menos daquela parcela para a qual a distinção esquerda/direita

---

<sup>140</sup> Em 1962, quando o presidente John Kennedy promulgou o Memorando de Ação de Segurança Nacional, havia pelo menos três anos que a Escola Superior de Guerra promovia palestras sobre a Guerra Revolucionária. Sem dirimir a importância da DSN junto às forças armadas brasileiras, parece axiomático que a instrução doutrinária das fileiras mais altas do comando militar já estava em curso naquela ocasião.

<sup>141</sup> MARTINS FILHO, 2008, p. 41.

<sup>142</sup> Ibidem, p. 42.

não fazia muito sentido. A civilização cristã, por sua vez, estava sob ameaça, acreditava-se, o que seria de fato algo a se temer em um país aonde as doutrinas cristãs eram predominantes.

A emergência de um grupo que se reportava a Deus em sua missão patriótica pode haver tido o poder de sensibilizar profundamente aqueles e aquelas que acompanhavam com preocupação o drama da menoridade brasileira. Como se buscou demonstrar, sobretudo através da narrativa em torno da visita do general-presidente Médici à Fundação, as referências a uma missão a cargo dos militares, cujas origens são os preceitos divinos em torno da Pátria, estiveram presentes nas narrativas de *Brasil Jovem*, que sob o ponto de vista da oficialidade, formavam e informavam a rede de assistência social voltada às crianças e aos adolescentes brasileiros.

O eixo central das narrativas veiculadas pela revista, no que se refere ao âmbito político – a ditadura, os generais-presidentes e sua obra – se voltou, durante as duas primeiras fases,<sup>143</sup> com ênfase notória na segunda, à “revolução” enquanto condição de possibilidade do “milagre”, ao qual se remetia o desaparecimento do “inferno do antigo SAM”. Foi operado, no âmbito do discurso institucional, um distanciamento entre a Fundação erguida e que funcionava “muito bem” – como teria constatado Médici – e as primeiras abordagens em torno da instituição, quando ela ainda não passava de um projeto, com tão somente as diretrizes definidas e umas poucas instituições em reforma.

Quando da promulgação da lei de criação da Funabem, esta era uma entidade oriunda de um governo carente de licitude, o que retia em si certa falta de legitimidade. Buscando assentar-se enquanto instituição corrigida e eficaz, além de necessária, a Fundação retomou os debates, sugestões e projetos que lhes eram largamente anteriores, aos quais se reportava, então, enquanto seu “anteprojeto”. No alvorecer da década de 1970 a obra da rede Funabem podia falar por si mesma, tendo a “revolução” despontado como única responsável, tanto pelo solapamento, quanto pelo que ergueu no lugar do Serviço de Assistência a Menores.

Quiçá, mais do que o milagre de ter feito desaparecer o antigo SAM, o discurso institucional iluminou a figura daqueles que o fizeram, com ênfase no terceiro “governo revolucionário”, o de Emílio Garrastazu Médici. Neste que fora o tempo áureo de uma nova forma de aparição do poder, quando os generais-presidentes projetavam sua imagem como homens dignos, sérios, cuidadosos de tudo à sua volta, estes homens, “admirados por seu caráter circunspecto”, lograram utilizar a propaganda para receber “o prêmio da popularidade,

---

<sup>143</sup> As fases pelas quais passou a revista *Brasil Jovem* serão abordadas na última seção deste Capítulo 01, a seguir.

entendida no seu legítimo e verdadeiro sentido de compreensão do povo”.<sup>144</sup> Médici havia ido à Funabem, naquele ano de 1970, para recebê-lo em nome da “revolução de março”.

#### 1.4 *BRASIL JOVEM* : PARA ALÉM DA “QUADRADICE DOS BOLETINS OFICIAIS”?

Ao longo das décadas de 1960 e 1970, as chamadas revistas semanais alcançaram enorme popularidade no Brasil. Neste período surgiram algumas das mais influentes revistas periódicas brasileiras das décadas subsequentes, tais como as revistas *Realidade*, *Visão*, *Veja*, *IstoÉ* e *Manchete*. A reconfiguração periodística que se operava no país desde meados da década de 1950 foi de fundamental importância para a construção de um segmento leitor diferenciado daquele das revistas ilustradas, as quais possuíam primazia até então. Em termos técnicos, o desenvolvimento da impressão *offset*, mais rápida e mais barata, possibilitou a ampliação do leque de periódicos aos quais os leitores e leitoras brasileiros poderiam dispor para se informar e acompanhar os acontecimentos do país e do mundo. Por outro lado, em função da alteração na ordem temporal cotidiana, que ocorria naquele momento, os jornais impressos experienciaram um declínio paulatino de seu público leitor, que passou em certa medida a preferir a síntese interpretativa semanal oferecida pelas revistas.<sup>145</sup>

O mercado editorial brasileiro se consolidou nos anos 1960, sobretudo, graças às revistas de cunho informativo, que souberam se valer de elementos da tradição de leitura das revistas ilustradas para articular imagens, texto jornalístico e produção de noticiário em veículos organizadores do social. Ao apresentarem-se como nacionais, pretendiam dar conta de vastas regiões do país e garantir que todos e todas estivessem aptos a compreender o noticiário. De acordo com os historiadores Silvia Arend e Reinaldo Lohn, o resultado obtido através do modelo de revistas semanais foi a legitimidade destes periódicos “como instâncias discursivas definidoras dos acontecimentos memoráveis”, uma vez que o discurso da informação tornou-se elemento importante na composição da memória social do país.<sup>146</sup>

O contexto histórico favorável às revistas periódicas informativas pode ter influenciado a opção pela publicação de um congênere como porta-voz da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. A revista *Brasil Jovem* nasceu sob perspectivas que, em alguns aspectos,

<sup>144</sup> FICO, 1997, p. 71.

<sup>145</sup> BARBOSA, Marialva Carlos. Prefácio. In: AREND, Silvia Maria Fávero (Org.). **Um país impresso: História do Tempo Presente e revistas semanais no Brasil**. Curitiba: Editora CRV, 2014, pp. 07-10.

<sup>146</sup> AREND, Silvia Maria Fávero; LOHN, Reinaldo Lindolfo. Introdução. In: AREND, Silvia Maria Fávero. **Um país impresso: História do Tempo Presente e revistas semanais no Brasil**. Curitiba: Editora CRV, 2014, pp. 11-17.

aproximavam-na das revistas semanais: representar a nação brasileira, informar sobre os acontecimentos relevantes e mediar, através de um olhar interpretativo, a relação entre os processos em curso e os leitores e leitoras. Da mesma forma que os demais periódicos impressos, *Brasil Jovem* manteve durante parte significativa de sua trajetória as seções *Carta do editor* – ou *Conversa do editor* – e a seção *Carta dos leitores*. Foram nestas seções, utilizadas aqui como um norte, que se coletou a maior parte das informações disponíveis acerca do objetivo, expediente e recepção do periódico.

A seção chamada *Carta dos leitores*, publicada na última página de cada exemplar de *Brasil Jovem*,<sup>147</sup> costumava compilar excertos das cartas destinadas aos editores do periódico, recebidas na sede do Departamento de Relações Públicas da Funabem, situada na Rua Visconde de Inhauma, n. 39, 5º andar, na cidade do Rio de Janeiro.<sup>148</sup> Algumas cartas, dada a relevância percebida em seu conteúdo pelos editores – numa interlocução com o cenário que desejavam apresentar ao início de cada exemplar – realizaram um caminho singular, sendo veiculadas junto à *Carta do editor*. Por esta razão o exemplar de dezembro de 1968 abria com as impressões de um magistrado leitor acerca da Fundação e de seu veículo, assim apresentada pelo então editor-chefe de *Brasil Jovem*, o jornalista Glauco Carneiro:

“*Brasil Jovem*” recebeu uma carta, do Juiz José Mendes de Anchieta de Oliveira, de Pedro II, Piauí, que é um estímulo e ao mesmo tempo um atestado de que esta revista está alcançando o objetivo a que se propôs realizar: “... Chegou-me às mãos um exemplar de ‘Brasil Jovem’ editada ao calor do patriotismo e inspirada em profundo sentimento de amor e fraternidade humana. Creia que fiquei entusiasmado com o trabalho, o abençoado trabalho da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, principalmente em fazendo despertar nos corações brasileiros, na consciência, o amor e a noção do dever de colaborar para a solução de um dos mais dramáticos problemas nacionais – o do menor”.

Na carta enviada à redação de *Brasil Jovem*, o juiz José Mendes elencou alguns elementos constitutivos do ânimo da Fundação ao investir na produção de um veículo próprio de tal monta. O amor e a fraternidade humana, que inspiravam, para o remetente da carta, o patriotismo, foram apresentados enquanto sentimentos que moviam o “abençoado trabalho” da Fundação. O reconhecimento da alteração empreendida no cenário social voltado aos infantojuvenis estava entre as preocupações centrais do Departamento de Relações Públicas da

<sup>147</sup> Até a sua terceira edição, a revista ainda não havia publicado cartas de leitores em *Brasil Jovem*. Com relação ao enunciado por parte do editor, o exemplar n. 01 traz uma pequena nota do “chefe da redação” na primeira página, enquanto o exemplar n. 02 eliminou esta seção. Já no exemplar n. 03 a então designada *Carta do editor* fora impressa na última página da revista, lugar que ocupará a *Carta dos leitores* a partir do n. 04 em diante. Ver: Anexo III.

<sup>148</sup> O setor de Relações Públicas da Funabem trocou de endereço durante o ano de 1967. Os dois primeiros exemplares de *Brasil Jovem* citam a Rua México, n. 125, 4º andar, sala 01, cidade do Rio de Janeiro como endereço de redação da revista.

Funabem, o qual publicou, além de *Brasil Jovem*, um conjunto de obras de caráter técnico e também dos norteadores filosóficos da Fundação, ao longo das décadas de 1960 e 1970.<sup>149</sup>

Em seu primeiro exemplar, publicado no ano de 1966, o chefe da redação afirmou que “Brasil Jovem surge como órgão da FNBEM, para que os interessados no problema do menor acompanhem o trabalho da Fundação”.<sup>150</sup> De fato, de acordo com Rodrigues, *Brasil Jovem* tornou-se desde cedo a porta-voz oficial da Fundação, atribuindo à instituição o papel de guardião da infância e da juventude desvalidas no Brasil. Apesar de manter outros canais de comunicação, a Funabem utilizou a revista *Brasil Jovem* como “campo específico para a difusão de ideias sobre a marginalização e a delinquência travadas no período”.<sup>151</sup>

Segundo Vogel, a implantação do modelo de atuação da Funabem no nível dos estados requeria, por parte do órgão central, um investimento em duas frentes. A primeira, o repasse de recursos financeiros, dependia também de um processo de sensibilização a nível local na criação de fundações estaduais que se encarregassem da aplicação dos recursos disponibilizados. A outra se referia ao trabalho de capacitação das Febens, para que operassem em sintonia com a Fundação Nacional. Para o autor, a revista *Brasil Jovem* cumpriu primordialmente a função de divulgar o ideário da instituição, vinculando-se a essa segunda frente de investidas por parte da entidade central.<sup>152</sup> Ao acolher textos representativos do seu pensamento norteador, além de matérias sobre a “questão do menor” em geral, tais como reportagens de cunho estatístico, eventos, datas comemorativas e assuntos correlatos à atuação e formação dos profissionais da rede Funabem, *Brasil Jovem* objetivava prescrever um conjunto de metodologias de trabalho com crianças e adolescentes atingidos pelo processo de marginalização.

*Brasil Jovem* cumpriria, ainda, uma função de suma importância em termos de legitimidade. Ao convergir o pensamento de uma elite pedagógica em torno das temáticas ligadas à infância e à juventude, estava entre seus objetivos atuar para ratificar o órgão ao qual servia, e conseqüentemente, o projeto político do qual a Fundação era resultado. Na medida em que “abria espaço para os pronunciamentos de presidentes, governadores, ministros e secretários de estado, parlamentares, juristas e juízes, autoridades do campo acadêmico e técnicos”,<sup>153</sup> o periódico disseminava informes sobre a infância e a juventude brasileiras, vinculados aos princípios filosóficos e concepções políticas em curso no país em termos de

<sup>149</sup> Ver, por exemplo: FUNABEM. **A experiência da FUNABEM na reeducação do menor de conduta antissocial**. Rio de Janeiro: FUNABEM, 1976. E também: ALTENFELDER, Mário. **Bem-Estar e Promoção Social**. Governo do Estado de São Paulo, 1977.

<sup>150</sup> Uma Fundação para o Brasil Jovem. **Brasil Jovem**, ano I, n. 01, outubro de 1966, p. 01.

<sup>151</sup> RODRIGUES, 2001, p. 119.

<sup>152</sup> VOGEL, 2011.

<sup>153</sup> Ibidem, p. 297.

assistência social. A formação de uma opinião pública favorável e entusiasmada com o que estava sendo realizado pela instituição interessava sobremaneira ao governo ditatorial, visto que este tinha “na FUNABEM um dos orgulhos da administração federal”.<sup>154</sup>

Diferente das revistas informativas com temáticas variadas, a revista *Brasil Jovem* se colocava à disposição de um público leitor especializado. Almejando conduzir um entendimento sobre a realidade da assistência social levada a cabo pela Funabem, o periódico era destinado “gratuitamente, a autoridades, órgãos de comunicação social, juízes e aos demais interessados no problema do menor”.<sup>155</sup> Uma vez que os veículos produzidos pela Fundação não eram os únicos a difundir conhecimento e informações sobre a atuação da instituição, se configurava relevante mediar os debates relacionados, tanto à institucionalização da infância e da juventude abandonada e infratora, da qual estava incumbida a Funabem, quanto às ações de prevenção da marginalização infantojuvenil levadas a cabo por outras entidades, dentro e fora do país.

O editor Glauco Carneiro se orgulhava do fato de *Brasil Jovem* constituir-se como única publicação “especializada que não descuida do aspecto ‘leigo’ da divulgação no campo do menor”.<sup>156</sup> A peculiaridade da revista residiria, para o editor, “na máxima atenção” que vinha dando à tarefa de “compilar e institucionalizar os textos interessantes publicados em todo o país por revistas e jornais”.<sup>157</sup> A divulgação de material “técnico e leigo” garantia que a revista estivesse acessível a um grupo mais amplo de pessoas, além dos profissionais que atuavam junto à população infantojuvenil carente, proporcionando também que *Brasil Jovem* fugisse da “quadrada dos boletins oficiais”.<sup>158</sup> A bem da verdade, a revista pode ter se distanciado de um modelo de boletim oficial dado que se aproximava de veículos comerciais no sentido de um forte apelo aos elementos estéticos e às fotografias. Isto não significa que em suas páginas não fosse possível observar, do começo ao fim, seu caráter oficial ou ainda, a vinculação autoevidente do seu conteúdo com as práticas de gestão infantojuvenil executadas pela Funabem.

Cerca de uma dezena de cartas eram remetidas diariamente ao Departamento de Relações Públicas da Funabem, inquerindo acerca da possibilidade de receber números anteriores ou manifestando o desejo de figurar entre os destinatários da revista. A tiragem de 5.000 exemplares por edição parecia não alcançar a totalidade da demanda pela publicação. Em

<sup>154</sup> Conversa do editor. **Brasil Jovem**, ano I, n. 03, abril de 1967, p. 52.

<sup>155</sup> RODRIGUES, 2001, p. 119.

<sup>156</sup> Carta do editor. **Brasil Jovem**, ano III, n. 12, dezembro de 1969, p. 03.

<sup>157</sup> Idem, idem.

<sup>158</sup> Idem, idem.



março de 1970, cartas de leitores voltaram a ser reproduzidas junto à seção *Carta do editor*, desta vez, no começo do exemplar de número 13 da revista. Em uma delas, o remetente afirmava que “o interesse por ‘Brasil Jovem’ é o maior possível, tanto que é considerada nossa bíblia semestral em matéria do menor”. Segundo Carneiro, a enorme receptividade de *Brasil Jovem* se relacionava ao seu perfil, um tanto científico, um tanto jornalístico. As “mensagens desse tipo”, em referência ao excerto acima reproduzido, eram “uma prova de que o objetivo a que nos propomos, divulgar a política nacional do bem-estar do menor, pesquisar levantamentos nacionais sobre o problema, assim como compilar matérias e reportagens publicadas na imprensa está sendo vigorosamente alcançado”.<sup>159</sup>

Ao analisar um conjunto de reportagens publicadas por *Brasil Jovem*, sobretudo àquelas oriundas da redação da revista, Arno Vogel definiu-o como marcados por uma “orgulhosa autoadulação”.<sup>160</sup> Para o grupo de profissionais que pensava e executava sua edição, o caráter oficialismo não era obstáculo para a pluralidade de opinião, tampouco interferia na veracidade do conteúdo produzido. Nos editoriais escritos por Glauco Carneiro percebe-se que este entendia seu trabalho como no âmbito jornalístico. Segundo seus dizeres, *Brasil Jovem* estava comprometida com a “oportunidade dos leitores receberem ideias novas e conhecerem atuações que fugissem do rotineiro”, sendo que “um dos predicados indeclináveis do bom jornalismo, mesmo quando posto a serviço dos órgãos oficiais, é a prática sã de não considerar os pontos de vista próprios como detentores da verdade”.<sup>161</sup>

A ressalva de Carneiro quanto ao bom jornalismo e a não pretensão a uma verdade absoluta poderia soar um tanto retórica ao leitor ou leitora que costumava acompanhar suas *Cartas*. Isto porque o perfil dos editoriais da revista, enquanto fora ele seu encarregado, entre 1966 e 1976, demonstram uma postura, no mínimo, indulgente para com a obra dos governos militares. No período em que esteve à frente da revista como editor-chefe, *Brasil Jovem* e, sobretudo, a própria Funabem, foram costumeiramente celebradas, como quando, no exemplar de setembro de 1967, Carneiro introduziu o conteúdo da revista afirmando que “prossegue sua marcha vitoriosa esta publicação oficial da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor”, a qual nascera para “informar o Brasil e os brasileiros sobre a obra de salvação do menor que se realiza pela grande equipe chefiada pelo Dr. Mário Altenfelder”.<sup>162</sup>

---

<sup>159</sup> Carta do editor. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 13, março de 1970, p. 03.

<sup>160</sup> VOGEL, 2011, p. 305.

<sup>161</sup> Carta do editor. **Brasil Jovem**, ano VI, n. 22, 2º trimestre de 1972, p. 03.

<sup>162</sup> Conversa do editor. **Brasil Jovem**, ano I, n. 04, setembro de 1967, p. 01.

Aqueles e aquelas que, ao entrar em contato com a publicação, por ventura questionassem um suposto ponto de vista demarcado por parte do editor, este se defendia, na medida do possível, em sua *Conversa do editor*. Na edição número 09 de *Brasil Jovem*, confrontando o leitor ou leitora, Carneiro inferiu que, “durante todo êsse tempo, você foi testemunha do que se procurou fazer”, e afirmou: “a obra da Fundação não precisou nunca da louvação artificial, mas também prescindiu da divulgação semi-oculta que nada resolve”.<sup>163</sup>

Devido ao número reduzido de profissionais envolvidos na publicação de *Brasil Jovem* – que girava em torno de sete pessoas (entre repórteres, fotógrafos, designers, redatores, datilografistas, entre outros, além do editor-chefe) – tudo leva a crer que cada exemplar da revista requeria grandes esforços por parte do Departamento de Relações Públicas da instituição. Sua materialidade também sugere que se tratava de um investimento caro. No exemplar número 17 da revista lia-se um alerta aos leitores e leitoras acerca do seu expediente:

(...) muito embora “Brasil Jovem” apresente um padrão razoável de qualidade, em confronto com demais revistas da área pública ou privada, não quer dizer que seja objeto de luxo. Seu pessoal redacional é pouquíssimo (e causa espanto aos jornalistas que se consiga fazê-la assim) e os recursos são escassos, cobrindo só os custos, sem sobras.<sup>164</sup>

Ao final desta *Carta do editor*, Carneiro solicita que os leitores e leitoras meçam os “sacrifícios para que Brasil Jovem chegue às suas mãos”. Rogava, na mesma oportunidade, que fosse dada à publicação a destinação prática possível a cada um. No exemplar que sucedeu esta súplica, o editor volta a afirmar que o objetivo de *Brasil Jovem* era instruir para a ação, pois não queria apenas informar, mas trazer os leitores e leitoras “para a nossa luta, para a mudança estrutural que estamos realizando em todo país. Não descanse depois de ler BRASIL JOVEM: levante-se e aja no campo social!”.<sup>165</sup> Junto à *Carta dos leitores* lia-se, em espanhol, inglês, francês, italiano e esperanto, além do português, a solicitação em fazer a revista circular, a partir dos dizeres: “Pede-se permuta”.<sup>166</sup>

Como visto, a revista fora pensada para percorrer todo o território nacional, renovando em cada exemplar o entusiasmo para com o trabalho empreendido pela rede Funabem, informando profissionais e formando opinião entre os interessados pela “causa do menor”. Publicada inicialmente como veículo oficial informativo, seu objetivo ampliou-se para amparar a gestão de conhecimentos acerca da infância e da juventude, disponibilizando aportes teóricos e práticos para a ação, mas também sumariar os debates de relevo que estavam ocorrendo na

<sup>163</sup> Conversa do editor. **Brasil Jovem**, ano III, n. 09, março de 1969, p. 03.

<sup>164</sup> Carta do editor. **Brasil Jovem**, ano III, n. 17, 1º trimestre de 1971, p. 03.

<sup>165</sup> Carta do editor. **Brasil Jovem**, ano III, n. 18, 2º trimestre de 1971, p. 03.

<sup>166</sup> Ver Anexo IV.

sociedade brasileira – como a atualização da legislação menorista, a contribuição da Psicologia para o tratamento dos associais e os índices crescentes de desnutrição observados entre as crianças pobres brasileiras.

O ano de 1974 finalizou com a primeira alteração significativa na Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor desde a sua origem. Sua presidência estivera a cargo de Mário Altenfelder desde 1964, sendo substituído nesta função pelo Dr. Fawler de Melo, que ocupara anteriormente a direção do Departamento de Execução e Avaliação II da Funabem. O jornalista Glauco Carneiro, à frente da redação de *Brasil Jovem* desde 1966, também foi substituído. Em seu lugar, a redação da revista ficou a cargo de Pedro de Menezes.<sup>167</sup>

Durante o período em que Glauco Carneiro foi o chefe da redação, todos os “editoriais” de *Brasil Jovem* foram assinados, sem exceções. Esta seção, no periódico, se chamou *Carta* ou *Conversa do editor*. Quando da troca da equipe editorial, em 1975, o editor Pedro de Menezes deu fim a esta tradição, tendo assinado apenas um exemplar da revista, o de número 40, do 1º quadrimestre de 1978. A ausência desta seção trouxe algum traço de formalidade a mais para *Brasil Jovem*, visto que sua presença havia sido marcada pelo tom imperativo de Carneiro, fosse na pequena coluna em que apresentava o exemplar ou nos textos de abertura das reportagens compiladas por ele de outras fontes.<sup>168</sup>

Como em qualquer veículo da mídia impressa periódica, o perfil da edição lhe é conferido pelo editor-chefe. No caso de *Brasil Jovem*, que tivera apenas dois editores ao longo de sua trajetória, torna-se evidente esta demarcação, a qual possibilita a divisão em dois momentos: aquele cuja edição era realizada por Glauco Carneiro (1966-1974), e outro sob a responsabilidade de Pedro de Menezes (1975-1978). No entanto, o longo período de Carneiro junto à redação de *Brasil Jovem* deve ser dividido, por sua vez, também em duas fases, em função de que os primeiros exemplares em nada se assemelham, seja em termos de conteúdo, variedade, tamanho ou design, aos exemplares produzidos a partir do último ano da década de

<sup>167</sup> Não foram encontrados dados biográficos sobre este editor.

<sup>168</sup> Passaram pela equipe de *Brasil Jovem*, entre funções cambiantes, além dos editores Glauco Carneiro e Pedro de Menezes: Paulo Gerônimo, Rubens Américo, Fernando Seixas, Antônio Carlos Ribeiro, Francisco de Paula Ferreira, Elisabeth Penna, Iara Reis, Hamilton Negrão, Wilson dos Santos, Nelson Dutra, Beatriz Pottier, João Muri, Ana Lúcia Dick, Celso Miranda, Carlos R. Abreu, Paulo R. Mendes, Paulo Fernando, Paulo Tavares, Mariza Cardoso, Wanda Lage Neves, Ronaldo Zambrano, Francisca Melo, Fernando Pena, Anna Lúcia Maranhão, Clério Buzzani, Fausto Barreto, J. S. Costa, Hélio Passos, Marinalva N. Guimarães, Geraldo Monnerat, Marilucia Ferreira de Mattos, Carlos Roberto Rocha, Maria de Lourdes Bastos, Rui Machado Lima Filho, Sérgio Reis, Denise Taranto Pereira, J. F. Rêgo Barros, Margarida Leite, Mariana de Brito Franco, Edson Seda de Moraes, Pedro Ernesto Mariano de Azevedo, Edno Rodrigues do Amaral, Paulo Cesar Tavares Rios, Lenice Silva de Oliveira, Marcos do Vale, Edson Durski e Eliana Rita Souza Mello. Apesar da lista extensa, não mais do que oito e em alguns exemplares, apenas quatro pessoas conformavam sua equipe de produção.

1960. Resulta adequado, portanto, organizar a revista em três fases, segundo critérios editoriais, técnicos e estilísticos: 1966-1968 (1ª fase); 1969-1974 (2ª fase) e; 1975-1978 (3ª fase).<sup>169</sup>

No primeiro momento da revista, esta se apresentou como um veículo institucional meramente informativo. Nos exemplares iniciais foram publicadas as normativas legais, o anteprojeto de lei e as diretrizes nacionais, além de matérias que reportavam sobre os encontros que estavam ocorrendo pelo Brasil para a disseminação do ideário da Funabem e para a assinatura de convênios entre os estados e a Fundação Nacional. O primeiro exemplar contém apenas 17 páginas, e está impresso em qualidade técnica inferior, enquanto os outros possuem entre 40 e 94 páginas, com reportagens mais elaboradas (com recursos visuais diferenciadores, tamanho de letra maior e texto mais espaçado, etc.). As cores foram sendo inseridas lentamente nesses exemplares, que não possuíam um design padrão (com exceção dos exemplares de 1968, que esboçavam uma padronização). Os textos, apesar de extensos e predominantes sobre as imagens, eram reduzidos em quantidade.

A segunda fase da revista, que teve início em 1969, foi concomitante à consolidação da Funabem, sendo que representa o período em que a instituição atingiu seu ápice: a maior parte dos convênios e das instituições foi desenvolvida nestes anos. De maneira diversa daquela percebida no momento anterior, a Fundação não se apresentava mais como “ainda não” – embora, ainda, enquanto promessa – e a revista *Brasil Jovem* refletia esta realidade materializada da instituição. Neste contexto o periódico foi alvo de uma padronização técnica que buscou manter certo estilo gráfico, além da consolidação do sistema que fazia da reportagem central, a ser impressa em cores, a matéria de capa da edição. Os exemplares desta fase possuem 90 páginas uniformes, as imagens possuem maior importância e – o que é mais importante – o conteúdo das matérias está centrado na veiculação de experiências de sucesso da rede Funabem. Em menor medida, algumas reportagens de cunho científico e oriundas de profissionais de outros países também passaram a ser publicadas.

A terceira e última fase da revista, que se iniciou, como dito anteriormente, com a mudança no corpo editorial, foi o momento de internacionalização de *Brasil Jovem*. Neste período, entre 1975-1978, sua identidade gráfica estava estabelecida e o fotojornalismo passou a ser um recurso largamente utilizado. Contudo, no âmbito social, a Funabem não parecia conseguir apresentar-se, como outrora, enquanto uma promessa de futuro, tampouco como

---

<sup>169</sup> A periodicidade da revista variou entre exemplares mensais, trimestrais e quadrimestrais. No ano de 1966, dois exemplares foram editados, e três exemplares nos anos de 1967 e 1968. Nesse período, os números foram publicados com o mês de referência na capa, ao invés do quadrimestre. Os exemplares correspondentes aos anos de 1969 a 1972 foram editados trimestralmente, enquanto no período compreendido entre 1973 e 1978 *Brasil Jovem* foi editada quadrimestralmente, resultando em 42 números da revista.

promessa cumprida. Talvez por este motivo, a maior parte das matérias veiculadas dizia respeito a temas supranacionais, como a relação entre a fome e as crianças abandonadas, o problema da drogadição, a Justiça de Menores no mundo, para citar alguns exemplos. O espaço destinado às obras da Fundação se reduziu significativamente, mantendo-se de maneira constante, no entanto, a seção *O dia-a-dia da FUNABEM*, cujo caráter era, justamente, o de um boletim informativo oficial.

A trajetória da revista *Brasil Jovem*, ao longo de 12 anos de edição, se constituiu enquanto representativa da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, desde a criação desta em 1964 até o seu desmantelamento, a partir da segunda metade da década de 1980. A promessa de renovação total da metodologia de trabalho assistencial voltada às crianças e aos adolescentes brasileiros, pela Funabem, fora acompanhada por um periódico veiculador de seu projeto institucional que tinha por base o futuro, com a convicção de um “será”. O momento de consolidação da instituição, quando a mesma possuía elementos para se apresentar como uma realidade concreta, correspondeu igualmente ao período de estabilidade de *Brasil Jovem*, identificado com a segunda fase da revista, entre 1969 e 1974. Operando junto ao “milagre”, ambas, a Funabem e a revista *Brasil Jovem* apresentavam-se a cargo do tratamento da questão da menoridade no país – afastando-se do “ainda não” de outrora, mas apartada, ainda, do “não mais será”.

Quando começava a dar sinais de que a “problemática do menor” não poderia ser equacionada a contento através dos instrumentos e medidas propaladas pela Funabem, *Brasil Jovem* voltou-se para a veiculação de conteúdo universalista, propalando a atuação conjunta da sociedade com as instituições mantidas pelo Estado na resolução das questões sociais e retirando o foco sobre as suas ações. Finalmente, com a derrocada da Funabem, o Departamento de Relações Públicas decidira poupar-se ao trabalho de investir na propaganda de uma instituição que começava a ser abertamente questionada, momento no qual a revista *Brasil Jovem* deixou de ser produzida, ao final do ano de 1978.

Cabe destacar, em definitivo, que o caráter oficial de *Brasil Jovem*, tendo se orientado a um posicionamento intrínseco à ditadura dos militares, não esteve isolado num contra discurso inverso ao das grandes corporações da mídia. Fosse por conta dos censuradores inseridos na redação dos jornais e revistas, ou da simpatia que o *mass media* nutria pelo regime, resulta imprescindível sugerir que a “aura” sob a qual *Brasil Jovem* fora produzida se aproximava sensivelmente daquela que regia a produção de parte significativa dos veículos midiáticos entre o meado da década de 1960 e o segundo terço da década de 1970. Insisto em que a crença num futuro no qual as questões sociais seriam resolvidas a contento, como parecia sugerir os

indicadores econômicos, propagou-se pela sociedade brasileira, por diferentes estratos sociais, em diferentes instâncias, e que encontrava alguma vinculação patente com a vida “real”. A extensão e o tom do material jornalístico compilado por *Brasil Jovem*, que em nada diferia da admiração, do festejo e da esperança com que a Funabem apresentava a si mesma, são indícios que sugerem um sentimento compartilhado, ao invés de apontá-la como um ruído surdo emitido pela instituição a fim de sustentar-se.

\*\*\*

Para os leitores e leitoras de *Brasil Jovem*, acredito haver sido claro o intento por parte da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor em vincular a sua emergência a duas instâncias, fundamentalmente: uma, a do conjunto de debates em relação ao SAM, que tiveram lugar nos anos da década de 1950 e começo de 1960. Tais debates estiveram representados pelas propostas dos ex-dirigentes da instituição sobre as reformas necessárias no órgão e também pelas Comissões de Sindicância e de Anteprojeto realizadas; todos movimentos prévios a 1964. A segunda instância referia-se à vinculação, mais retórica do que prática, das suas diretrizes com as da *Declaração dos Direitos da Criança*, de 1959. Parecia orgulhar-se a instituição de haver inspirado seu programa e objetivos, qual seja, o “bem-estar do menor”, no que dispunha aquela normativa internacional. Vincular-se a estes movimentos dotava-a de legitimidade, apresentando-a como resultado destes debates amplos, democráticos, levados a cabo por profissionais de distintos campos e, afinal, pontuando o caráter “participativo” de suas propostas para as infâncias e adolescências brasileiras.

Dada a herança material e simbólica oriunda do SAM, mas também às inovações que propunha, a Funabem lançou-se desde os primeiros tempos a explicar-se: o que era, o que fazia, e como propunha resolver o “problema do menor”. Desejava-se instituição gestora e não executora. Propalava uma vinculação entre seus postulados e os do Estado de Bem-Estar Social que não se sustentou ou não pôde efetivar-se, fosse pelo caráter ou pelo objetivo em si das medidas assistenciais submetidas ao estado ditatorial, que viam na infância pobre um problema para o futuro – a menoridade. Buscando positiva-la, lançava-se como promessa. A análise de sua lei de criação e das diretrizes que a sustentaram descortinam uma estrutura institucional e administrativa que, querendo-se autônoma e nacional, burocratizava-se, instrumentalizava-se, encarecia-se, adquiria proporções gigantescas.

No intento de entendê-la, e depois, explicá-la, desenvolvi uma proposta de temporalidade ramificada para a Funabem. Um primeiro momento compreende desde o

contexto de sua criação até quando, através da promulgação do Código de Menores de 1979, se demonstra o desgoverno das políticas de “bem-estar” do qual estivera a cargo: até então ela fora o que designei Funabem-promessa. Num segundo momento, que abrange de 1979 até 1990 – quando então, finalmente, fora extinta – a entidade estava envolta numa atmosfera que sugeria sua dispensabilidade, em primeiro lugar, para depois ser questionada francamente. Neste momento se instaura o tempo da Funabem-estigma, mais bem estudada e analisada pela historiografia brasileira. Meu estudo se interessa em analisar a Funabem-promessa, justamente os seus primeiros dez ou quinze anos, quando esteve a construir-se e a ampliar seu horizonte de expectativas. Este capítulo procurou situar, portanto, os debates e os temas que, autopropalados, estiveram nas bases desta construção: a extinção do SAM, os amigos da juventude, o milagre fruto da “revolução”, *Brasil Jovem*.

A relação entre a instituição e o governo militar instituído pelo golpe de 1964 fora ostensiva desde a sua emergência. A Funabem não foi ou será abordada, neste trabalho, como uma entidade do período da ditadura, mas como uma criação da ditadura em si. Entendo, inclusive, que a tríade Ditadura-Funabem-*Brasil Jovem* percorreu uma mesma curva-trajetória. Num primeiro momento, carente de legitimidade, a Funabem se apropriou de um conjunto de debates que lhe haviam sido prévios e que, irradiados desde diferentes atores sociais, demandavam reformas nas políticas sociais voltadas aos infantojuvenis. Quando então materializada, no final da década de 1960, afastou-se dessa origem “participativa”, lançando-se como fruto gestado e possível somente dada a “revolução de março”. Num terceiro momento a “questão social” e dentro dela, a “questão do menor”, escancaradamente não resolvida, passa a ser apresentada como tendo origem nas deficiências estruturais do país, bem como nas desigualdades inerentes às relações econômicas, como se nisso nada ou pouca responsabilidade tivesse o governo, também sobre as possibilidades de sua resolução.

Procurei apresentar *Brasil Jovem* como um pilar fundamental na construção da Funabem, pontuando algumas nuances e características tendo como norte seu expediente –com ênfase no seu principal editor, Glauco Carneiro –, os dizeres sobre si e as seções *Conversa do editor* e *Cartas dos leitores*. Apenas começo, neste Capítulo 01, a analisá-la em sua complexidade, para a qual não existem parâmetros comparativos: é híbrida, leiga e técnica, editada e compilada, ao mesmo tempo; faz parte da obra do regime militar, mas contribuíram com ela personalidades civis e não necessariamente a ele alinhadas. Construído pela Funabem, o veículo contribuiu para edificá-la. Nisto reside, conforme acredito, as condições de possibilidade de *Brasil Jovem* para lançar-se como fonte documental ímpar na produção de um saber histórico sobre esta “Fundação para o Brasil Jovem”.

## CAPÍTULO 02

### NO HORIZONTE, EIS A POLÍTICA: “INTERNAR SÓ EM ÚLTIMO RECURSO”

No ano de 1977, uma intensa agenda de reformas levada a cabo pelo governo dos generais-presidentes, desde meados da década de 1970, no âmbito das políticas sociais, consolidou-se através da Lei n. 6.439.<sup>1</sup> O Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, autarquia do governo federal criada em 1966, encontrava-se sobrecarregado e ameaçava tornar-se, futuramente, inadministrável, responsável que era, ao mesmo tempo, pela concessão e manutenção de benefícios financeiros e pela assistência médico-hospitalar de quase metade da população brasileira naquele momento. Esta era a compreensão do ministro Luiz Gonzaga Nascimento e Silva, à frente do Ministério da Previdência e Assistência Social, para quem as aludidas reformas eram necessárias para, além da busca pela qualificação dos serviços prestados, possibilitar uma melhor gestão das políticas sociais existentes em todo o território nacional.<sup>2</sup>

Através da referida lei, sancionada pelo general-presidente Ernesto Geisel em 1º de setembro de 1977, o Estado fracionou as atribuições do INPS entre duas novas entidades, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS. Ademais desta operação, para a gerência dos novos institutos, bem como de um conjunto mais amplo de programas de seguridade e assistência social, foi criada uma entidade superior, o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS.

A reformulação operada pelo governo federal junto às entidades de cunho assistencial tinha por finalidade, conforme dispunha o dispositivo legal, integrar a concessão e a manutenção dos benefícios, o custeio de atividades e programas e a gestão administrativa, financeira e patrimonial da totalidade das políticas sociais executadas no país. Sob a gerência de uma pasta específica, o Ministério da Previdência e Assistência Social, a integração dos programas sociais num sistema único esboçou um novo modelo de gestão, que buscou conjugar

---

<sup>1</sup> BRASIL. Lei n. 6.439, de 1º de setembro de 1977. Institui o Sistema Nacional de Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6439.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6439.htm). Acesso em: mai. 2018.

<sup>2</sup> Segundo parecer do ministro da Previdência e Assistência Social, Luiz Gonzaga Nascimento e Silva, sobre as alterações realizadas junto ao órgão. SILVA, Luiz Gonzaga Nascimento. Política de Previdência e Assistência Social. **Brasil Jovem**, n. 40, ano XIII, 1º quadrimestre de 1978, pp. 60-64.



os institutos “não mais por clientelas específicas, mas por programas finalísticos”,<sup>3</sup> conforme justificou na época o ministro Nascimento e Silva.

No quadro de recolocação institucional a nível nacional evidenciado no final da década de 1970, que culminou na criação de centrais de gestão integradas, passaram a estar afeitos ao Ministério e ao Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, além do INPS, INAMPS e IAPAS, dois dos principais vetores de promoção social no país: a então chamada Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – Funabem. Apesar da propalada autonomia da qual gozavam, ambas passariam a compor, junto a outras políticas assistenciais, um Sistema Nacional ao qual deveriam integrar-se, e em relação ao qual teriam que se definir em termos “finalísticos”.

Este contexto representou para a Funabem o despertar de uma inflexão. A consciência nacional, traumatizada, conforme informou o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Menor no Brasil, convivia com o aumento dos prejuízos resultantes da marginalização da infância e da juventude, e na razão direta de seu crescimento, com a diminuição do sentimento de segurança.<sup>4</sup> Segundo dados apresentados pela CPI do Menor, em 1976 havia no Brasil 25 milhões de pessoas menores de 18 anos em situação virtual ou atual de carência socio-econômica. Isto representava cerca de 1/3 da população infantojuvenil do país.<sup>5</sup> O Plano de Integração do Menor, programa de interiorização da Política Nacional instaurado no ano de 1975, havia se mostrado um fracasso, questionando a viabilidade do modelo Funabem e de “seus parâmetros de gestão centralizadora e vertical, que visam a reprodução estereotipada de padrões uniformes de atenção direta ao menor, representado com um feixe de carências”.<sup>6</sup>

A resposta institucional, no entanto, não veio no sentido de um alinhamento com debates e documentos internacionais que impeliam para a mutação da política menorista, direcionando-a a um sistema de direitos infantojuvenil. Ao contrário, um reajustamento do foco de trabalho assistencial no “menor” como categoria social que se vinculava real ou potencialmente com questões de segurança, marcou a tomada de posição do Estado brasileiro em relação à criança e ao adolescente, entre o fim dos anos 1970 e os primeiros anos da década seguinte. A história da autoconstrução da Funabem encerra-se, portanto, no limiar da primeira década de sua

---

<sup>3</sup> Idem, p. 64.

<sup>4</sup> VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto: propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011, pp. 287-321.

<sup>5</sup> Ver, a este respeito, o estudo recentemente defendido por Daniel Alves Boeira: BOEIRA, Daniel Alves. **CPI do Menor: infância, ditadura e políticas públicas (Brasil, 1975-1976)**. Tese (Doutorado em História). Centro de Ciências Humanas e da Educação, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

<sup>6</sup> VOGEL, 2011, p. 308.

existência, ou dos primeiros quinze anos – estabelecendo, como sugiro, a promulgação da lei de 1979 como o encerramento da agenda de reformas – período privilegiado nesta tessitura histórica.

Na composição dos saberes que informavam sobre a Política Nacional, três esferas interligadas se destacaram durante o período, aqui designado como o da construção da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. A primeira referia-se ao encaminhamento das prioridades junto aos Centros-Piloto, pela Funabem, tendo em vista os conceitos de prevenção e de tratamento, cada um deles aludindo a um estágio do perfil-alvo das políticas institucionais, o “menor atingido pelo processo de marginalização”. Os discursos familistas, expressos pela predileção da assistência ao “menor” nas famílias, fossem de origem ou substitutas, constituíram-se um segundo eixo norteador do trabalho da Funabem, e temário, por parte da Política Nacional. Finalmente, propalada por contraposição à família como medida excepcional, elencou-se a internação como pedra angular tanto da Fundação quanto da Política Nacional do Bem-Estar do Menor. No horizonte dos anos de edificação das “irmãs siamesas”,<sup>7</sup> um mesmo lema esteve a inspirar, cada um dos três temários, respectivamente, enquanto uma política, como sua antítese, ou como um mal necessário: “internar, só em último recurso”.<sup>8</sup>

## 2.1 A ARQUITETURA DA POLÍTICA NACIONAL DO BEM-ESTAR DO MENOR

Como visto anteriormente, a lei de criação da Funabem, de 1º de dezembro de 1964, dispunha em seu artigo 5º acerca do objetivo da instituição – formular e implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor – tarefa da qual se ocuparia seu Conselho Nacional. As diretrizes fixadas pela junta que redigiu a referida legislação, sob o comando do general-presidente Humberto Castelo Branco, conferiam prioridade aos programas que visassem à integração do “menor” na família e na comunidade (I), à adequação das instituições de abrigo ao modelo da vida familiar, tendo o internamento como medida excepcional (II) e ao respeito ao atendimento em cada região do país segundo suas peculiaridades (III). À exceção de um documento intitulado “Diretrizes da Política do Bem-Estar do Menor”, deliberação do Conselho Nacional oriunda de uma reunião da entidade realizada em janeiro de 1966 e

<sup>7</sup> Arno Vogel refere-se desta forma ao binômio Funabem-Pnbem, do qual aqui me aproprio. Ver: VOGEL, 2011.

<sup>8</sup> Reportagem do terceiro exemplar de *Brasil Jovem* inspira essa seção, sua redação é a seguinte: “No plantão do Serviço Social de Menores da Fundação do Serviço Social do Distrito Federal, em Brasília existe um cartaz ilustrado com os dizeres: INTERNAR, SÓ EM ÚLTIMO RECURSO. É um lembrete e ao mesmo tempo uma advertência ao assistente social”. Ver: SOUZA, Relton Félix de. Uma experiência em Brasília. **Brasil Jovem**, ano I, n. 03, abril de 1967, pp. 02-07.

desprovida de caráter legal, nenhum outro documento estabeleceu, de maneira rigorosa, a Política Nacional de assistência à infância e à juventude do país, durante a gerência deste campo pela Funabem. Estas diretrizes foram, para além da lei de sua criação, um primeiro eixo sob o qual a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor se construiu.

Passados mais de dez anos desde a publicação destas diretrizes, o presidente da Funabem à época da “agenda de reformas”, Fawler de Melo,<sup>9</sup> definiu a Política Nacional do Bem-Estar do Menor – Pnbem como “um conjunto de princípios, diretrizes, normas e procedimentos capazes de orientar, técnica e cientificamente, o comportamento do Governo Federal sobre matéria especial e específica”.<sup>10</sup> Criada a Fundação previamente à Política, ou ainda, instituída a prática antes da definição da doutrina, afirmava Fawler de Melo que a construção de metodologias, procedimentos e técnicas fora absolutamente fundamental para que a Funabem pudesse formular e implantar uma política nacional relativa ao “menor”. Melo inquiriu, naquele momento, como quem se justificava: “Como formular uma política que atenda a um problema, sem conhecer [previamente], técnica e cientificamente, os dados desse problema?”.<sup>11</sup>

No período de tempo compreendido entre a promulgação da lei de sua criação, em 1964, e a nova disposição das instituições de gerência das políticas sociais no Brasil, em 1977, que demandou certa definição de metodologias e finalidades por parte dos programas assistenciais, a Funabem careceu de elucidação precisa acerca da política social desenvolvida, que encaminhasse ideológica e metodologicamente a sua execução – à exceção de um único documento deliberativo de seu Conselho Nacional. Não obstante, como informava Fawler de Melo, um corpus documental, científico e técnico, pautado nas experiências de sucesso das instituições da rede Funabem, mas também, em debates conduzidos por especialistas de distintas áreas, foi produzido de forma concomitante à execução da Política Nacional do Bem-Estar do Menor.

Sobretudo por meio de *Brasil Jovem*, a Pnbem foi sendo construída paulatinamente, dando-se a conhecer a cada novo número editado e enviado aos profissionais que compunham a rede de assistência social gerida pela Fundação. No decorrer das décadas de 1960 e 1970, juízes, militares, pedagogos, médicos pediatras, psiquiatras e assistentes sociais produziram

---

<sup>9</sup> Fawler de Melo, tendo ocupado a Diretoria de Execução e Avaliação II da Fundação desde o final do quarto trimestre de 1971, assumiu a presidência da instituição em começos de 1975. Fawler foi precedido, nesta função, por Mário Altenfelder, quem havia ocupado o cargo desde o ano de 1965.

<sup>10</sup> MELO, Fawler de. Política Nacional do Bem-Estar do Menor e Desenvolvimento de Pessoal. **Brasil Jovem**, n. 38, ano XI, 2º quadrimestre de 1977, p. 17.

<sup>11</sup> Idem, idem.

conhecimentos sobre os problemas do universo infantojuvenil que foram publicados ou compilados pela revista e que findaram por conformar um conjunto de valores e um *modus operandi* da instituição. Veiculando, num primeiro momento documentos e informes diretivos referentes à Política Nacional e em seguida, tal conjunto de saberes e metodologias, *Brasil Jovem* não apenas informou sobre o trabalho da Fundação, mas também mediu a formação de toda uma geração de profissionais no interior da arquitetura institucional. Tal arquitetura esteve calcada, como se verá a seguir, em duas frentes; as diretrizes “originais” e o “corpus documental, científico e técnico”, gestado concomitante à sua implantação.

### 2.1.1 Diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do Menor

Aos vinte e oito dias do mês de janeiro de 1966 reuniu-se, para seção ordinária, o Conselho Nacional da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. Empossados em dezembro de 1965, os membros desta entidade davam, ainda, os primeiros passos no sentido de executar as tarefas que o imperativo da Lei n. 4.513 lhes havia outorgado. Sua primeira atribuição consistia em formular a Política Nacional do Bem-Estar do Menor. Até aquele momento havia sido elencada como prioridade a concentração de esforços no remodelamento de instituições que careciam de atuação imediata por parte da Fundação, sobretudo no Estado da Guanabara, onde a presença do SAM havia sido mais marcante. Encaminhado o planejamento das reformas dessas unidades, geridas diretamente pela Funabem a título de exceção, era chegada a hora do Conselho Nacional definir seu plano de trabalho em termos filosófico-metodológicos.

As deliberações realizadas pelo Conselho Nacional em fins de janeiro de 1966 resultaram em documento normativo que seria, posteriormente, publicado pela Imprensa Nacional e distribuído às Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor. A revista *Brasil Jovem* publicou o referido documento, informando, no entanto, que a matéria jornalística correspondia “a um detalhamento e desenvolvimento do documento intitulado ‘Diretrizes da Política do Bem-Estar do Menor’”.<sup>12</sup> De um lado, ressaltava-se que o texto original consistia em material menos detalhado, o que no espaço do periódico se buscava reparar ampliando-o em termos de “Normas para a Aplicação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor”. Por outro, esclarece que o documento, dada sua nomenclatura, buscou balizar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, para que “sendo objeto de divulgação geral entre as pessoas e instituições ligadas ao problema do menor”, tivesse como finalidade esclarecer “como a Fundação visualiza,

---

<sup>12</sup> Normas para aplicação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, p. 09.

concretamente, o tratamento deste problema e assim facilitar o entendimento entre a Fundação e essas instituições e pessoas”.<sup>13</sup>

As informações sobre a Política Nacional se dividiam em duas partes, assim definidas: I) Diretrizes Fundamentais de Ação e Conceituações, e II) Normas de Trabalho Fundamentais. Cada seção foi estabelecida segundo princípios expositivos: uma voltada à composição da Funabem e outra ao seu funcionamento. Enquanto a primeira englobou a finalidade da instituição e sua organização, partindo do âmbito nacional até suas ramificações nos estados, a segunda procurou esmiúçar a sua atuação abrangendo tanto a parte técnica, conceitual, quanto a operacional, no sentido de metodologias de ação no âmbito social. Ambas se consubstanciaram, no entanto, no que se referia ao campo de atividade e às faixas de trabalho, seja da Funabem ou no que se referia à sua política.

Seu campo de trabalho, definindo-se em relação ao conceito de “bem-estar”, condensava a meta a ser alcançada pela Política Nacional através das consideradas necessidades básicas das crianças e dos/as adolescentes – saúde, amor e compreensão, educação, recreação e segurança social. Visto que o “bem-estar” da população abrangia diversas áreas da atividade governamental, a Funabem enunciava seu campo de atuação como “aquelas faixas populacionais que não são atingidas pelos esforços correntes de criação de condições de bem-estar”, seja porque eram escassos os recursos – neste caso, do Estado – para suprir as necessidades de todas as camadas da população, ou porque, “por carências de ordem socioeconômico-cultural, muitos grupos populacionais não têm a possibilidade de se beneficiar das condições porventura postas à sua disposição, ou de criar as condições a seu cargo”.<sup>14</sup>

A parcela da população menor de idade, submetida, por uma ou outra razão, à escassez de condições de bem-estar, afastava-se de um processo normal de desenvolvimento e promoção humana que caracterizava, aos olhos da instituição, o processo de marginalização social, traduzindo-se na vivência das crianças e dos/as adolescentes pela “condição de abandono, exploração ou conduta anti-social”. Constituíam-se, portanto, como o público alvo da Política Nacional e, conseqüentemente, das ações geridas pela Funabem, o “menor atingido pelo processo de marginalização”.<sup>15</sup>

A terminologia adotada pela instituição para referir-se às influências e estímulos oriundos do meio social, vetores do desenvolvimento infantojuvenil, bem como de sua marginalização, foi sumariada através do conceito de “condicionamento”. Definia-se como

---

<sup>13</sup> Idem, idem.

<sup>14</sup> Idem, idem.

<sup>15</sup> Idem, p. 10.

condicionamento positivo “do menor” o “atendimento de suas necessidades básicas” e por condicionamentos negativos “todo e qualquer tipo de disvirtuamento [sic], instrumental ou final, desse atendimento”.<sup>16</sup> Junto à descrição dos contextos ideais aos quais as infâncias e juventudes brasileiras deveriam estar sujeitadas, foram descritos pela reportagem de *Brasil Jovem* os condicionamentos negativos que atuavam em cada uma das cinco esferas de bem-estar, entendidos como geradores de marginalização social.<sup>17</sup> Destacam-se, entre os condicionamentos apontados como negativos, os seguintes: o mau hábito alimentar e a especulação alimentar e imobiliária (saúde); a superproteção ou, inversamente, a insuficiência afetiva e o sistema de compensação (amor e compreensão); sistemas e filosofias de ensino que levavam à passividade, ao individualismo, ao relaxamento moral ou ao tecnicismo sem componentes culturais (educação); a exploração viciosa e negativa do jogo, da curiosidade, da busca por sensações novas (recreação); e a inadequação das leis, a rigidez ou lentidão dos processos jurídico-administrativos e a corrupção dos sistemas de aplicação das normas legais (segurança social).

No período de construção da Funabem, momento em que sobre ela se lançavam projeções otimistas e a instituição parecia emergir como redentora da questão social no país – entre o ano de sua criação e o crepúsculo da década de 1970 – a sociedade brasileira passava por expressivas transformações, seja do ponto de vista de sua composição populacional e da dinâmica econômica em curso, seja tendo em vista a alteração abrupta no cenário político oriundo do golpe de Estado. Emergida no âmbito destas vicissitudes, a instituição compreendia a atuação de condicionamentos negativos a formar física e moralmente as crianças e adolescentes brasileiros como reflexos dos desordenados movimentos operados em âmbito social, sobretudo àqueles que se referiam à urbanização e aos processos migratórios.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Idem, p. 11.

<sup>17</sup> Não foi possível apreender se essas especificações dos condicionamentos eram oriundas do documento original ou se esta seção fora acrescida na edição da matéria jornalística. Na matéria, os condicionamentos foram elencados do princípio ao fim, mas especificados junto à segunda seção, referente às “Normas de trabalho fundamentais”.

<sup>18</sup> Num conjunto amplo de discussões, em *Brasil Jovem*, que evidenciaram o processo de urbanização como vilão da pauperização da base da pirâmide social brasileira, destaca-se uma análise de autoria de Paulo César Milani, que dizia o seguinte: “O incremento do mercado interno, ingressando a sociedade em novas amplitudes de consumo, foi o grande fato pós-30. As solicitações multiplicaram-se intensificadas pelos novos meios de comunicação de massa. A venda a crédito mais ainda onerava os orçamentos já sacrificados do grupo doméstico representando, o mais das vezes, dificuldades ao invés de possibilidades e alívio. (...) É evidente que não estamos tratando de um fenômeno homogêneo em toda a extensão do Brasil. Os problemas que estamos examinando são típicos da urbanização”. A legenda de uma das fotografias da reportagem, que mostrava duas mulheres esmolando, uma delas segurando um bebê, dizia o seguinte: “Desamparo e miséria condicionam desagregação familiar no Brasil e estimulam a marginalização do menor”. Ver: MILANI, Paulo César. Sociedade e família no Brasil. **Brasil Jovem**, ano I, n. 04, setembro de 1967, p. 43. Em 1971, outra análise sociológica sobre a família no Brasil foi publicada pela revista. J. Caldeira da Silva, falando aos congressistas da XI Convenção Nacional do Comércio Lojista, abordou “o desafio das transformações”. Na narrativa o autor se propôs a elencar, desde seu ponto de vista como “gerente nacional de vendas de importante empresa brasileira”, diferentes características da época em que

Segundo dados do Censo Demográfico de 1970, pela primeira vez a população urbana do país ultrapassava a população que residia em áreas rurais. Os índices sugeriam uma percentagem superior a 56% dos brasileiros e brasileiras vivendo nas cidades, um aumento de 5,4% em relação ao Censo Demográfico anterior (1960).<sup>19</sup> Estes números diziam respeito, mais que ao crescimento genuíno da população urbana, à intensa movimentação humana em direção às cidades. De acordo com o sociólogo Fausto Brito, que analisou a economia e o crescimento da população urbana durante a segunda metade do século XX, as grandes transformações na sociedade brasileira, evidenciadas a partir a década de 1950, tinham como um de seus principais vetores a grande expansão das migrações internas. Para este autor, as altas taxas de fecundidade tinham peso relevante no excepcional crescimento demográfico urbano, contudo, a maior parte deste crescimento deveu-se, entre as décadas de 1960 e 1980, ao intenso fluxo migratório rural-urbano, processo que se constituiu “no elo maior entre as mudanças estruturais pelas quais a sociedade e a economia passavam e a aceleração do processo de urbanização”.<sup>20</sup>

Atendo-se ao critério de residência fora do estado de origem, um dos itens analisados pelo Censo de 1970, evidencia-se que de 95,33 milhões de habitantes do território nacional, mais de 14,4 milhões de pessoas residiam fora dos estados de origem há menos de três anos. Os números mais elevados eram de migrantes cujo tempo de residência, quando da realização da pesquisa, era inferior a um ano. A faixa etária mais expressiva entre os migrantes era a compreendida entre 20 e 34 anos (4,5 milhões de pessoas, de ambos os sexos, sendo sensivelmente mais elevada a migração masculina). Finalmente, os números apontavam a intensidade do movimento migracional de crianças e adolescentes: cerca de 37% dos migrantes tinham até 19 anos (mais de 3,8 milhões).<sup>21</sup> Nestes números estão ausentes tanto os migrantes no interior de um mesmo estado da Federação, quanto o “efeito indireto da migração, ou seja, os filhos tidos pelos migrantes rurais nas cidades”,<sup>22</sup> que compunham, junto às crianças que haviam migrado com seus pais, a prole destas famílias.

---

vivia. Dentre as transformações apontadas pelo observador constavam: a riqueza da nação, seu sistema social, as tendências da educação, a família (autoridade, união e duração), a urbanização, o padrão de gastos e a atuação da mulher no mercado de trabalho. Frente ao “momento de transição”, sintetizou o autor acerca do tema: “mas o que importa não é a transformação em si, mas a aceleração da velocidade das transformações”. Ver: SILVA, J. Caldeira da. O desafio das transformações. **Brasil Jovem**, ano V, n. 17, 1º trimestre de 1971, pp. 24-35.

<sup>19</sup> MERRICK, Thomas William. Resultados preliminares do censo realizado em 1970 no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 06, n. 02, abr./jun. 1972, pp. 85-96. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/5862/4561>.

<sup>20</sup> BRITO, Fausto. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, mai./ago. 2006, p. 223.

<sup>21</sup> FUNDAÇÃO IBGE. Censo Demográfico Brasil. VIII Recenseamento Geral – 1970. Série Nacional, vol. 1. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/69/cd\\_1970\\_v1\\_br.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/69/cd_1970_v1_br.pdf). Acesso em: mai. 2018.

<sup>22</sup> BRITO, 2006, p. 223.

Frente à limitação dos recursos disponíveis para a Política do Menor, e atendo-se “à importância estratégica dos diversos tipos de problemas a atacar”, o Conselho Nacional definiu em ordem de importância as prioridades da PNBEM em três eixos, assim apresentados pela reportagem “Normas para a Aplicação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor”:

- a) – no que se refere aos menores atingidos pelo processo de marginalização, identificados por uma situação de abandono, de vítima de exploração e de conduta anti-social, a Fundação visará elevar progressivamente o nível de atendimento do problema, em todos os seus aspectos, incidências e dimensões (...);
- b) – no que se refere aos condicionamentos do desenvolvimento integral do menor, a Fundação visará suprir mediante a criteriosa utilização do tempo livre, as deficiências no atendimento das necessidades relacionadas com o desenvolvimento dos menores (...) em tal nível de pobreza e insuficiência cultural que resulta o seu abandono de fato (prevenção);
- c) – no que se refere às causas desses condicionamentos, localizadas nas condições estruturais da região ou do país, e que portanto escapam à ação direta da Fundação, visará esta a sensibilização da população e dos poderes públicos em torno dos problemas identificados, restringindo-se, portanto, à uma ação indireta no sentido de despertar a opinião pública.<sup>23</sup>

Conforme a descrição de suas prioridades, a Política Nacional do Bem-Estar do Menor estabeleceu sua atuação junto “ao menor atingido pelo processo de marginalização” atendo-se a duas esferas: a do tratamento, a qual se refere o item “a”, voltado aos menores em situação de abandono, exploração ou conduta antissocial; e a da prevenção, que faria frente à carência de condicionamentos positivos no desenvolvimento integral da infância e da adolescência, através da “criteriosa utilização do tempo livre”, e evitando-se, assim almejava-se, sua inserção no processo de marginalização, como inferia o item “b”. Uma ação voltava-se, portanto, diretamente aos “menores” (tratamento), e outra, aos condicionamentos, buscando eliminar os negativos e reforçando os positivos (prevenção).

A Funabem pontuara, desde seus começos, conforme zela o item “c” acima descrito, que o combate às causas dos condicionamentos negativos no desenvolvimento da população infantojuvenil escapavam às suas competências. Localizadas “nas condições estruturais da região ou do país”, se limitaria a “identificar, através de pesquisas, as correlações entre estas causas gerais e a problemática da marginalização do menor”, entendendo-se incapaz de atuar no sentido de reverter tais condicionamentos que, incidindo junto à carência socio-econômico-cultural de vastos segmentos populacionais, acarretavam na marginalização das crianças e adolescentes criadas em seu meio. Esta incúria, por parte da entidade, em interferir junto aos processos que culminavam no abandono e na delinquência infantojuvenil, dialogava com as

<sup>23</sup> Normas para aplicação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, p. 10.



finalidades e os objetivos que compreendia estarem sob sua alçada, numa acepção peculiar acerca do propósito de seu “trabalho assistencial”.

A concepção de assistência levada a cabo no período em tela somente pode ser compreendida levando-se em consideração a trajetória histórica do assistencialismo, conforme os contornos conceituais e práticos que o fenômeno adquiriu no país. Uma temporalidade tripartite sintetiza este percurso, definida ora pela hegemonia da caridade, ora da filantropia e finalmente, das políticas sociais como pontes para a cidadania. Nenhuma destas formas de assistência desapareceu, convém destacar, com a emergência da seguinte. Mesmo que as origens e motivações dessas “obras sociais” fossem difusas umas das outras, caridade, filantropia e políticas sociais, com ênfase nas duas primeiras, operaram de maneira concomitante, sobretudo ao longo dos séculos XIX e XX.

As pesquisas da historiadora Maria Luiza Marcílio sobre o abandono de crianças revalidam esta divisão periódica do assistencialismo no Brasil. O primeiro momento, denominado caritativo, abrange desde o período colonial até meados do século XIX. O assistencialismo deste período possuía inspiração religiosa, sendo sua principal marca “o sentimento de fraternidade humana, de conteúdo paternalista, sem pretensão a mudanças sociais”.<sup>24</sup> A atuação social no plano da caridade se caracterizou pelo imediatismo, através de obras empreendidas ou financiadas pelas classes abastadas visando minorar o sofrimento dos desvalidos. Estes beneméritos preocupavam-se com a salvação de suas almas e com a conveniência do reconhecimento que lhes era conferido pela sociedade, importando pouco, portanto, se a obra caritativa apresentava resultados sociais benéficos, de fato, aos assistidos. Ideologicamente, procurava-se manter a estrutura social e preservar a ordem vigente, propagando sentimentos conformistas.

O segundo modelo de assistencialismo emerge durante o último terço do século XIX. A filantropia tinha no conceito de modernização um de seus propulsores, em interlocução com os de cientificidade, civilização e ordem. Medicina e Direito impulsionaram a filantropia em nível de política de Estado, reelaborando propostas de política assistencial com base no higienismo e enfatizando o uso de técnicas científicas para, ao assistir as infâncias e as juventudes pobres, torná-las aptas ao trabalho útil e a servir a pátria. Seus adeptos, como aponta Marcílio, “criticavam a velha assistência caritativa e davam ênfase à cientificidade da filantropia”,<sup>25</sup> mesmo que esta tenha surgido para dar certa continuidade à obra realizada pela caridade. Afastando a assistência aos pobres da esmola que, dizia-se, humilhava, a filantropia buscou

---

<sup>24</sup> MARCÍLIO, Maria Luiza. **História social da criança abandonada**. São Paulo: Hucitec, 1998, p. 134.

<sup>25</sup> Ibidem, p. 194.

aproximá-la das práticas de reintegração social. Dentre as finalidades da atuação filantrópica estavam as preocupações no âmbito da segurança e desordem pública.

Em meados do século XX inicia-se um terceiro momento da assistência social quando, em nível global, se intensificam os debates acerca dos direitos. No campo da infância e da juventude, foram marcos fundantes a Declaração dos Direitos da Criança (1959), o documento conhecido como Regras Mínimas de Beijing (1985) e a Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança (1989). Com a assinatura destes tratados internacionais, os países signatários se comprometiam a atentar para a reelaboração das políticas sociais em nível nacional, promovendo a reformulação e adequação de suas legislações assistenciais e protetivas relacionadas às infâncias e às juventudes.<sup>26</sup> O campo assistencial foi significativamente alterado pelas reminiscências oriundas desses documentos, os quais entendiam os infantojuvenis como sujeitos de direitos e que visavam, ao fim e ao cabo, garantir-lhes o pleno desenvolvimento, o que significava incluir nas políticas assistenciais sua família de origem, políticas habitacionais e de permanência escolar, dentre outras.

Como apontam Berenice Couto, Maria Carmelita Yzbek e Raquel Degenszajn, o debate sobre as políticas sociais brasileiras demonstra que historicamente estas políticas se caracterizaram por sua pouca efetividade social e por sua subordinação a interesses econômicos. O momento de criação da Funabem, e especificamente, o da confecção das diretrizes da instituição, insere-se no escopo de políticas sociais desenhadas “em uma perspectiva residual, sem o comprometimento em enfrentar a desigualdade social que caracteriza a sociedade brasileira”.<sup>27</sup> A Assistência Social, dados os distintos vieses interpretativos existentes, representa, segundo as autoras, uma área de grande tensão, “uma vez que o padrão arcaico que se referencia em matrizes, apoiado pelo favor, clientelismo, mandonismo, desprofissionalização é elemento enraizado na cultura dessa política”.<sup>28</sup> Apesar de entremeadas ao contexto dos direitos, em termos cronológicos, as Diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do Menor propalavam suas ações em nível notadamente individual, buscando intervir em manifestações – ou condicionamentos – que pudessem vir a apresentar algum dano ou perigo à sociedade, aí

---

<sup>26</sup> Para esta discussão, ver: BASTOS, Angélica Barroso. **Direitos Humanos das crianças e dos adolescentes**: as contribuições do Estatuto da Criança e do Adolescente para a efetivação dos Direitos Humanos infantojuvenis. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

<sup>27</sup> COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: apresentando a pesquisa, problematizando a política social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, Número Especial, v. 16, out. 2012, p. 455.

<sup>28</sup> Ibidem, idem.

inclusos desde a delinquência e a criminalidade até os índices sociais negativos que obstaculizavam o desenvolvimento do país.<sup>29</sup>

Como resultado da organização do documento “Normas para a Aplicação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor”, publicado em *Brasil Jovem* em dezembro de 1966, a segunda seção discorreu sobre “uma série de conceitos e normas de trabalho fundamentais” que pretendia “traduzir, ao nível mais concreto possível” naquele momento, a orientação da Fundação no que se referia ao “tratamento do problema do menor”. Correspondia, portanto, esta segunda parte do texto, a “um guia básico para montagem ou adaptação dos serviços existentes relativos ao menor”.<sup>30</sup> Calcadas na conveniência didática dos conceitos operacionais de prevenção e tratamento, foram estabelecidas as seguintes etapas para o atendimento das crianças e dos/as jovens: estudo de caso, caracterização e encaminhamento.

A Política Nacional, através de ação exercida diretamente junto às crianças e adolescentes atingidos pelo processo de marginalização, prezava pela “renovação progressiva ou imediata do quadro de vida do menor”.<sup>31</sup> Para que a institucionalização efetiva se consumasse, no sentido da inserção dos sujeitos na rede de proteção e assistência social administrada pela Funabem, era necessária sua identificação como em situação aparente ou caracterizada de abandono, exploração ou conduta antissocial. Esta identificação, por sua vez, se realizava “como resultado de encaminhamentos a agências governamentais ou particulares e de denúncias e queixas, através dos organismos de segurança pública”, ou ainda, como resposta dos agentes públicos à sensibilização operada junto à população, no sentido “de se chegar ao conhecimento de todas as situações de fato existentes”.<sup>32</sup>

Consistiam em três caminhos, portanto, a orientação da rede de assistência social no encontro com a sua demanda: os informes por parte da população, a mediação dos agentes de segurança e a condução dos próprios membros das entidades assistenciais na execução dos planos de ação. Uma vez tendo-se identificado, nos termos da Política Nacional, a criança ou

---

<sup>29</sup> Através da criação de entidades como a Funabem, e depois, em meados dos anos 1970, com a reformulação das instâncias de gestão assistencial, o Estado, que tradicionalmente abdicava da condução das políticas sociais, tomou para si a função administrativa, mas permaneceram praticamente inalterados os *modi operandi* cuja execução continuava a ser transferida da gestão pública a entidades privadas, caritativas, filantrópicas ou não. Esta peculiaridade impactou diretamente na dificuldade de materialização do campo assistencial como responsabilidade do Estado e como um direito de cidadania, segundo Couto, Yzbek e Degenszajn. Alia-se a este processo o contexto absolutamente desfavorável às lutas em torno dos direitos sociais e civis, já que o país vivia um regime de exceção em que estavam suspensas até as garantias individuais e coletivas mais fundamentais, como a liberdade de expressão e de livre associação. Ver: Couto, Yzbek e Degenszajn, 2012.

<sup>30</sup> Normas para aplicação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, p. 09.

<sup>31</sup> Idem, p. 12.

<sup>32</sup> Idem, idem.

adolescente como inserida/o em processo de marginalização, requeria-se o estudo de caso individual cujo objetivo era a caracterização de um perfil para avaliar a forma adequada de encaminhamento para cada situação. Segundo inferia o Conselho Nacional, tal estudo poderia ser realizado mediante o recolhimento imediato do “menor”, não obstante, tencionando a não alteração de seu quadro de vida e “adotando-se o recolhimento somente nos casos em que se tornar absolutamente necessária essa medida”.<sup>33</sup>

Quando a situação da criança ou do adolescente demandasse urgência quanto à sua proteção, sendo necessário o recolhimento para estudar-se o caso e produzir o diagnóstico, as diretrizes informavam alguns critérios a ser observados. O período máximo de permanência institucional para estudo de caso foi fixado em dois meses. Na dinâmica institucional, crianças menores e maiores de seis anos deveriam estar apartadas umas das outras, e para ambas as faixas etárias, haveria de atentar-se para a divisão entre os gêneros. O recolhimento compreenderia diferentes estágios de triagem, com ênfase na divisão entre os distintos perfis do processo de marginalização: “a condição aparente ou caracterizada deve fornecer um primeiro critério de separação, isolando-se dos demais os infratores, os doentes e aqueles que apresentam graves problemas de conduta”.<sup>34</sup> Para quaisquer dos perfis, o modelo de assistência em recolhimento deveria pautar-se pela transitoriedade, fazendo-se presente “programas de educação rápidos” e de recreação dirigida.

Pelas Diretrizes da Política do Menor estabelecidas pelo Conselho Nacional, cujo resultado documentado e veiculado em *Brasil Jovem* estamos analisando, foram identificados dois perfis da população infantojuvenil atingida pelo processo de marginalização. A cada um deles correspondiam tratamentos específicos, na forma de encaminhamentos que compreendiam desde a entrega da criança e do adolescente aos pais ou responsáveis, mediante termo circunstanciado, até a sua separação, através da aplicação da medida da internação.

No caso de crianças e adolescentes abandonados – compreendidos como em situação de “pobreza extrema, incapacidade familiar, desorganização familiar, etc.”<sup>35</sup> – ou deficientes, apregoavam as diretrizes como prioridade no tratamento do caso a manutenção junto à família, adotando-se uma ou mais das seguintes medidas: orientação geral e contínua da família; orientação no sentido da utilização de recursos disponíveis na comunidade; interpretação do caso junto aos recursos disponíveis; e ajuda financeira à família. Caso fosse considerada inadequada a aplicação das referidas medidas, previa-se a colocação em lares substitutos, como

---

<sup>33</sup> Idem, p. 12.

<sup>34</sup> Idem, idem.

<sup>35</sup> Idem, idem.

medida intermediária entre a “manutenção do menor no lar” e o internamento. A colocação em famílias substitutas poderia compreender “formas gratuitas, com ajuda financeira, de adoção ou remuneração do menor”.<sup>36</sup>

Ao esgotarem-se as medidas assistenciais concretizadas através do modelo de vida familiar, o internamento em instituições especializadas poderia ser aplicado. A adoção da medida do internamento para o perfil analisado – crianças e adolescentes considerados abandonados, material ou moralmente, em razão da desorganização de suas famílias – deveria observar os seguintes critérios, na escolha da instituição: estruturar-se em pequena dimensão, à semelhança da vida familiar; abertura dos recursos institucionais à comunidade, para favorecer a integração da criança em seu meio social; individualização e respeito às potencialidades de cada um e a cada caso; inexistência de discriminação de quaisquer tipos; e “remuneração normal do trabalho que cada menor desenvolva e constituição de pecúlio de cada um, com vistas ao período de transição à saída do menor do internamento”.<sup>37</sup>

Um segundo perfil do público infantojuvenil alvo de intervenção institucional foi definido como “o menor com problemas de conduta”, evidenciando-se em seu tratamento, como no perfil anterior, uma ordem de preferências que privilegiava a manutenção da criança e do adolescente junto à família. Em seguida, caso a permanência familiar estivesse comprometida, aplicar-se-ia a “integração do menor na comunidade sob liberdade vigiada (na própria família, em pensionatos, etc.)”.<sup>38</sup> Para sua orientação, na aplicação desta medida, seria designada uma pessoa da comunidade, podendo ser esta voluntária ou profissional. O internamento em instituições de reeducação seria a medida adotada caso malograsses as duas anteriores. Em sua execução, as seguintes normas seriam observadas:

- separação dos menores segundo o sexo;
- separação dos menores segundo a gravidade e o tipo do problema de personalidade de cada um;
- efetivação dos tratamentos especializados preconizados no diagnóstico;
- educação especializada (pedagogia emendativa);
- cuidados de segurança segundo a existência de cada caso, mas procurando-se uma progressiva integração do menor na comunidade, pela utilização dos recursos da mesma. Mesmo na existência de outros recursos locais, a instituição destinada a menores infratores não pode ser aberta a menores da comunidade.<sup>39</sup>

Como evidenciado na redação do texto da reportagem, a internação constava entre as medidas a serem aplicadas para ambos os perfis apontados pelos membros do Conselho Nacional, os considerados abandonados e os considerados infratores. Um terceiro eixo de

---

<sup>36</sup> Idem, p. 12.

<sup>37</sup> Idem, p. 13.

<sup>38</sup> Idem, idem.

<sup>39</sup> Idem, idem.

reflexão sobre o tratamento compunha o documento “Normas para a Aplicação da Política do Bem-Estar do Menor”, referindo-se não a um grupo específico, mas aos objetivos que deveriam nortear o tratamento mediante internação, para um ou outro perfil. O objetivo primeiro informava que a internação deveria visar à reintegração da criança e do adolescente na família, “se removidas ou atenuadas as condições familiares que determinam a internação”. A reintegração da criança e do adolescente na comunidade constava no objetivo seguinte, possibilitada por recuperação, habilitação profissional e capacidade econômica. Finalmente, o terceiro objetivo pontuava a internação em instituições voltadas a adultos, quando se tratasse de crianças ou adolescentes com deficiências físicas e mentais irrecuperáveis.

A análise do documento “Normas para a aplicação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor” demonstra que o desenvolvimento da Pnbem envolveu um esforço significativo no sentido de traçar caminhos, possibilidades e prever cada uma das fases de encaminhamento das crianças e dos/as adolescentes no interior das políticas sociais geridas pela entidade. Bastante menos pensada ou descrita foram as medidas que haveriam de alterar os condicionamentos negativos dos quais os “menores” atingidos pelo processo de marginalização social eram produto. Assinalava-se a premência da manutenção dos infantojuvenis nas famílias de origem, mas os parâmetros para esta manutenção eram subjetivos: que vinha a ser a “inaptidão familiar”? No sentido da insuficiência desta normativa de caráter executório veio a somar-se um conjunto de saberes e práticas desenvolvidas, não *a priori*, mas no andamento das políticas sociais tocantes à Funabem.

### **2.1.2 O “corpus documental, científico e técnico” e sua implantação**

A implantação da Política deslindada pelas diretrizes que temos analisado aponta para um segundo momento de reflexão, mais adiantado temporalmente. Trata-se de um período em que a arquitetura Funabem/Febens encontrava-se conformada, permitindo a circulação de experiências no âmbito das práticas instituídas. Em relação a esta esfera, a de execução, o sistema de trabalho da Fundação foi montado de acordo com as metas definidas por suas prioridades, referentes ao tratamento e à prevenção da marginalização social da infância e da juventude nos grandes centros urbanos. Os preceitos que regiam o funcionamento do sistema de trabalho nacional apregoavam a realização dos programas sociais diretamente pelos organismos locais, fossem os existentes ou aqueles criados para tal fim. Estes programas, oriundos de nível municipal, intermunicipal ou estadual, deveriam ater-se a uma região geoeconômica como base, e cobrir progressivamente todas as necessidades da região, visto que a

definição de áreas prioritárias por estes mesmos programas, no marco das regiões geo-espaciais, colocava a possibilidade de que algumas entidades pudessem vir a ser assistidas “menos intensivamente”. Nestas regiões, para que não houvesse prejuízo dos atendimentos prioritários, poderiam ser consideradas formas individualizadas de atendimento.

De acordo com o planejamento inicial do sistema de trabalho da Funabem, definido, igualmente, pelo documento “Diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do Menor”, a instituição, na gerência nacional das políticas sociais, se relacionaria apenas com as comissões coordenadoras dos programas, as Comissões Regionais, que mediavam a execução dos programas pelas entidades junto às diretorias e ao Conselho Nacional. Para a assinatura dos convênios, levava-se em conta a integração dos programas no que se referia ao conjunto de políticas sociais levadas a cabo em cada região geo-econômica. A participação da Funabem nos convênios firmados abarcava desde a orientação quanto às normas de trabalho, a assistência no desenvolvimento técnico das atividades, mas também, o auxílio financeiro complementar ou o financiamento integral dos programas executados pelas entidades conveniadas, através do pagamento de seu pessoal regular e do custeio das atividades. Quaisquer das diretorias, além da própria Presidência da Funabem, estavam autorizadas pelos seus estatutos a efetuar a assinatura de convênios,<sup>40</sup> dado que entre as atribuições das diretorias constava “prestar assistência técnica às Comissões Regionais, bem como a entidade cuja coparticipação esteja regulada em convênios”.<sup>41</sup>

Conforme a temporalidade sugerida neste estudo referente à Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, seu processo de construção perdurou entre o momento de sua criação, até fins da década de 1970. Ao longo deste período, a instituição seguiu uma curva ascendente no sentido da ampliação de sua rede de assistência, mas também no tocante à abrangência paulatina dos projetos e programas financiados, ao longo do território nacional. Identificam-se, junto aos seus veículos oficiais, dois momentos no interior desse processo de construção. Um primeiro momento se inicia com o estarte dos convênios, e finaliza em 1970, quando os primeiros dados nacionais são sintetizados, referindo-se ao montante das verbas disponibilizadas, ao público abarcado pelos programas, à aplicação da medida da internação, etc.

---

<sup>40</sup> De acordo com o Parágrafo único do art. 23 dos Estatutos da Funabem, os convênios seriam mediados entre as Comissões Regionais e as Diretorias, com aprovação das minutas pelo Conselho Nacional. Ver: BRASIL. Decreto n. 56.575, de 14 de julho de 1965, aprova os Estatutos da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-56575-14-julho-1965-396930-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: jan. 2019.

<sup>41</sup> Idem, seq. II, art. 15º.

Os primeiros convênios realizados entre a Funabem e estados, municípios ou entidades assistenciais se efetivaram no decorrer do ano de 1966. Neste ano, limitaram-se a sete, e se relacionaram aos estados de Goiás, Rio Grande do Sul, Bahia, Sergipe, bem como ao Distrito Federal, além de dois outros convênios com entidades particulares.<sup>42</sup> Entre 31 de março de 1966 e 03 de abril de 1970, 50 convênios haviam sido firmados, incluídos os sete acima mencionados. A elaboração dos convênios remetia à Presidência da Funabem, à Diretoria de Execução e Avaliação I (conforme nomenclatura desta pasta naquele momento) e, sobretudo, à Diretoria de Planejamento, responsável por 42 convênios do montante total.<sup>43</sup>

O relato destes convênios por uma matéria de *Brasil Jovem* em junho de 1970 evidenciou a diversidade de entidades, instituições e instâncias governamentais passíveis de figurar entre os favorecidos pelos acordos de cooperação postulados pela Funabem. Entre os contemplados constavam entidades particulares, tais como a Sociedade Pestalozzi do Brasil, a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE, a Conferência dos Religiosos do Brasil, a Congregação Nossa Senhora da Caridade do Bom Pastor de Angers e a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural – ABCAR, por exemplo. Ressalta-se que fora significativa a presença de convênios firmados entre prelações ou entidades assistenciais de cunho religioso, computando 12 entre os cinquenta convênios listados.<sup>44</sup> A maior parte dos convênios fora assinada, no entanto, com governos dos estados, Fundações de Bem-Estar Social, Centros Sociais ou Secretarias de Assistência Social, entre outras, de nível estadual ou municipal. Entre os cinquenta convênios assinados até 1970, 24 foram estabelecidos com este perfil de entidades, ou seja, governamentais, regionais ou locais.

Atendo-se às Diretrizes da Política Nacional e respondendo ao incentivo dado pela Funabem à criação de entidades estaduais em similaridade com a instituição de nível nacional, no período compreendido entre 1966 e 1970 quatro estados figuravam entre os que haviam

---

<sup>42</sup> A referida matéria aponta o Estado de São Paulo e não o de Sergipe entre os contemplados pelos convênios firmados no ano de 1966. No entanto, a listagem de todos os convênios, publicada em *Brasil Jovem* em junho de 1970, apresentava o número do processo, entidade ao qual se relacionava, data, montante e órgão que elaborou o convênio, apresentando-se, portanto, com maior detalhamento, o que em nosso entender lhe confere maior credibilidade.

<sup>43</sup> Apenas no ano de 1968 as diretorias receberam designações específicas. Neste momento, suas funções diretivas foram divididas entre os seguintes departamentos: Diretoria de Planejamento, Diretorias de Direção e Avaliação I e II, Diretoria de Estudos, Normas e Pesquisas e Direção Geral. Em 1970 ocorreu uma primeira alteração nas diretorias, quando a então chamada Diretoria Geral passou a designar-se Diretoria Administrativa. Em 1975 o quadro institucional passou por nova e mais significativa reformulação, da qual resultou a seguinte estrutura: Diretoria de Planejamento e Controle de Convênios (DPC), Diretoria de Programas Integrados (DPI), Diretoria de Programas Sócio-Terapêuticos (DPS) e Diretoria Administrativa (DA).

<sup>44</sup> Convênios: esta é a forma certa de ajudar o menor. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 14, junho de 1970, pp. 11-13.



criado sua Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor – Febem, ou similares.<sup>45</sup> Este conjunto de estados era formado pela Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor de Pernambuco – Febem/PE, pela Fundação Fluminense de Bem-Estar do Menor – Flubem, pela Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor de Minas Gerais – Febem/MG e pela Fundação Espírito-Santense do Bem-Estar do Menor – Fesbem.

Além das entidades de gestão estadual, a Funabem incentivou a criação de instituições distintas para o atendimento das diferentes demandas ou segundo as finalidades dos espaços. A Terceira Capa do exemplar número 18 de *Brasil Jovem*, do 2º trimestre de 1971, descreveu o trabalho da Flubem apontando três formas de atendimento, assim especificadas: “as Casas de Triagem, as Unidades Educacionais Substitutas da Família e os Centros de Reeducação, para os menores infratores”. Nos estados onde não havia infraestrutura de assistência à infância e à juventude prévia à criação da Funabem, o que significava, em parte, uma demanda pequena, os Centros de Triagem constituíram-se como anexos das Unidades Educacionais onde se encontravam abrigadas as crianças e os adolescentes caracterizados por situação de abandono.

Para atender a demanda assistida junto às famílias, fazia-se necessária a criação de espaços de lazer e recreação, para a “rigorosa utilização do tempo livre” das crianças, para as quais as Unidades Educacionais não eram recomendadas. Em consonância com a terminologia empregada pela instituição nacional, para a execução de ações sociais vinculadas a essa parcela infantojuvenil que não demandava internação foram criados em todas as regiões do país Centros de Bem-Estar do Menor – Cebens. Estes espaços ofereciam atividades no contraturno escolar, que poderiam ser oferecidas no mesmo espaço da instrução formal, caracterizando-se atendimento em período integral. A criança ou o adolescente retornava para seu núcleo familiar no período noturno. Quando possível, conforme dispunham as Diretrizes da Política Nacional, as Unidades Educacionais Substitutas da Família poderiam abrigar estas atividades, cumprindo o dispositivo que se referia à integração dos internados à comunidade local. Nas grandes e médias cidades, os Centros de Bem-Estar do Menor operariam a descentralização dos serviços prestados a nível municipal, em razão de que um mesmo município poderia criar tantos Cebens quanto fossem convenientes.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> A maior parte das Fundações Estaduais foi designada Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor, seguida da sigla que representava o estado da Federação (como Febem/MG, Febem/PE, por exemplo). Outras Fundações Estaduais, no entanto, inseriram na sigla da instituição o estado da qual era oriunda, alterando, dessa maneira, a sigla institucional, ainda que fosse mantida sua vinculação evidente com a Funabem, por meio do aposto “bem-estar do menor”. Foi o caso da Fundação Catarinense do Bem-Estar do Menor – Fucabem, e da Fundação Espírito-Santense de Bem-Estar do Menor – Fesbem. Inspirados na Política Nacional, embora com nomenclatura distoante, alguns estados criaram entidades próprias, tal como o Instituto de Menores do Paraná, por exemplo.

<sup>46</sup> Por meio de uma resolução do Conselho Nacional, provavelmente instituída durante o ano de 1968, a Funabem “recomendou às instituições de assistência e amparo a menores que não usem como denominação ou título, as

Com o passar dos anos a Fundação havia conformado uma ampla rede que abrangia parte significativa do território brasileiro. Tal período compreende à segunda temporalidade a qual me referi anteriormente (a partir de 1970). Esta rede, consolidada no meado da década, era composta por entidades cujos programas foram submetidos e aprovados para subvenção pela Funabem. Realizado o convênio, a entidade passava a compor sua chamada rede oficial. As entidades que implantaram a Política Nacional foram agrupadas em dois perfis pela instituição: a chamada rede própria e a rede privada. A rede própria era composta por um conjunto seletivo de instituições, num total de nove, situadas nos estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro. Estas instituições eram, em sua maioria, oriundas do legado que a Funabem recebeu do SAM, quando da extinção deste órgão, com exceção de uma, o Instituto Stella Maris, inaugurado no início da década de 1970. A rede privada, por sua vez, constituía-se por 22 instituições descritas como “escolas”, entidades associadas à Funabem através dos convênios, aí incluídas as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor.

Apesar de sua existência remeter ao SAM, as entidades da rede própria passaram por reorganização no que se referia aos perfis das crianças e dos/as adolescentes abrigados em cada uma delas, comparando-se o “estado” das mesmas quando a Funabem as assumiu e o momento em tela, a década de 1970. Como dispunha as Diretrizes para Aplicação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, o Conselho Nacional alertava para que fosse observada a separação das crianças e dos/as adolescentes, não apenas em faixas etárias semelhantes e de acordo ao gênero, mas em relação ao diagnóstico situacional: os abandonados deveriam ser assistidos numa instituição à parte daquela voltada aos infratores e separados de ambos, os que possuíam deficiência considerada permanente.

Operada a renovação de sua infraestrutura e estando em curso a especialização de seu corpo técnico, as instituições da rede própria da Funabem haviam buscado executar as adequações necessárias de maneira a seguir a orientação do Conselho Nacional referente aos “perfis” das crianças e adolescentes atendidos. Dessa forma, compunham a rede própria, no estado de Minas Gerais, a Escola Wenceslau Brás e a Escola Artur Bernardes, que recebiam em caráter de internato meninos do sexo masculino na faixa etária dos seis aos 12 anos, e dos 14 aos 18 anos, respectivamente. Uma terceira instituição neste estado estava voltada para deficientes do sexo masculino, que tivessem entre seis e 18 anos.

---

expressões asilo, abrigo, orfanato, reformatório ou casa correccional, ou qualquer outra que possa impedir ou dificultar a integração social do menor”. A subvenção estabelecida através dos convênios, estando atrelada a esta disposição, impulsionou a uniformização da nomenclatura das instituições que exerciam atividades junto à infância e adolescência. Ver: Estabelecimento de mau título não terá ajuda. **Brasil Jovem**, ano II, n. 08, dezembro de 1968, p. 51.

As instituições situadas no estado do Rio de Janeiro estavam divididas, por sua vez, entre aquelas localizadas na Ilha do Governador e aquelas que compunham o complexo do Centro Piloto, no Bairro de Quintino Bocaiúva. Na Ilha do Governador encontravam-se três escolas que funcionavam em caráter de internamento. A Escola João Luiz Alves recebia adolescentes do sexo masculino entre 16 e 18 anos. Devido ao público alvo, a escola estava composta, segundo *Brasil Jovem*, por “um moderno conjunto de oficinas profissionalizantes e a parte pedagógica, dada à faixa de idade de sua população, está estruturada para um ensino supletivo eficiente”.<sup>47</sup> Já o Instituto Padre Severino recebia, por encaminhamento do Juizado de Menores, meninos entre seis e 18 anos que tivessem cometido ato infracional, separados em duas faixas de idade. A terceira escola, o Instituto Stella Maris, consistia na única que fora construída sob a administração da Funabem dentre as instituições da rede própria, conforme afirmado anteriormente. Este instituto estava voltado a adolescentes do sexo feminino, entre os 13 e os 18 anos, “com problemas de conduta”.<sup>48</sup>

O Centro Piloto de Quintino representava para a Funabem “seu laboratório de técnicas e métodos (...) essencial para a missão de orientar a execução” como lhe competia em âmbito nacional, como entidade normativa e de supervisão.<sup>49</sup> Tal centro compreendia a Escola Profissional José de Anchieta, para o sexo feminino, entre 11 e 18 anos; a Escola Eduardo Bartlet James, para meninos entre seis e 12 anos; e o Ginásio Industrial Quinze de Novembro – GIQN, que ministrava ensino de primeiro grau e 11 áreas de ensino profissionalizante para o sexo masculino. As duas primeiras seguiam o modelo de internato, e as crianças e adolescentes nelas abrigados estudavam nas dependências do GIQN. Além das três escolas, funcionavam no local o Hospital Geral e o Centro de Estudos e Desenvolvimento de Pessoal Milton Campos – CEDEP.

Uma reportagem publicada em *Brasil Jovem*, em edição datada do terceiro quadrimestre de 1976, sintetizou o trabalho realizado pela Funabem no que diz respeito à implantação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, nos seus 11 anos de atuação. Desde a sua instalação em 1965 até aquele momento, a Fundação “equacionou o problema, planejou sua solução e metodizou sua execução, através das Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor, já instaladas em 17 estados”,<sup>50</sup> conforme afirmou a narrativa. O conjunto de estados listados era o seguinte: Pará, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas,

---

<sup>47</sup> LAGE, Wanda. Funabem para quem (ainda) não conhece. **Brasil Jovem**, n. 36, ano X, 3º quadrimestre de 1976, p. 81.

<sup>48</sup> Idem, p. 82.

<sup>49</sup> Idem, p. 78.

<sup>50</sup> Funabem está em todo o país com seus programas. **Brasil Jovem**, ano X, n. 36, 3º quadrimestre de 1976, p. 26.

Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo, Goiás, Mato Grosso, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Cinco anos após a listagem realizada em 1970, o número de convênios efetuados havia se elevado de 50 para 130, abarcando naquele momento todos os estados da Federação, num montante de “794 projetos, através dos quais, estão sendo atendidos um milhão de menores desassistidos em todo o país”.<sup>51</sup>

Os dados relativos à rede oficial apontavam, além das 17 Febens, para a existência de 18 Centros de Recepção e Triagem, 10 Centros de Reeducação, todos nas capitais, além da presença de pelo menos um Centro Social ou Cebem, em 22 estados brasileiros. Em relação aos programas “per capita”, estes estavam presentes em 19 estados. Esta última medida, o auxílio financeiro individual concedido a cada criança ou adolescente carenciado que coabitasse em família de origem, abrangia um total de 46.920 infantojuvenis.<sup>52</sup>

Em 1976, ano de edição da reportagem citada, que expunha a abrangência dos programas sociais empreendidos em todo o território nacional aos leitores e leitoras de *Brasil Jovem*, estava em curso no país o auge da reformulação das entidades gestoras da assistência social pelo Poder Executivo. No contexto em que a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor fora impelida a uma inflexão, conforme afirmamos anteriormente, foram encaminhadas à Assembleia Legislativa Nacional emendas propostas pela Associação Brasileira de Juízes de Menores ao projeto de lei do Novo Código de Menores, que viria a ser sancionado no ano de 1979. Dentre as “deficiências graves” apontadas no projeto original, há mais de dez anos em discussão em diferentes instâncias, estava uma indiferenciação “entre o que seja direito do menor e o que se entenda, genericamente, pelo direito da criança”.<sup>53</sup> Nos dizeres dos magistrados das Varas de Menores evidenciava-se a intenção de direcionar a política assistencial brasileira, de maneira enfática, às crianças e aos jovens pobres, “filhos do Estado”. Sob a tutela do Direito ficariam amparados apenas aqueles cuja existência se enquadrasse especificamente num determinado objeto jurídico.<sup>54</sup>

Na virada da década de 1970 para a de 1980, as diretrizes da Funabem haviam sido redefinidas, seus estatutos atualizados e o trabalho de “sensibilização da população” – que figurava no conjunto de normativas institucionais de 1966 – fora intensificado, escancarando a insuficiência das ações levadas a cabo pela instituição no sentido de promover o “bem-estar do menor”. A entidade fora uma durante seus primeiros 15 anos de atuação, e outra, depois de

---

<sup>51</sup> Idem, p. 26-27.

<sup>52</sup> Idem, p. 26.

<sup>53</sup> Direito do Menor não é o mesmo que Direito da Criança. **Brasil Jovem**, ano X, n. 35, 2º quadrimestre de 1976, p. 57.

<sup>54</sup> Retomo esta discussão na segunda parte do Capítulo 04.

promulgado o Código de Menores de 1979, do início do movimento de reabertura política e da entrada em cena de novos personagens que reivindicavam a erradicação das políticas menoristas, ao invés de novas atualizações desta política. A autocelebração que se evidencia através dos informes sobre a expansão da rede, em meados dos anos 1970, marca tanto o fim de um processo, o da materialidade da Fundação, quanto o começo de outro, o desmoronar da Funabem-promessa.

Até o momento desta divisão temporal a instituição vivera sob os auspícios de sua consolidação, buscando, sobretudo, concretizar a Política Nacional e suas diretrizes de ação, ou, no mínimo, disseminá-la uniformemente por todo o país, no plano de uma filosofia prolixa ideal. A síntese do modelo propalado até então se constituía no texto anteriormente analisado, intitulado “Diretrizes da Política do Bem-Estar Menor”, fundante da esfera de ação da Funabem. No documento, dois perfis infantojuvenis foram identificados como alvos da Política Nacional, os considerados moral ou materialmente abandonados e os autores de ato infracional. Para ambos a medida da internação estava prevista como possibilidade, ainda que dentre os anseios institucionais esta tenha sido sugerida como excepcionalidade, privilegiando-se, em quaisquer dos casos, a assistência e o atendimento psicossocial sem afastamento do “menor” do convívio familiar.

Não passa despercebido, no entanto, que a ressalva em institucionalizar a infância e a juventude pobre “só em último recurso” era propalada junto a um detalhamento significativo do caráter modelar de abrigo para ser instituído para abandonados e para infratores, e outro, ainda, para os deficientes. Com relação às modalidades de atendimento fixadas pela instituição, muito embora as diretrizes tenham buscado salientar a preferência pela assistência da criança na própria família – e não a assistência da família – o documento remeteu, por sua vez, as políticas de assistência na família a um discurso que figurou mais retórica do que concretamente. Em meio a toda uma autocelebração e a uma propaganda institucional consistente de parte de *Brasil Jovem*, não ficava claro para seus leitores e leitoras quais eram as políticas sociais instituídas junto às famílias, qual era a sua abrangência, dimensão, etc. Consolidava-se, através da veiculação de informes sobre a rede, uma lógica que relacionava Funabem e instituições de abrigo enquanto correlatos.

Em *Brasil Jovem*, entre as reportagens que versaram sobre as instituições modelo da rede Funabem ou sobre a política de abrigo/internação, de um lado e, do outro, aquelas que tinham como objeto as políticas de assistência familiar, as primeiras foram significativamente mais abundantes. A implantação da Política Nacional, nos anos que se seguiram à construção de suas diretrizes, orientou-se pela mesma linha de prioridade, com a

paulatina consolidação da rede gerida pela Funabem, entre meados dos anos 1960 e o final da década de 1970. Atendo-se apenas às instituições da chamada rede própria, evidencia-se que a totalidade operava assistência à população infantojuvenil na modalidade de internação.

Dentre as características relevantes das diretrizes da Pnbem, avulta a descrição de suas prioridades, que apontavam para uma intervenção no âmbito assistencial – atuando junto ao menor para tratar ou prevenir dada situação – e não remetendo seu trabalho à promoção dessa população. Ainda que por ventura estes termos, “promoção” e “direitos sociais”, possam ter sido introduzidos pelos dizeres institucionais, uma visão integrada do processo de marginalização não embasou a construção da Política Nacional, orientada a atuar junto a uma parcela específica da população, de maneira pontual e interrupta. Atente-se para os limites colocados à atuação das políticas sociais voltadas às infâncias e às juventudes, que se referiam à conversão dos condicionamentos negativos e não ao enfrentamento dos processos dos quais esses condicionamentos eram, afinal, um mero resultado.

## 2.2 O GRANDE TEMÁRIO: DISCURSOS FAMILISTAS E POLÍTICAS DE PREVENÇÃO DA MARGINALIZAÇÃO INFANTOJUVENIL

Como constava no artigo 1º da lei de criação da Funabem, em seu “propósito de atender ao saneamento social do país”<sup>55</sup> tinha a instituição a missão de “promover 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”.<sup>56</sup> Após quase uma década desde a criação da instituição, uma das primeiras iniciativas para atender o disposto em lei foi colocada em prática em outubro de 1971, quando se realizou o I Encontro Nacional de Secretários Estaduais e Diretores de Serviços de Menores. O objetivo deste primeiro Encontro de Secretários, presidido pelo então ministro da Justiça Alfredo Buzaid, era claro: difundir a Política Nacional do Bem-Estar do Menor. Buzaid recordou aos participantes que “a política do menor é eminentemente nacional e se inspira em princípio declarado na Constituição”.<sup>57</sup> O Encontro apresentava-se, de seu ponto de vista, como expressão do desejo de unificar a gestão social da infância e da juventude em todo o país.

A multifacetada composição das entidades estaduais conveniadas com a Funabem se refletia na composição igualmente diversificada do público do evento, composto pelos

<sup>55</sup> O grande temário. **Brasil Jovem**, ano V, n. 20, 4º trimestre de 1971, p. 07.

<sup>56</sup> BRASIL, 1964.

<sup>57</sup> BUZAID, Alfredo. A política do Menor é nacional. **Brasil Jovem**, ano V, n. 20, 4º trimestre de 1971, p. 20.

encarregados das secretarias ou departamentos específicos do menor nos estados que possuíam estas seções, bem como de representantes cujas atribuições estivessem vinculadas à assistência à infância e à juventude, caso das secretarias da saúde, do trabalho, dos serviços sociais e da justiça, dentre outras. Estivera reunida no Centro Piloto da Funabem, na cidade do Rio de Janeiro, portanto, parte significativa dos operadores da Política do Menor, sobretudo aqueles e aquelas que ocupavam os postos hierárquicos mais altos dentre estes profissionais. Assim, a realização anual do Encontro de Secretários, a partir de 1971, corroborava sua constituição como espaço privilegiado para a construção de um grande temário relacionado ao “menor”: o da prevenção de sua marginalização.

A pedra fundamental colocada pelo ministro Alfredo Buzaid no sentido de estruturar uma rede de trabalho que uniformizasse os conceitos e a dinâmica do campo social seria cimentada nos anos seguintes à realização daquele I Encontro. A prevenção como política social prioritária, bem como sua interlocução com outros conceitos-chave da política instituída pelo regime militar, tais como desenvolvimento e integração – diálogo que havia figurado, ainda timidamente, durante a primeira edição do evento – ficara evidente com a realização do III Encontro de Secretários, sediado pelo Estado do Rio Grande do Sul em outubro de 1973. O lema desta edição do evento fora definido como “Prevenção da marginalização do menor”.<sup>58</sup>

Como era seu costume editorial, a revista *Brasil Jovem* elencou para publicação os pronunciamentos que se destacaram no encontro, seja pelo caráter didático dos assuntos abordados, seja pela posição de seus oradores na hierarquia político-institucional. Abrangendo ambos os critérios, a fala de Mário Altenfelder fora uma das eleitas para compor o dossiê sobre aquela edição do Encontro.<sup>59</sup> Ademais de presidente da instituição, Altenfelder despontava como um dos principais intelectuais da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, traduzindo-a e sintetizando-a em textos voltados às grandes mídias impressas, assim como em discursos proferidos nas solenidades em que representava a Funabem, os quais em seguida eram disponibilizados para publicação junto ao Departamento de Relações Públicas da instituição. Seja qual fosse a oportunidade em que Altenfelder estivesse presente como autoridade, os leitores e leitoras de *Brasil Jovem* poderiam esperar que de sua participação resultasse um texto-discurso dado à apreciação num dos exemplares seguintes da revista.

Naquela oportunidade, falando aos secretários, Altenfelder afirmou que a prevenção pressupunha a participação da comunidade de modo organizado, havendo uma técnica de

---

<sup>58</sup> Ver: Prevenção é o caminho de agora. **Brasil Jovem**, ano VII, n. 28, 1º quadrimestre de 1974, pp. 02-03.

<sup>59</sup> Ver: ALTENFELDER, Mário. Prevenção exige desenvolvimento integrado. **Brasil Jovem**, ano VII, n. 28, 1º quadrimestre de 1974, pp. 09-13.

trabalho e etapas a seguir, de acordo com o que vinha sendo definido pela Fundação há alguns anos: estudo, diagnóstico, proposição, execução. Conforme afirmou, o conhecimento das causas da marginalização “lembra a sociedade a imperiosa necessidade de uma atuação prioritária, de caráter preventivo, através do fortalecimento e da dinamização dos recursos institucionais existentes”.<sup>60</sup> O programa sistemático de prevenção a ser levado a cabo pela instituição encontrava-se formalmente organizado nos primeiros anos da década de 1970. Em seu discurso, Altenfelder ressaltou as seguintes etapas que o compunham:

Prioritariamente – promoção familiar. Depois, atendimento aos menores de 0 a 6 anos, através de creches, escolas maternais, jardins de infância, parques infantis, escolinhas de arte, sempre presente o problema da alimentação e nutrição. Em seguida, executar os programas de atendimento aos menores em idade escolar e finalmente, promover pelos Centros Sociais o engajamento dos jovens, estudantes ou não, nos trabalhos cívicos e comunitários.<sup>61</sup>

Nos dizeres de Altenfelder foram apontados os elementos fundamentais do Plano de Prevenção da instituição, instrumento da Pnbem a nível nacional, estadual e municipal, dado a conhecer no ano de 1971.<sup>62</sup> Tratava-se, como se observa no disposto acima, de orientação para a construção de uma infraestrutura básica de promoção de serviços sociais e educacionais voltados para a infância e juventude em sua própria comunidade de origem. Parques infantis, escolinhas de arte ou esporte que funcionassem no contraturno escolar, além da garantia dos elementos nutricionais essenciais, figuravam entre as políticas de prevenção da marginalização idealizadas pela Funabem. Atente-se para a importância conferida por Altenfelder, por um lado, à família – prioritariamente – através de sua “promoção”, e depois, ao papel dos Centros Sociais como um complemento familiar, posto que a multiplicação desse modelo de atenção social

<sup>60</sup> Idem, p. 12.

<sup>61</sup> Idem, p. 13.

<sup>62</sup> O conjunto de ações coordenadas de caráter preventivo da marginalização, que fora designado “Plano de Prevenção” constituía-se uma síntese do encaminhamento proposto pela Funabem, desde seus inícios, no que diz respeito à execução dos programas sociais que tivessem origem na família ou na comunidade das crianças e dos jovens assistidos. A parte técnica do documento visava pautar o trabalho das entidades estaduais e municipais na implantação dos programas, orientado em três fases: fase preliminar (ou de estudo e diagnóstico; realização de levantamento da realidade e potencial socioeconômico para implantação dos programas preventivos integrados), fase preparatória (ou de proposição; momento de estruturação do projeto e fixação das bases operacionais, recursos humanos, técnicos e materiais para início das atividades) e fase de execução (estruturação formal do núcleo, construção dos programas e público atingido, treinamento de recursos humanos e técnicos e outras atividades desenvolvidas de forma integrada entre o nível municipal e o regional). O documento, objeto de uma reportagem de *Brasil Jovem*, informava também sobre a contribuição oferecida pela Funabem para a implantação dos Centros Sociais, que incluía o pagamento integral do pessoal técnico e administrativo necessário, recursos à disposição dos núcleos para funcionamento e traslado de profissionais, além de treinamento para orientação dos programas. A exposição do Plano de Prevenção na íntegra está em: O Plano de Prevenção. **Brasil Jovem**, ano V, n. 19, 3º trimestre de 1971, pp. 12-21. Ver também: A grande tarefa da Funabem: ação preventiva. **Brasil Jovem**, ano VI, n. 21, 1º trimestre de 1971, pp. 66-73.



havia sido pensada como forma de executar “programas de desenvolvimento comum e de integração social das populações marginalizadas”.<sup>63</sup>

Revela-se substancial ao arcabouço discursivo dos representantes da Funabem a vinculação automática entre a família como *locus*, senão exclusivo, prioritário de ação no sentido de prevenir a marginalização infantojuvenil. Através dos dizeres de alguns expoentes do ideário institucional, a seguir aborda-se nuances da relação família-prevenção presentes nas análises sociais em que tal relação esteve em foco. Como visto anteriormente, o conceito de prevenção norteou em grande medida os programas sociais implantados pela rede Funabem, o que se inscreve nos marcos da vinculação entre a família, sua ausência ou substituição, e a marginalização da infância e da juventude.

### 2.2.1 O binômio família-prevenção nos dizeres institucionais

De acordo com o traçado oficial, prevenção no campo do bem-estar significava “criar um conjunto de fatores necessários à diminuição da marginalização de menores”, e em sendo esta “apenas um subconjunto da marginalização social, é no social que vamos encontrar nosso campo de trabalho”.<sup>64</sup> As normativas da instituição sobre o temário da prevenção, sintetizadas através do Plano de Prevenção, direcionavam sua atuação fundamental no sentido de integrar a criança e o jovem num processo de desenvolvimento individual e social que evitasse a atuação dos supostos/possíveis condicionamentos negativos existentes na família e na comunidade de origem em seu desenvolvimento. Logo – concluía o plano –, “todas as medidas que integram menor ou menores nesse processo, são preventivas”.<sup>65</sup> Para aqueles e aquelas que pensavam a Fundação, os condicionamentos negativos vinham a reproduzir no comportamento das crianças e dos/as adolescentes a condição de marginalidade na qual estariam imersos seus grupos sociais.

Conforme observado por Vogel, o trabalho preventivo propalado pela Funabem possuía duas faces, a primeira reconhecendo no menor “um problema”, somente “na medida em que afetava (ou podia afetar) a ordem pública, pela violência ou pela criminalidade”.<sup>66</sup> A segunda remetia ao “vocabulário básico da Funabem (1976-1979), [onde] a prevenção era conceituada como compreendendo ‘medidas adotadas para evitar a manifestação de fenômenos prejudiciais à ordem individual ou social’”.<sup>67</sup> Qualquer que fosse o significado predominante, em ambos

---

<sup>63</sup> O Plano de Prevenção. **Brasil Jovem**, ano V, n. 19, 3º trimestre de 1971, p. 12.

<sup>64</sup> Idem, idem.

<sup>65</sup> Idem, p. 21.

<sup>66</sup> VOGEL, 2011, p. 300.

<sup>67</sup> Ibidem, idem.

manifestava-se a preocupação com uma menoridade identificada como problema de segurança pública, sendo a noção de “ordem” o termo consensual de ambas as proposições. Da mesma forma, evidencia-se a “meta futuro” a nortear o entendimento e o objetivo da ação social junto à infância e à juventude.<sup>68</sup>

A importância adquirida pelos programas sociais de cunho preventivo implantados pela Funabem, assim como a própria visibilidade conferida a estes programas pelo regime militar, vinculava-se à preocupação com uma infância abandonada, carente ou à mercê de ambos os processos, que carregava consigo uma promessa amarga de “vir a ser”. A marginalização da infância e da juventude, entendida sob o viés de um ciclo marginalizante, delineava-se como prognóstico de criminalidade adulta, cuja origem era a marginalização social da família e o consequente abandono parental que, perpassando a vivência entre entidades de proteção e assistência, culminava, finalmente, “na vadiagem, na mendicância e na prática de atos anti-sociais”.<sup>69</sup> No ano de 1974, Edson Seda de Moraes, diretor do Plano de Prevenção da Funabem, justificava:

Submetidos às situações de subemprego, desemprego ou mendicância, os pais acabam por condicionar os filhos em igual situação, tornando potencial ou real o perigo da criminalidade (...). Apanhados na via pública os menores são levados ao Juizado de Menores que os encaminha aos órgãos de Estudo do Caso, decorrendo ou a internação (com a consequente fuga) ou a devolução à família por desnecessidade prática da internação. Em ambos os casos os menores voltam para as ruas e o ciclo recomeça, habituando-os num ritmo de vida que acaba por prepará-los para ciclo idêntico no futuro, mas então através de delegacia de polícia e do presídio.<sup>70</sup>

Para Moraes, os programas preventivos deveriam organizar o sistema urbano de necessidades com vistas a “minimizar o problema das crianças e jovens atingidos pelo processo de desajustamento e desvio de comportamento social”, para que as famílias e sua dinâmica não exercessem sobre elas a influência negativa do meio, “que atinge toda a comunidade onde eles

---

<sup>68</sup> Uma terceira concepção do conceito de prevenção vinculava-se à sua origem no ideário de Segurança Nacional, uma das bases ideológicas do governo dos militares, como abordado no Capítulo 01. Como recorda a historiadora Franciele Becher, os jovens eram reconhecidos pelos ideólogos do regime como os mais suscetíveis à sedução do inimigo comunista, em função de seu idealismo, desapego e falta de maturidade. Segundo tal entendimento, os infantojuvenis das camadas menos favorecidas da população estavam ainda mais desprotegidos do que os demais, já que para estes evidenciava-se um corrente risco de sublevação em busca de melhores condições de vida. Não bastasse, portanto, a ameaça que representava ao amanhã, toda uma geração de crianças abandonadas que se incorporariam aos delinquentes e criminosos de hoje, a “meta futuro” importava aos agentes do Estado ditatorial dado seu potencial para esta outra face da desordem pública, a que se apresentava na forma de ameaça de revolução social. Ver: BECHER, Franciele. **O “perigo moral” em tempos de Segurança Nacional: políticas públicas e menoridade em Caxias do Sul – RS (1962-1992)**. Dissertação (Mestrado em História). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

<sup>69</sup> MORAES, Edson Seda de. Noções básicas sobre a prevenção da marginalização do menor nos centros urbanos. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 30, 3º quadrimestre de 1974, p. 35.

<sup>70</sup> Idem, idem.

estão”.<sup>71</sup> Dada a impossibilidade de internação de todas as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social – o que, conforme apontou, “não convém à Organização Social” – a alternativa que se oferecia com possibilidade de sucesso seria a implantação de programas “nas áreas urbanas onde é mais agudo o problema”, procurando interromper o ciclo marginalizante e exercendo “com eficácia, o controle e o processo educacional, em regime aberto, dos menores”.<sup>72</sup> A meta futuro, objeto dos programas de prevenção, limitava-se, segundo aclarava o professor Edson Seda de Moraes, em minimizar os efeitos de um meio social cuja alteração constituía-se tarefa imprópria, muito além do alcance e dos propósitos institucionais.

Conforme figurou em *Brasil Jovem*, o debate acerca das políticas de prevenção da marginalização da infância e da juventude assentou-se numa lógica de ação e reação social, didaticamente elucidada em reportagem do exemplar n. 21, datado do primeiro trimestre de 1972: “Você cuida do menor quando ele já está marginalizado? Então você só atua sobre os efeitos: haverá sempre mais menores desse tipo a cuidar. Mas se você começa a atuar sobre as causas do problema, estará prevenindo a marginalização do amanhã”.<sup>73</sup> A interpelação direta ao leitor/a, através do uso do termo “você”, expunha a aspiração institucional acerca do protagonismo comunitário, de homens e mulheres comuns, na implantação dos programas de prevenção como “agentes de promoção da família”.<sup>74</sup> Os dizeres institucionais a ressaltar o perfil diligente no encaminhamento das ações comunitárias permaneceram afinados desde o início da implantação do Plano de Prevenção até o momento em que, em 1976, seria constatado seu insucesso: “Todos devem engajar-se em programas de prevenção”.<sup>75</sup>

O temário da prevenção da marginalização como “grande tarefa da Funabem” encontrava-se nos primeiros anos da década de 1970 em seu ápice. As reportagens produzidas por *Brasil Jovem* neste período demonstram que o objetivo traçado pelo I Encontro de Secretários – unificar e disseminar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor – havia sido atingido; de fato, este foi o período em que parece haver estado mais evidente a uniformidade de discursos referentes às políticas de prevenção. A tônica dos discursos institucionais, naquele momento, era a de que “no combate à marginalização, o principal não é corrigir os efeitos, e

---

<sup>71</sup> Idem, idem.

<sup>72</sup> Idem, idem.

<sup>73</sup> A grande tarefa da Funabem: ação preventiva. **Brasil Jovem**, ano VI, n. 21, 1º trimestre de 1971, p. 69.

<sup>74</sup> Os agentes de promoção social estavam divididos em duas “classes”: aos agentes específicos (centros sociais e serviço social da família) cabia o desenvolvimento dos programas, enquanto aos não específicos cumpria a “ação subsidiária, que favorece a consecução dos programas específicos”. Nesta classe de agentes se inseria a atuação de igrejas, serviços médico-sanitários e dos centros sócio-recreativos. Ver: A grande tarefa da Funabem: ação preventiva. **Brasil Jovem**, ano VI, n. 21, 1º trimestre de 1971, p. 72.

<sup>75</sup> Todos devem engajar-se em programas de prevenção. **Brasil Jovem**, ano XIII, n. 42, 3º quadrimestre de 1978, pp. 02-11.

sim atingir as causas”.<sup>76</sup> No interior deste mote estava, por sua vez, a compreensão das razões primeiras das quais resultava a “marginalização do menor”: a desagregação, o desajustamento e o “desmoronar da família brasileira”.<sup>77</sup>

Do interior da agenda de discussões que eram caras à Funabem, despontou desde muito cedo o binômio família-prevenção. Diferentes personagens o abordaram, com entendimentos de família e de suas necessidades mais ou menos concordantes, também no que se referia ao papel do Estado e das políticas públicas na atenção ao grupo familiar e aos seus membros isoladamente. No discurso de posse do Conselho Nacional, em 1965, Mário Altenfelder havia criticado o internamento infantojuvenil alegando que “estatiza-se o que é da família” cada vez que os pais e mães das famílias pobres, “por egoísmo e por comodismo”, solicitavam o internamento de sua prole: “Interna-se para que a mãe, abandonando seu filho, vá cuidar do filho dos outros. Interna-se porque não se quer nem pátrio poder nem pátrio dever”.<sup>78</sup> Naquela oportunidade Altenfelder assentou seu posicionamento afirmando que “o problema do menor abandonado e tantas vezes infrator é um problema de família”, e que “sem a família bem constituída não se estanca a fonte de miséria que abastece os internatos e os reformatórios”.<sup>79</sup>

Sob uma perspectiva ultraconservadora e autodenominada “cristã”, que norteou largamente seus pronunciamentos, Altenfelder compreendia a disfunção social como um problema de base moral, cuja origem era a família. Na primeira metade dos anos 1970 vivia-se um momento histórico no qual imperava a necessidade de bons costumes, conforme sua análise: “Mas é precisamente esta moral, esses bons costumes que nós temos que preservar, custe o que custar (...)”, já que “a poluição moral, a podridão, essa espécie de lixo que é dada aos rapazes e moças e que eles, infelizmente, não percebem que significa um mal tremendo” ameaçava envolver a nação em uma “imensa desgraça”.<sup>80</sup> A nação brasileira era colocada em xeque, afinal, pela corrupção dos costumes: “corrompa a família, destrua a família, desmoralize a família e então, a posse desse país será muito mais fácil”.<sup>81</sup>

Enquanto médico pediatra formado no início do século, Altenfelder “foi, na década de 1970, um ferrenho continuísta das propostas que, a todo instante, procuravam doutrinar a família, vista enquanto unidade indissolúvel da nação”.<sup>82</sup> Rodrigues evidencia no pensamento

<sup>76</sup> Idem, p. 68.

<sup>77</sup> Ver: PILOTO, Valfrido. O desmoronar da família e a missão do jornalista. **Brasil Jovem**, ano V, n. 18, 2º trimestre de 1971, pp. 83-87.

<sup>78</sup> ALTENFELDER, Mário. O nascer da Fundação. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, p. 43.

<sup>79</sup> Idem, idem.

<sup>80</sup> ALTENFELDER, Mário. Apoio em defesa da família. **Brasil Jovem**, ano VII, n. 28, 1º quadrimestre de 1974, p. 29.

<sup>81</sup> Idem, p. 30.

<sup>82</sup> RODRIGUES, 2001, p. 72.

de Altfelder o entendimento de que a família doente, ou “desorganizada”, era a marca de que a sociedade e o Estado apresentavam patologias a serem combatidas, tendo defendido a ideia da higienização da família e dos costumes como elemento fundamental para a sanidade da pátria. Para o historiador, o problema da menoridade brasileira, conforme o presidente da Funabem o entendia, encontrava-se em suas famílias, responsáveis pelas mazelas causadas em seres humanos indefesos, que “por meio de inúmeros problemas, como, por exemplo, pobreza, miséria, ignorância e falta de laços e solidariedade, se desestruturava paulatinamente”.<sup>83</sup> Além do entendimento da pobreza como problema, atente-se ao argumento anterior, o de que as possibilidades das quais dispunham o grupo familiar para a sua manutenção e reprodução – como a mulher trabalhar fora do lar – dissiparam-se frente à sentença de que “não se quer” o pátrio poder, tendo a prática do labor feminino sido descrita pelas lentes do abandono.

Conforme apontado pela historiadora Isabella Cosse, a relação entre a ordem familiar e a ordem política adquiriu novos sentidos com as transformações culturais impulsionadas pelos movimentos feministas e contestatórios dos anos 1960. Irradiada por uma perspectiva transnacional, urbana e com maior ênfase nas classes médias, uma “revolução discreta” questionava os mandatos de gênero e as hierarquias sociais, sobretudo no âmbito da família, do trabalho e das relações interpessoais.<sup>84</sup> Em parte da América Latina, o momento destas mudanças culturais coincidiu com o período das ditaduras militares, o que favoreceu a emergência de contraofensivas conservadoras que buscavam reestabelecer valores “tradicionais” como, por exemplo, os da família nuclear, patriarcal e indissolúvel. Para aqueles que deram voz a este ideário, que se vinculava ao das ideologias de Segurança Nacional, o que estava em curso era a corrupção dos costumes, o enfraquecimento da autoridade e a desagregação da família, processos que ameaçavam tanto o futuro desta instituição quanto – sob o espectro do comunismo – a própria noção de pátria.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Ibidem, idem.

<sup>84</sup> COSSE, Isabella. **Pareja, sexualidade y familia en los años sessenta**: una revolución discreta en Buenos Aires. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.

<sup>85</sup> Carla Pinsky analisou representações femininas no Brasil, ao longo do século XX, tendo estabelecido a segunda metade da década de 1960 como o momento da emergência de “modelos flexíveis”. A historiadora lembra que as cidades então densamente povoadas aproximavam pessoas e estilos de vida e favoreciam mudanças aceleradas de comportamento. O maior acesso feminino aos empregos remunerados e qualificados proporcionou às mulheres maior independência econômica, segurança e *status* elevado na sociedade e na família. Neste contexto, a entrada em cena da pílula anticoncepcional, no início da década, ampliava o leque de escolhas das mulheres, que se voltaram paulatinamente para o investimento no diploma universitário e, no bojo dos debates feministas, questionavam as desigualdades sociais com base no sexo/gênero, assumindo uma postura de contestação em relação à ordem sexual e familiar. Estes processos foram acompanhados por fórmulas conservadoras exaustivamente repetidas, segundo informa Pinsky, por vezes autoidentificadas como de “cidadãos sérios e responsáveis” que, além de destacar a corrupção dos costumes, alardeavam as consequências para o futuro da nação brasileira decorrente da modernização liberal das condutas adotadas, sobretudo, pelos jovens das classes médias urbanas. Para esta discussão, ver: PINSKY, Carla Bassanezi. A Era dos modelos flexíveis. In: PEDRO,

No primeiro texto em que a Política Nacional do Bem-Estar do Menor foi delineada, publicado em *Brasil Jovem* em 1966, o professor Francisco de Paula Ferreira, então à frente de uma das diretorias da Funabem, afirmou que a política de proteção da família condicionava o desenvolvimento da Política do Menor. Como consequência da política desenvolvimentista, segundo Ferreira, chegava-se “à consciência da inadiável necessidade de uma política familiar que eleve o nível das famílias” e, quando não fosse possível, encorajasse a criação de instituições auxiliares da escola, que fossem o prolongamento da própria família.<sup>86</sup> Tal política de proteção familiar consistia, em primeiro plano, “numa série de medidas legislativas que assegurem a estabilidade e a segurança social da família, ao mesmo tempo que propiciem a satisfação das necessidades básicas do grupo familiar”, incluída a prole, no que tangia “à habitação, à alimentação, à saúde, à educação, à recreação, etc.”.<sup>87</sup>

O entendimento da marginalização e de sua prevenção como atrelado à satisfação das necessidades da criança ou adolescente e de seu grupo familiar, conforme exposto pelo professor Ferreira, ia ao encontro do posicionamento de parte significativa dos Conselheiros da Funabem, pelo menos daqueles que produziram análises que foram publicadas em *Brasil Jovem*.<sup>88</sup> Para estes, a “organização” do grupo familiar vinculava-se de maneira mais evidente às condições de vida materiais, das quais resultava sua procura por “uma constelação de agências, sem encontrar solução para o problema familiar”,<sup>89</sup> como apontado por Helena Iracy Junqueira. De acordo com esta conselheira, as famílias que, por indigência ou desorganização, estavam em vias de marginalização, “procuram internar os filhos em estabelecimentos oficiais ou particulares, para garantir-lhes alimentação regular, abrigo e escola”.<sup>90</sup> Este entendimento acerca da medida do internamento, como visto, distancia-se sobremaneira da compreensão que possuía sobre o tema Altenfelder, o que sinaliza para a convivência entre diferentes nuances, ou então, concepções sensivelmente distintas acerca das dinâmicas das famílias pobres e de sua relação com o aparato estatal.

---

Joana Maria; PINSKY, Carla Bassanezi. (Orgs.). **Nova História das Mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2012, pp. 513-543.

<sup>86</sup> FERREIRA, Francisco de Paula. Política familiar e bem-estar do menor. **Brasil Jovem**, ano I, n. 01, outubro de 1966, p. 03.

<sup>87</sup> Idem, idem.

<sup>88</sup> Dentre os Conselheiros destacou-se a atuação de Marianna de Brito Franco, Helena Iracy Junqueira e Maria Celeste Flores da Cunha na produção de material para os veículos da Funabem. Já em relação aos profissionais que ocupavam outros cargos, foram proeminentes os diretores José Arthur Rios, Francisco de Paula Ferreira, Edson Seda de Moraes e Jessé Torres, além dos presidentes Mário Altenfelder e Fowler de Melo e do jornalista Glauco Carneiro. Gutemberg Alexandrino Rodrigues corrobora, em parte, esta seleção de personalidades, ver: RODRIGUES, 2000.

<sup>89</sup> JUNQUEIRA, Helena Iracy. Integração do bem-estar social no planejamento para o desenvolvimento. **Brasil Jovem**, ano I, n. 01, outubro de 1966, p. 05.

<sup>90</sup> Idem, idem.

Entre os anos de 1964 e 1970, o Ministério do Trabalho e Previdência Social fora representado, junto ao Conselho Nacional da Funabem, por Mariana de Brito Franco. Seus textos publicados na revista *Brasil Jovem* demonstravam preocupação com políticas de proteção e fortalecimento da família trabalhadora, tais como a atenção ao “filho da mulher que trabalha”, a legislação previdenciária e o salário família, por exemplo. A centralidade que esta conselheira conferiu à família vinculava-se ao argumento de que “desde os tempos imemoriais a família é o alicerce da sociedade”,<sup>91</sup> pelo que se deveria protegê-la moral, jurídica e socialmente. O propalado Direito Social da Família, conforme lembrava, havia sido corroborado pela Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, ao inferir que “a família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado”.<sup>92</sup>

Apesar de apresentar um entendimento de família de caráter conservador, segundo o qual ela se constituía pelo casamento legal e através dele o grupo adquiria o direito à proteção por parte dos poderes públicos, a conselheira expunha o desajustamento da família brasileira contemporânea como fruto de um encadeamento de processos cuja origem era “um mundo em transformação”. No cenário exposto, em que evidenciava a explosão demográfica, o desenvolvimento das tecnologias industriais, as migrações internas, a crise habitacional, dentre outros processos em curso no país, entendia que políticas sociais de fortalecimento da família deveriam estar compostas por “salário justo; habitação condigna; aprendizagem, orientação e treinamento profissional; local apropriado para guarda dos filhos da mulher que trabalha; e educação familiar”.<sup>93</sup> A fragilidade em um ou mais desses elementos condicionava a desagregação familiar, da qual resultava o abandono da prole dos grupos mais afetados pelas transformações decorrentes da vida moderna.

A ênfase na família como *locus* do desajuste da criança e do adolescente, e também por isso, como lugar privilegiado de atuação – preventiva – dos resultados sociais prováveis da desorganização do grupo, constituiu-se como uma continuidade ao longo de toda a trajetória da instituição. Muito embora diferentes autoridades tenham analisado o ciclo da marginalização social da infância e da juventude brasileira, o ideário institucional partia do consenso, expresso desde o primeiro exemplar de *Brasil Jovem*, segundo o qual era a família

a célula da vida social onde se forjam os homens e ao mesmo tempo onde se fundamenta e fortifica a própria estrutura social. Nesta passagem brusca de sociedade rural arcaica para sociedade urbana industrializada, a família vem sendo seriamente

<sup>91</sup> FRANCO, Mariana Brito. Política de Proteção e fortalecimento da família. *Brasil Jovem*, ano II, n. 08, dezembro de 1968, p. 33.

<sup>92</sup> Idem, idem.

<sup>93</sup> Idem, p. 35.

afetada, não apenas pelas necessidades sociais oriundas dos encargos naturais, onde se tornam cada dia mais onerosos, como também pelas profundas alterações sofridas em sua própria estrutura.<sup>94</sup>

Esta síntese esclarece que a Funabem procurou intervir junto às famílias cuja inserção indelével em um conjunto de processos concebidos enquanto negativos favorecia o desajuste familiar, fosse no sentido da desagregação de seus membros ou da degradação de seu meio de vida, processos que provocavam o afrouxamento dos costumes e o abandono moral e material das crianças e dos/as jovens criados em seu meio. Em uma equação de duplo sentido, questões estruturais e vícios morais se cosubstanciavam na máxima de que “o desajustamento do menor é, na sua extensão e gravidade (...) consequência de indigência e desorganização familiar”.<sup>95</sup> A família, noutras palavras, era acusada pela deterioração de suas relações, pessoais e filiais, pesando também sobre ela a responsabilidade sob uma herança composta por elementos materiais, simbólicos e psicossociais, nos quais a Funabem acreditava poder intervir.

### 2.2.2 Programas Desenvolvidos Junto à família

A mentalidade preventiva que norteou a gestão da infância e da juventude pela Funabem embasou também a organização dos programas sociais voltados a esta parcela da população. Da predileção conferida às políticas públicas de assistência familiar resultou a divisão dos programas idealizados pela instituição em três níveis, vinculados em maior ou menor medida às famílias de origem: os programas que atuavam sobre ela, os que operavam na sua ausência e aqueles que a substituíam. Estes conjuntos de programas foram designados, respectivamente, *Programas Desenvolvidos Junto à Família*, *Unidades Substitutas da Família* e *Modalidades de Colocação em Família Substituta*, observando-se uma desproporcionalidade do primeiro conjunto em detrimento dos demais, considerando-se a quantidade de programas que compunham cada um dos níveis.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> JUNQUEIRA, Helena Iracy. Integração do bem-estar social no planejamento para o desenvolvimento. **Brasil Jovem**, ano I, n. 01, outubro de 1966, p. 04-05.

<sup>95</sup> Idem, p. 05.

<sup>96</sup> Ressalta-se que esta assimetria, que pendeu visivelmente para um maior desenvolvimento dos programas a executar-se sem o afastamento da criança e do jovem de sua família e comunidade de origem, destoa da pouca elucidação conferida a tais programas nos documentos que definiram as diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, analisados anteriormente. Conforme o argumento da seção seguinte deste texto, à medida do internamento, descrita de maneira mais detalhada do que as demais pelas diretrizes da Pnbem, não foi conferida importância pelo setor de Relações Públicas da Funabem. Talvez porque compreendida como um mal necessário, em raras oportunidades figurou em reportagens de *Brasil Jovem*.



A arquitetura dos *Programas Desenvolvidos Junto à Família* pretendia abarcar diferentes estágios da criança e do/a jovem inscrito/a no processo de marginalização social, levando-se em consideração, além disso, sua faixa etária e o envolvimento da família nas atividades que compunham a sua ressocialização. Os seguintes programas constituíam o Plano de Prevenção da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor no que se referia a uma atuação junto às famílias de origem dos infantojuvenis em situação de vulnerabilidade social:

- 1.1 Creche** – Unidade destinada à permanência diurna de crianças saudáveis de 0 a 2 anos, responsáveis pela higiene, alimentação e perfeito desenvolvimento físico, mental, emocional e educacional desses menores (...);
- 1.2 Centro de Recreação** – Unidade destinada a integrar a criança (0-6 anos) ao convívio social; a corrigir-lhe as deficiências alimentares existentes; realizar verdadeira prevenção do abandono e da delinquência, em atmosfera alegre de acolhida simples;
- 1.3 Escola Maternal** – Unidade destinada a crianças de 0 a 4 anos (...) que poderão passar parte do dia a fim de alcançar desenvolvimento físico, mental e psico-social harmonioso;
- 1.4 Jardim de Infância** – Unidade destinada a crianças de 4 a 6 anos, funcionando nas mesmas condições que a Escola maternal;
- 1.5 Parque Infantil** – Unidade destinada à recreação sadia (...) fora do período escolar. Completa as atividades escolares e educa informalmente. (...) Funciona em regime de curta permanência (3 a 4 horas em cada período);
- 1.6 Semi-internato** – Unidade escolar destinada ao atendimento diurno do menor, constando de um programa sistemático de ensino e atividades extra-classe;
- 1.7 Centros de cuidados diurnos** – destinado a atender a crianças em idade escolar, durante o horário de trabalho dos pais. Estas crianças frequentam escolas da comunidade e recebem nas horas restantes do dia cuidados de alimentação e recreação;
- 1.8 Lares de cuidados diurnos** – São famílias selecionadas para atender crianças de 0 a 14 anos, durante o período de trabalho dos pais fora do lar. Podem ser utilizados no caso de inexistência em uma comunidade, de creches, semi-internatos ou centros de cuidados diurnos, ou então (...) quando a criança necessitar de um atendimento mais individualizado ou lhe for conveniente a vivência de um lar mais sadio que o seu;
- 1.9 Unidade recreativa integrada** – Destinada a menores de vários níveis escolares (...) seu atendimento engloba o ensino formal (...) e de desenvolvimento de habilidades especiais;
- 1.10 Centro sócio-recreativo** – Destinado ao atendimento de menores de 7 a 18 anos, através de recreação orientada, que os leve a participação ativa na vida comunitária, estendendo-se à família.<sup>97</sup>

A reprodução da extensa descrição dos programas de prevenção da marginalização informa sobre algumas de suas características fundamentais. Dentre elas está o planejamento de atividades e centros que se confundiam em suas finalidades, mas também o fato de que os critérios de inclusão dos infantojuvenis num ou noutro programa de assistência não foram especificados. Ficava a cargo da gestão municipal e/ou estadual, após a realização do estudo de caso e do diagnóstico, definir quais programas deveriam ser implantados nos Centros Sociais existentes ou naqueles que viriam a ser construídos em localidades estratégicas.

<sup>97</sup> Mentalidade preventiva na proteção do menor. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 15, 3º trimestre de 1970, p. 84.

Na descrição das especificidades de cada programa enumerado, salta aos olhos que dentre as ações de prevenção da marginalização figuravam fundamentalmente programas de cunho recreativo ou educacional, que dialogavam mais com a ocupação do tempo da criança e do adolescente conforme a ausência parental da residência familiar do que com seu direito à instrução formal.<sup>98</sup> Da mesma maneira, evidencia-se os espaços de recreação e socialização como incumbidos da adequação nutricional das crianças e dos/as adolescentes, tendo manifestado a Funabem, através desta informação, o entendimento de que existiam carências deste âmbito entre as famílias atendidas e que não eram supridas pelas redes de assistência social. A transferência, em parte do dia, de crianças de zero a 14 anos para convivência em lar “mais sadio que o seu”, aparece como tentativa paliativa de equilibrar a influência de comportamentos e práticas entendidas como mais salutaras aos condicionamentos negativos evidenciados na família de origem. A família em si, portanto, parecia incluída no planejamento preventivo em uma proporção muito pequena.

De acordo com Humberto Miranda, as políticas empreendidas pela Funabem no âmbito da “manutenção do menor no lar” tinham como objetivo atenuar os elementos que comprometiam o chamado “automatismo familiar”. Por meio deste conceito vislumbravam-se práticas consideradas pela instituição como necessárias para o funcionamento dos papéis sociais da família. Através do estudo de um relatório sobre a marginalização infantojuvenil no Brasil, produzido pela instituição em 1968, o historiador observou que dentre os fatores que geravam a desagregação familiar e o rompimento com seu automatismo, implicando diretamente no aumento dos casos de internação e abandono, estavam questões como o êxodo rural e a ocupação da mulher no mundo do trabalho, além dos elementos considerados, então, patológicos, como a embriaguez e a prostituição.<sup>99</sup> Frente a tais elementos culturais, a atuação da instituição apresentava-se insuficiente e até mesmo inalcançável. Dessa forma, a Fundação procurou oferecer a modalidade de transferência direta de renda para, através de auxílio financeiro, tentar fortalecer o grupo familiar apesar do que considerava sua “carência sócio-econômico-cultural”.

---

<sup>98</sup> Em nível federal, o estabelecimento da obrigatoriedade do ensino primário gratuito “extensivo aos adultos” remete à Constituição de 1934. A Constituição outorgada de 1967 definia esta obrigatoriedade à faixa etária dos sete aos 14 anos de idade, tendo sido ampliada para todo o ensino do então chamado 1º Grau com a segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, em 1971. Para esta discussão, ver: BRENDA, Bruna. O ensino obrigatório na legislação federal dos séculos XX e XXI. *Textura*, Canoas, v. 18, n. 36, jan./abr. 2016, pp. 09-21. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/1516/1451>. Acesso em: set. 2018.

<sup>99</sup> MIRANDA, Humberto. Em busca da família ideal: a Funabem, o abandono de crianças e a política de “manutenção do menor no lar” (Pernambuco, 1960-1970). In: AREND, Silvia Maria Fávero; MOURA, Esmeralda Blanco Bolsonaro de; SOSENSKI, Susana. (Orgs.). **Infâncias e juventudes no século XX: histórias latino-americanas**. Ponta Grossa: Toda Palavra, 2018, pp. 285-304.

Ironicamente, o programa assistencial de maior abrangência levado a cabo pela Funabem junto às famílias carentes não figurava entre aqueles voltados ao fortalecimento familiar e às políticas de “manutenção do menor no lar”, ainda que se constituísse uma experiência pioneira de proteção social no país. O chamado Programa Per Capta, sistema de transferência direta de valores às famílias de prole numerosa e/ou que se encontrassem em situação de carência socioeconômica, até meados da década de 1970 havia sido implantado em 19 estados da Federação, como apontado na seção anterior deste capítulo. Dados do Serviço Social da Funabem informavam, em 1976, que 47 mil crianças e jovens eram assistidos por esta modalidade, o que sugeria uma efetiva execução do programa, mesmo tendo em vista o número bastante superior de infantojuvenis que o demandavam.

No material referente às Políticas e Programas Sociais, coletado junto à revista *Brasil Jovem*,<sup>100</sup> em quaisquer dos três eixos observados, apenas uma reportagem oriunda do Departamento de Campos Especializados da Fundação Social do Distrito Federal – DCEFS/DF informou sobre procedimentos relativos ao Programa Per Capta. De acordo com tal reportagem, “Uma experiência em Brasília”, o valor destinado à “ajuda financeira contínua” era equivalente a 10% do salário mínimo vigente e, no momento da publicação da matéria, o ano de 1967, esta experiência abarcava 193 famílias e “989 menores”. O perfil dos beneficiários do referido programa fora descrito da seguinte maneira:

60 casos de desempregos;  
39 casos de abandono pelo chefe do lar;  
01 caso de abandono pela mãe;  
04 casos de viuvez;  
31 casos de doença do pai ou da mãe;  
19 casos de pai empregado, mas família excessivamente numerosa – só alguns recebem o per capta a fim de complementar o mínimo necessário;  
09 casos de mãe solteira com vários filhos.<sup>101</sup>

Conforme informou o diretor do DCEFS, Relton Félix de Souza, durante as pesquisas junto ao grupo familiar que precediam à seleção da família para recebimento deste auxílio financeiro “avalia-se o seu grau de ‘vontade de melhoria’, procurando despertar ou acentuar essa vontade, através de uma conscientização, tendo em vista uma participação mais atuante dos beneficiados”.<sup>102</sup> No cerne desta conscientização, conforme expunha Souza, estava a necessidade de participação, nos ganhos do lar, “não só dos responsáveis, como dos próprios

<sup>100</sup> Na introdução deste trabalho elucido a metodologia da pesquisa documental e a organização que propus para a análise das fontes, além da quantidade de matérias selecionadas dentro de cada uma das temáticas desenvolvidas.

<sup>101</sup> SOUZA, Relton Félix de. Uma experiência em Brasília. **Brasil Jovem**, ano I, n. 03, abril de 1967, p. 05.

<sup>102</sup> Idem, idem.

menores”, visto que entendia oposto aos propósitos do Serviço Social “suprir totalmente as necessidades de uma família sem que ela lute para isso”.<sup>103</sup>

Tendo em vista a trajetória historicamente experienciada pelos grupos populares urbanos no Brasil, com a separação de sua prole por motivo de deficiência econômica, é relevante que se tenham criado políticas assistenciais que identificassem, junto às práticas culturais destes grupos, a origem das “desorganizações” e do abandono numa realidade social marcada por privações. O Estado, ao transferir valores econômicos em espécie para as famílias pobres, reconhecia que no cerne da desagregação familiar estava, dentre outros fatores, a busca de seus membros pela sobrevivência. A aproximação inevitável que as políticas de transferência de renda estabeleceram entre as famílias e a Funabem foi observada por Miranda, ao afirmar que esta criou “um discurso por meio do qual as famílias pobres passavam a conceber o Estado como tutor da sociedade, responsável por sua manutenção”.<sup>104</sup> O Estado, por sua vez, “procurou responder intervindo no cotidiano dessas famílias, apontando, inclusive, como uma das soluções do problema do abandono, a ampliação do número de vagas nos abrigos e articulando procedimentos técnicos de intervenção direta no seu cotidiano”.<sup>105</sup>

Além dos descritos *Programas Desenvolvidos Junto à Família*, bem como do Programa Per Capta, que se aliava aos demais quanto à sua destinação – a família –, a Funabem implantou o Programa de Iniciação Profissional, ou Colocação Profissional, que se apresentava como atividade suplementar às unidades escolares, ou como medida específica destinada a “qualificar o menor para exercer uma profissão que lhe permita manter-se, bem como auxiliar a família”.<sup>106</sup> Este programa raras vezes figurou entre as reportagens publicadas em *Brasil Jovem* acerca dos projetos da instituição. Em contrapartida, como se verá a seguir, os programas de colocação profissional executados no interior de instituições de privação de liberdade, os quais possuíam basicamente as mesmas funções deste operado em meio aberto – iniciar os jovens “nos primeiros passos do que pode vir a ser uma profissão”<sup>107</sup> – receberam atenção considerável por

---

<sup>103</sup> Idem, idem.

<sup>104</sup> MIRANDA, 2018, p. 296.

<sup>105</sup> Ibidem, idem. O historiador analisa uma experiência singular de transferência de renda mediada pela Funabem, na cidade de Recife, que teve início com a construção do Centro Comunitário de Mangabeira em 1971. O Projeto Mangabeira, como ficou conhecido o conjunto de ações socio-educativas viabilizadas pela criação do Centro, oportunizava que as famílias atendidas pelo Projeto, para além do trabalho junto às crianças e aos adolescentes, solicitassem pequenos empréstimos ao Estado através do então criado Banco de Ajuda Familiar. Segundo Miranda, apesar de haver identificado esta experiência como pontual no âmbito da Funabem, ela representou uma tentativa de “manter o menor no lar” através do auxílio à sua família, ainda que tenha identificado que as ações que caracterizavam o banco de empréstimo acabaram por acentuar a dependência das famílias pobres para com a rede de assistência social do Estado de Pernambuco.

<sup>106</sup> Mentalidade preventiva na proteção do menor. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 15, 3º trimestre de 1970, p. 84.

<sup>107</sup> Colocação profissional assegura o futuro. **Brasil Jovem**, ano III, n. 10, junho de 1969, p. 80.

parte da revista. Isto pode significar, por um lado, que a implantação dos programas profissionalizantes fora mais efetiva para os meninos e meninas que se encontravam abrigados e, noutro, que a profissionalização dos internos e das internas dava-se melhor à simpatia dos interessados na temática do que aquela destinada aos jovens que coabitavam com a parentela de origem.

Apesar da nomenclatura dos programas desenvolvidos junto à família sugerir que esta estivesse inserida nas ações que visavam prevenir a marginalização da infância e da juventude, talvez seja mais coerente com a prática institucional entender este conjunto de programas como aqueles operados junto aos infantojuvenis que coabitavam com suas famílias de origem. Isto porque, à exceção do Programa Per Capta, os programas deste eixo atuavam pontualmente sobre crianças e adolescentes, através da utilização de seu tempo livre, sua inserção em atividades extraescolares ou em famílias “melhores do que a sua”, ou ainda, através de sua colocação profissional, pouco ou nada propondo para transformar a realidade da família como grupo ou a dinâmica de seus membros.

Noutra perspectiva de observação, entende-se que, para a Funabem, embora muitas famílias de origem apresentassem questões a ser resolvidas (econômicas ou referentes à sua composição/dinâmica, por exemplo), a instituição e seus gestores vislumbravam nesses grupos a possibilidade de condução do desenvolvimento de sua prole. Do contrário, suas crianças e adolescentes seriam encaminhadas aos outros conjuntos de programas, os referentes à colocação em família substituta e aqueles que operavam a substituição do paradigma familista – as instituições de internamento.

### 2.2.3 Modalidades de Colocação em Família Substituta

Através de uma campanha largamente difundida em mídia impressa, rádio e televisão a partir do ano de 1966, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor buscou disseminar o ideário familista e incentivar práticas de acolhida comunitária de crianças e adolescentes. “Uma campanha em favor do menor”, conforme informava *Brasil Jovem*, sugeria: “Toda criança precisa de um lar: o lar de seus pais ou o lar que você lhe ofereça!”.<sup>108</sup> A campanha expressava, dentre outros sentidos, que o encaminhamento institucional acerca do ideário da família abrangia não apenas as famílias de origem, mas também as substitutas. O favor ao “menor”

---

<sup>108</sup> Campanha em favor do menor. **Brasil Jovem**, ano I, n. 04, setembro de 1967, pp. 68-69.

referia-se, neste caso, ao seu acolhimento por famílias que contassem com mais recursos, materiais e psicossociais, do que aqueles que dispunham suas famílias consanguíneas.

De acordo com a estruturação das políticas sociais implantadas pela Funabem, conforme apontado anteriormente, aquelas que operavam a substituição das famílias de origem foram designadas *Modalidades de Colocação em Família Substituta*. Este conjunto de práticas assistenciais compunha-se por apenas dois programas, a Colocação Familiar e a Adoção. O primeiro programa se dividia em duas modalidades, a assim chamada Colocação Familiar e a Colocação Familiar Mediante Soldada.<sup>109</sup> O segundo programa se compunha igualmente por um par de práticas, a Legitimação Adotiva e a Adoção propriamente dita.<sup>110</sup> Ambos os conjuntos de medidas possuíam amparo legal, sendo anteriores à criação da Funabem: a adoção foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pelo Código Civil de 1916,<sup>111</sup> e as práticas de colocação familiar instituídas pelo Código de Menores de 1927.<sup>112</sup> A aplicação dessas modalidades de colocação pela Funabem denotava, portanto, uma continuidade em relação às medidas praticadas desde a primeira metade do século XX.

A partir da implantação dos Juizados de Menores nas cidades brasileiras, processo que seguiu a experiência pioneira do Estado da Guanabara na década de 1920, as modalidades de colocação familiar passaram a ser adotadas em larga escala e sob marcos legais uniformes. Ao estudar a experiência do Juizado de Menores de Florianópolis, entre os anos 1930 e 1940, a historiadora Silvia Arend destacou que a utilização da força de trabalho das crianças e dos/as adolescentes por famílias abastadas da capital catarinense constituía-se no motor da inserção familiar em quaisquer das modalidades de colocação (com ou sem o pagamento da soldada),

<sup>109</sup> Estas modalidades de colocação familiar circularam significativamente entre os dizeres institucionais, no entanto, não receberam a devida atenção da instituição no sentido de explicar o seu funcionamento ou informar acerca de sua implantação pelo território brasileiro. Tão somente um par de reportagens forneceu a totalidade das informações as quais me reporto nesta seção do estudo, que se constitui, nesse sentido, como um intento de abordar estas práticas que, sabendo-se históricas, adquirem aqui caráter exploratório.

<sup>110</sup> Embora o termo “adoção” aparente situar-se num lugar hierárquico superior em relação ao de “legitimação adotiva”, esta última prática se caracterizava por um procedimento mais completo, cujo caráter era definitivo. O sentido desta designação remonta à ideia de que, para além da adoção enquanto relação de guarda, esta se encontrava legitimada.

<sup>111</sup> BRASIL. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L3071Impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3071Impressao.htm). Acesso em: set. 2018. Vide cap. V.

<sup>112</sup> A redação do art. 49 do Código de Menores de 1927 é a seguinte: “Quando o menor for entregue por ordem da autoridade judicial a um particular, para que fique sob a sua guarda ou á soldada, não ha necessidade de nomeação de tutor, salvo para os actos da vida civil em que é indispensavel o consentimento do pae ou mãe, e no caso do menor possuir bens: podendo, então, a tutela ser dada á mesma pessoa a que foi confiado o menor ou a outra”. Ver: BRASIL. Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D17943AImpressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943AImpressao.htm). Acesso em: mai. 2018. No Estado de São Paulo foi criada em 1949 uma lei específica para a gestão das práticas de colocação familiar junto ao Juizado de Menores. Ver: SÃO PAULO. Lei n. 560, de 27 de dezembro de 1949. Criação do Serviço de Colocação Familiar, junto aos juízos de Menores. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1949/lei-560-27.12.1949.html>. Acesso em: set. 2018.

ainda que a percepção acerca do “agregado” fosse distinta em cada uma delas e também diferisse entre a família consanguínea, os guardiões e as próprias crianças.<sup>113</sup>

**Imagem 05:** Publicidade sobre a “Campanha em favor do Menor”.



Fonte: **Brasil Jovem**, ano I, n. 04, setembro de 1967, p. 68-69.

Segundo o estudo de Arend, o envio de crianças a casa de guardiões sob a mediação do Juizado de Menores, a partir da promulgação do Código de 1927, se constituía como uma incorporação, pelo Estado, das práticas de colocação familiar evidenciadas junto às famílias populares no sentido de garantir a sobrevivência de suas crianças. De fato, como mostrou Claudia Fonseca através do estudo pioneiro com famílias que habitavam as favelas porto-alegrenses no início da década de 1980, a circulação de crianças constituía-se numa “prática familiar, velha de muitas gerações, em que crianças transitam entre as casas de avós, madrinhas,

---

<sup>113</sup> AREND, Silvia Maria Fávero. **Histórias de abandono: infância e justiça no Brasil (década de 1930)**. Florianópolis: Editora Mulheres, 2011.

vizinhas e ‘pais verdadeiros’”, sobretudo durante a fase da vida em que sua criação requeria maiores cuidados e não oferecia contrapartida laboral.<sup>114</sup>

No período da realização da pesquisa, Fonseca demonstrou que a circulação de crianças pobres entre a parentela afetiva ou consanguínea podia compreender períodos de permanência em instituições administradas pelos poderes públicos, neste caso específico pela seção estadual da Funabem no Rio Grande do Sul, então conhecida como “internato do pobre”. Uma vez institucionalizada, a criança poderia ser encaminhada a outra família através do instituto da Colocação Familiar ou da Colocação Mediante Soldada. Neste caso, configurava-se a continuidade de sua circulação, então amparada pela instituição e alijando-se da prática nos contornos que lhe conferia a autoridade materna.<sup>115</sup>

De acordo com o Setor de Serviço Social da Funabem, a Colocação Mediante Soldada consistia numa medida de reintegração social, caracterizando-se pelo “encaminhamento do menor, a um grupo familiar [onde] ele deverá disfrutar, não só de ambiente adequado à satisfação de suas necessidades básicas, como também participar com responsabilidades pessoais”.<sup>116</sup> Entre estas responsabilidades estava a prestação de “pequenos serviços”, remunerados mediante prévio acordo estabelecido, cabendo “à família detentora (...) o depósito integral de determinada garantia, na Caixa Econômica, em favor do menor”.<sup>117</sup>

A “soldada” enquanto modalidade de colocação familiar destinava-se a um perfil específico de crianças e jovens assistidos/as pela rede Funabem. A realização de “estudo cuidadoso de diagnóstico social”, etapa prévia obrigatória para implantação da medida, tinha como objetivo definir dentre os candidatos à colocação aqueles abandonados ou carenciados “cujas limitações intelectuais contra-indicam melhor êxito noutras atividades”.<sup>118</sup> Um segundo critério eletivo referia-se a uma faixa de idade avançada que não viabilizava “condições de permanência para completar escolaridade, mas cujo empenho em alcançar novo nível intelectual seja mais facilmente exequível (...) quando inserido em família substituta”.<sup>119</sup>

No que se referia aos critérios eletivos da família que se dispunha à colocação, constavam a similaridade entre os hábitos de vida da jovem escolhida e da família, bem como

<sup>114</sup> FONSECA, Claudia. **Caminhos da adoção**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2006, p. 09.

<sup>115</sup> Não custa recordar alguns dados desta obra, para que se tenha ideia da amplitude adquirida pela prática da circulação de crianças entre os grupos populares urbanos brasileiros, ou da colocação de suas crianças em famílias substitutas. Das 68 mulheres sobre as quais Fonseca registrou “informações confiáveis”, habitantes de uma só favela da capital gaúcha, 40 delas participavam da circulação de crianças naquele momento, como doadoras ou como receptoras. Ver: FONSECA, 2006.

<sup>116</sup> Colocação familiar mediante soldada. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 15, 3º trimestre de 1970, p. 15.

<sup>117</sup> Idem, idem.

<sup>118</sup> Idem, p. 16.

<sup>119</sup> Idem, idem.



sua “capacidade de aceitação, isto é, a ausência de preconceitos, aliada a um alto grau de tolerância”.<sup>120</sup> Os critérios definidos pela instituição para a recolocação de meninas – assim descritas, no gênero feminino – alertavam para que não se enviassem mais de duas “menores” à mesma família, ou mais de duas vezes a mesma “menor” a famílias diferentes. No caso de não houverem sido suficientemente esclarecidas as razões do retorno “da menor” de uma determinada família, a orientação do Serviço Social era eliminá-la da relação de famílias candidatas ao Programa de Colocação Familiar. As ressalvas referentes à colocação renitente de meninas ou a repetidos acolhimentos e devoluções junto à mesma família indica a existência de relações conflituosas na implantação da medida. Estes conflitos poderiam referir-se a não adequação da jovem às expectativas dos acolhedores ou a sua insatisfação para com os serviços ou as demandas oriundas da dinâmica familiar.

Embora seja relevante apontar para essas situações, a escassez de informações torna inviável afirmar com segurança quaisquer nuances acerca da execução deste programa de colocação familiar pela Funabem.<sup>121</sup> O que se pode afirmar, no entanto, diz respeito aos elementos perfiladores das meninas encaminhadas para o Programa de Colocação Mediante Soldada: jovens “passadas” de idade para a adoção, com histórico de fracasso escolar e que, portanto, poderiam ter “melhor êxito” no âmbito laboral. Isto sugere, por sua vez, que tal modalidade se inseria no universo das políticas sociais de prevenção à marginalização na medida em que buscava garantir a colocação das jovens no mundo do trabalho. Noutras palavras, ao ocuparem um lugar social subalterno, porém legalizado e mediado pelo Estado, as jovens afastariam-se progressivamente dos condicionamentos que geravam a sua marginalização. A família, neste caso, cumpria em menor medida o papel de grupo de acolhida, prevalecendo o caráter pseudo-empregatício desta modalidade de colocação familiar.

Com relação à Colocação em Família Substituta, modalidade de acolhimento sem a necessidade do depósito de valores em favor do/a acolhido/a, a reportagem sobre a “experiência de Brasília” informou sobre sua aplicação na Capital Federal e cidades satélites. Naquela oportunidade, o Diretor do Departamento de Campos Especializados da Fundação Social do Distrito Federal afirmou que tal medida não floresceu dada a dificuldade de se encontrar famílias em condições ideais de receber crianças e jovens. Por um lado,

---

<sup>120</sup> Idem, idem.

<sup>121</sup> Destaca-se, no entanto, que dentre um conjunto amplo de matérias que se referiam às crianças e aos jovens através do pretenso referencial neutro – o menor – as informações sobre o público alvo do Programa de Colocação Familiar Mediante Soldada foram genericadas. Isto sugere que sua aplicação destinava-se, sobretudo, às jovens do sexo feminino, preferíveis que eram para a realização das “pequenas tarefas” domésticas as quais estavam aptas a realizar durante a vigência da medida.

a precariedade e instabilidade de vida nas cidades satélites recém-construídas agem como fator negativo nesse sentido. Mesmo as tentativas feitas na perspectiva de colocar menores, mediante ajuda, em casas de parentes, não deram resultado pelo fato de que a quase totalidade das famílias deixaram seus vínculos familiares secundários em seus lugares de origem.<sup>122</sup>

Havia, no entanto, famílias aptas a receber em seu meio criança ou adolescente mediante colocação familiar, acordes às “condições ideais” mencionadas pela reportagem de *Brasil Jovem*. Estas famílias eram oriundas das vilas de Planaltina e Brasília, duas localidades identificadas por Souza como “em quadro bem mais favorável”. Contudo, conforme relatou, “as famílias em condições de receber menores (...) rejeitaram a proposta, talvez devido ao fato de serem muito fechados a ‘estranhos’”. Caracterizava-se, portanto, a experiência de Brasília, em grande medida, pela inexistência da modalidade prevista pelas diretrizes da Funabem como “colocação em lares substitutos”.

As condições de interesse das famílias brasilienses se transformavam em relação à temática da adoção. Segundo o relato de Souza, Brasília contava com uma história bem-sucedida acerca desta forma de acolhimento permanente. Dados referentes ao ano de 1966 apontaram que 24 adoções haviam sido realizadas, sendo 22 de bebês recém-nascidos. Segundo o parecer do diretor do DCEFS, se “mais menores houvessem, mais adoções teríamos feito”, pois “existe um número muito maior de candidatos do que de menores a serem adotados”.<sup>123</sup> A explicação para tal realidade situava-se no elemento étnico/racial, além do critério de idade, conforme evidenciava um caso relatado: “Têm vindo solicitações de outros Estados. Um casal residente na Guanabara interpelado por que vinha solicitar criança aqui, se no Rio provavelmente os tinha [sic], declarou que só haviam encontrado crianças negras e que eles queriam branca, de modo a parecer filho deles”.<sup>124</sup>

A inserção de crianças não-consanguíneas no âmbito doméstico, no contexto da cidade de Brasília, limitava-se aquelas que poderiam figurar socialmente como filhos/as biológicos das famílias acolhedoras. Esta especificidade, “parecer filho”, requeria que a criança disponível para adoção possuísse identificação étnico/racial com as famílias requerentes e, também, que fossem crianças com pouco tempo de vida, para que sua inserção social se assemelhasse à de um filho recentemente concebido de forma natural.

A adoção galgou lugar de destaque nos debates empreendidos pela Funabem acerca da prevenção da marginalização da infância pobre através da substituição de seu núcleo familiar.

<sup>122</sup> SOUZA, Relton Félix de. Uma experiência em Brasília. **Brasil Jovem**, ano I, n. 03, abril de 1967, p. 04.

<sup>123</sup> Idem, idem.

<sup>124</sup> Idem, idem.

O profícuo debate mediado por *Brasil Jovem* a este respeito demonstra a tomada de rumo empreendida pelo Estado brasileiro a respeito do tema que, sob alçada da Funabem, teve início com a chamada Lei da Legitimidade Adotiva. Pela redação da Lei n. 4.655, de 02 de junho de 1965,<sup>125</sup> o instituto da Legitimidade Adotiva se constituía pela legalização da situação de guarda de “infante exposto”, cujos pais fossem desconhecidos ou que houvessem “declarado por escrito que pôde ser dado, bem como do menor abandonado propriamente dito até 7 (sete) anos de idade, cujos pais tenham sido destituídos do pátrio poder”.<sup>126</sup> A lei permitia ainda a legitimação adotiva de crianças, também até a idade de sete anos, que não tivessem sido reclamadas por qualquer parente por mais de um ano, ou ainda, “do filho natural reconhecido apenas pela mãe, impossibilitada de prover a sua criação.”<sup>127</sup>

O processo de legitimação adotiva era passível de execução nos casos em que a família acolhedora contasse com, no mínimo, três anos de convivência com a criança em vias de ser legitimada. As condições impostas à família de acolhida se constituíam pela obrigatoriedade do registro civil matrimonial<sup>128</sup> e pela idade mínima de 30 anos para cada um dos cônjuges, além da inexistência de filhos legítimos, legitimados ou naturais reconhecidos. Mediante o deferimento da legitimação adotiva, a certidão da criança seria alterada, “devendo ser inscrita como se se tratasse de registro [de nascimento] fora do prazo”,<sup>129</sup> onde constaria o nome dos pais adotantes como pais legítimos, de caráter irrevogável. Nos registros posteriores nenhuma observação poderia constar sobre a origem do ato, salvo quando se tratasse de impedimentos matrimoniais. Com a entrada em vigor da Lei n. 4.655, a diferença legal que persistia entre os filhos legitimados e aqueles legítimos que, por ventura, viessem a ter os pais adotantes, referia-se aos direitos sucessórios: “tocará somente metade da herança cabível a cada um dos supervenientes à adoção”,<sup>130</sup> ou seja, aos filhos legítimos resguardava-se o dobro dos bens e valores passíveis de recebimento pelo filho adotado.<sup>131</sup>

<sup>125</sup> BRASIL. Lei n. 4.655, de 02 de junho de 1965a. Dispõe sobre a legitimidade adotiva. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L4655impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4655impressao.htm). Acesso em: set. 2018.

<sup>126</sup> Idem.

<sup>127</sup> Idem.

<sup>128</sup> Casos excepcionais envolvendo indivíduos desquitados e/ou viúvos estavam contemplados na referida lei, que permitia a legitimação adotiva se a criança houvesse convivido no lar do casal desfeito por mais de cinco anos.

<sup>129</sup> BRASIL, 1965a.

<sup>130</sup> SAMWAYS, Noel. Legitimação adotiva. *Brasil Jovem*, ano IV, n. 15, 3º trimestre de 1970, p. 13.

<sup>131</sup> A diferença fundamental existente entre o instituto da Legitimação Adotiva e o da Adoção residia em que, na primeira, requeria-se que a família estivesse de posse da criança e com ela coabitasse há pelo menos três anos quando da solicitação do registro de filiação. Isto parecia conferir um status elevado a esta categoria que, talvez por isso, era considerada irrevogável e somente passível de ser deferida pelo Juízo de Menores. No caso da Adoção, a mediação do Juizado estava dispensada caso o registro tivesse sido lavrado pela mãe biológica conjuntamente com a família adotante diretamente em cartório. Ver: BRASIL, 1965a.

Em meio aos debates que rondavam a atualização do Código Civil de 1916, no início da década de 1970, uma reportagem compilada do *Jornal do Brasil* afirmava que “adoção legal agora é mais difícil”.<sup>132</sup> Magdalena de Almeida, jornalista que assinou a matéria, elencava o despreparo dos postulantes à adoção como responsável pelas crescentes restrições legais impostas pelos órgãos competentes em matéria de adoção, por um lado e, por outro, pelo crescimento do “mercado” ilegal de crianças, que havia transformado tal instituto em um negócio alheio às normativas do Estado. A tensão que envolvia o endurecimento dos critérios eletivos, pela Funabem, dos casais postulantes à adoção referia-se à necessidade de se avaliar com mais afinco o perfil e as motivações das famílias que desejavam receber crianças ou adolescentes na condição de filhos (visando coibir, por exemplo, aqueles que ofereciam “‘um lar’ à menor, mas em troca exigem os seus serviços de ‘empregadinha doméstica’”).<sup>133</sup>

Além das demandas laborais a motivar a procura pelo acolhimento de crianças e adolescentes, a necessidade de suprir uma carência afetiva, ou o lugar não ocupado por um filho legítimo também era apontado como um “conceito errado” com o qual a instituição tinha que lidar. A reportagem de Almeida destacou o desconhecimento daquelas mães que, buscando um filho/a para ser inserido como se fosse biológico, se deparam – e decepcionam-se – com a realidade das instituições de acolhimento infantojuvenis; tendo imaginado de antemão como seria “o seu futuro bebê”, a maioria das crianças aptas à adoção se constituía por não-bebês e “de cor negra”, o que alijava as postulantes à adoção, brancas em sua maioria, do sonho de inserir na família uma criança que figurasse como filho/a natural.

Analisando os dados do ano de 1970 sobre as adoções realizadas na cidade do Rio de Janeiro, além do cadastro de interessados produzido pela Funabem neste estado, Almeida afirmava que as preferências “não dizem respeito apenas à côr e ao aspecto físico da criança”, mas também se definia pelas questões de gênero: “Os futuros pais não querem muito trabalho e preferem uma ‘mercadoria’ mais dócil”.<sup>134</sup> A predileção pelas meninas por parte dos adotantes refletia-se no perfil dos processos concretizados: das 60 crianças que foram adotadas através da mediação da Funabem naquele ano, 40 eram do sexo feminino.

Um terceiro cerne de preocupação referia-se ao procedimento do registro civil de uma criança que, dada em adoção, recebia a filiação adotiva como consanguínea, o que caracterizava

<sup>132</sup> ALMEIDA, Magdalena. Adoção legal agora é mais difícil. **Brasil Jovem**, ano V, n. 20, 4º trimestre de 1971, pp. 79-84.

<sup>133</sup> A adoção ou quando o coração é maior que o mundo. **Brasil Jovem**, ano III, n. 12, dezembro de 1969, p. 64-65.

<sup>134</sup> ALMEIDA, Magdalena. Adoção legal agora é mais difícil. **Brasil Jovem**, ano V, n. 20, 4º trimestre de 1971, p. 81.

a “adoção à brasileira”. O recurso, evidentemente ilegal, consistia em se “aproximar de alguém que quer se desfazer de seu filho” e, após seu consentimento, registrá-lo como filho do casal adotante. Nestes casos, a criança “jamais saberá quem são seus pais verdadeiros e nem êstes chegarão a saber onde se encontra o filho”. Naquele momento, tal preocupação com o simulacro natural instigava a manutenção desta classe de adoção, visto que, seguindo-se o rito legal, ao adotar-se uma criança após a anuência da mãe biológica “ficará sempre consignado no registro civil que a criança não é originalmente filha daqueles pais”.<sup>135</sup>

Com a incorporação da matriz portuguesa referente à temática da adoção no ordenamento jurídico brasileiro – inspiração que se fazia presente nos debates acerca do Novo Código Civil que avançaram sobre a década de 1970 – a promulgação do Código de Menores de 1979 sedimentou duas modalidades de adoção; a adoção restrita (ou simples) e a adoção plena.<sup>136</sup> Conforme a redação que lhe foi conferida pelo Código de Menores de 1979, a adoção plena “atribui a situação de filho ao adotado, desligando-o de qualquer vínculo com pais e parentes”, sendo cancelada a inscrição original da criança. Àfora o art. n. 37, a adoção plena se assemelhava em grande medida ao instituto da legitimidade adotiva (então revogado). Sua redação – “a adoção plena é irrevogável, ainda que aos adotantes venham a nascer filhos, aos quais estão equiparados os adotados, com os mesmos direitos e deveres”<sup>137</sup> – certamente representou um avanço, por equiparar filhos legítimos e adotivos. Em relação à adoção simples (outrora simplesmente “adoção”), a lei lhe conferia status indeterminado, no sentido de manter aberta a possibilidade de sua revogação, bem como de seu registro em cartório, realizado pela mãe biológica em concordância com a família adotiva, para simples conferência por parte do Juizado de Menores.<sup>138</sup>

<sup>135</sup> Idem, p. 84. Naquele momento, a prática da chamada “adoção à brasileira” era considerada crime contra o estado de filiação, além de falsificação de registro público, passível de punição com pena de dois a seis anos de reclusão, de acordo com o Código Penal de 1940. A pena seria imputada, inclusive, se constatado que o registro civil falso fora produzido em razão de “reconhecida nobreza”. Esta penalidade, em se tratando de nobreza reconhecida, causava indignação por parte dos magistrados brasileiros, com destaque para o posicionamento de Alyrio Cavallieri, então juiz de Menores do Estado da Guanabara. Cavallieri considerava inacreditável que a lei punisse quem agiu por motivo de reconhecida nobreza. Bulhões de Carvalho, decano do Tribunal de Justiça da Guanabara, manifestou-se da seguinte maneira, na mesma reportagem, a este respeito: “No novo código [Penal], se uma pessoa agir por motivo de reconhecida nobreza, haverá uma hipótese de perdão judicial e o juiz poderá deixar de aplicar a pena”.

<sup>136</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Adoção por estrangeiros: uma solução legislativa. **Brasil Jovem**, ano XIII, n. 41, 2º quadrimestre de 1977, pp. 76-82.

<sup>137</sup> BRASIL. Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1970-1979/L6697impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6697impressao.htm). Acesso em: set. 2018.

<sup>138</sup> Destaca-se que a fixação da adoção simples pela lei de 1979 corroborava a manutenção do procedimento de escolha, por parte da mãe biológica, da família a quem entregaria o filho em adoção. Uma vez que o estado de filiação natural não se rompia de maneira permanente, possibilitava a manutenção de vínculos entre as famílias biológicas e adotantes. Para este tema, ver: FONSECA, 2006.

Em síntese, no cortejo da temática da adoção pelo Estado brasileiro, tendo por entidade responsável pela “pasta” a Funabem, acentuaram-se seus aspectos legais e, sobretudo, a qualidade legítima desta prática de formação familiar. Com o respaldo jurídico favorável, constituía-se uma família *sui generis*, cujos filhos “o amor legitimou”. Tal classe de abordagem, no entanto, ao apresentar a adoção como legítima excepcionalidade, reforçava através de um jogo de opostos a família de origem como lugar ordinário ao qual estavam destinados a conviver as crianças e os/as adolescentes.

No conjunto de experiências infantojuvenis abarcado pelas *Modalidades de Colocação em Família Substituta*, a condição de filho/a parece ter se constituído enquanto vivência extraordinária. A colocação familiar, de acordo com os relatos coletados, ou carecia de interesse por parte das famílias em condições de participar destas modalidades de programas, ou as crianças e os/as adolescentes não possuíam o “perfil” almejado pelas famílias requerentes, o que também se pode afirmar acerca do instituto da adoção. Neste curso, a internação consolidava-se como pedra angular das irmanadas Funabem/Pnbem, medida que abarcava todos os excedentes infantojuvenis inadequados, inadaptados ou em “situação irregular”. A Funabem, no mesmo compasso em que a recusava, precisava conviver com a expansão da prática do internamento junto às entidades da rede de assistência, proteção e reeducação infantojuvenis sob sua gestão. A Política Nacional afastava-se, desta maneira, tanto do ideário familista que a permeava, quanto do horizonte que impelia aplicar a internação como “último recurso”.

### 2.3 A PROBLEMÁTICA DA INTERNAÇÃO, OU A POLÍTICA PELO INVERSO

Conforme se examinou nas diretrizes de trabalho da Funabem, estabelecidas através da construção paulatina da Política Nacional do Bem-Estar do Menor durante as décadas de 1960 e 1970, na assistência às infâncias e às juventudes brasileiras um conjunto de políticas sociais foram pensadas, numa escala de prioridades, para reservar a internação como último recurso. Observando-se o diagnóstico individual e o contexto familiar e comunitário, tanto para a parcela dos infantojuvenis que compunham os carentes e/ou abandonados quanto àquela que conformava os infratores, as medidas de prevenção e tratamento – os dois sustentáculos da Pnbem – previam numerosas ações a operar-se junto às famílias (de origem ou substitutas) e poucas alternativas quando se configurasse sua impossibilidade.

Através de matérias informativas produzidas pelo Setor de Comunicação Social da Fundação, algumas experiências de operacionalização da Política Nacional permitiram supor

que os programas preventivos atuavam para dar sustentação ao desenvolvimento infantojuvenil no seu meio de origem através de creches, escolas, programas recreativos e atividades comunitárias, visto que prevenir significava compor o sistema urbano de atendimento às suas necessidades. A utilização deste sistema e dos programas a partir dele desenvolvidos, bem como seu êxito, se condicionava à possibilidade de manutenção da criança ou do/a adolescente junto à parentela de origem, ou ainda, à aptidão dessa família para permanecer com suas crianças e jovens. Por um lado, ao faltar a família de origem, sua substituição se daria inevitavelmente pelos centros de internação ou pela inserção noutros núcleos familiares. Por outro, a inexistência de instituições de internação provisória ou permanente em algumas cidades brasileiras configurava a necessidade de manutenção dos vínculos, através do incentivo a programas de cunho assistencial, como visto no caso de Brasília.

Ao discursar no encerramento da X Semana de Estudos do Menor, realizada em 1970, Mário Altenfelder afirmou, em relação ao axioma da internação como solução extrema que “infelizmente há ainda muita gente mal intencionada, que não procura seguir nenhum programa dinâmico, ninguém vai às causas, surge sempre a ideia de se criar uma casinha para o menor. Resultado, são os recolhimentos superlotados”. Atentando à “gente mal intencionada” responsável pelo recolhimento infantojuvenil excessivo, Altenfelder diagnosticava não apenas sua aplicação pelos profissionais a cargo dos “programas dinâmicos”, mas também por parte das famílias, que utilizavam a internação como um “cômodo recurso social”. Dedutivamente, de qualquer forma, observa-se que seis anos após a sua criação, e em que pese discursos, orientações e análises de especialistas, a Funabem experienciava o discurso da internação como ardil: apesar de combatida, a medida estava longe de aplicar-se como “último recurso”.

No cabo de força entre as medidas familistas e a política de internação, um conjunto de elementos contribuiu para transmutar o internamento de “último recurso” a uma medida que, largamente utilizada, confundia-se com a Política do Menor em si. Nesta seção do trabalho busco apensar as diretrizes da Pnbem e as experiências no âmbito da família relatadas por *Brasil Jovem*, analisadas nas seções anteriores, aos discursos tendentes a não internação, ao relato das instituições-modelo e à análise dos “especialistas” sobre o tema. Persigo a hipótese da não internação como marca do projeto Funabem, pedra de toque da Política Nacional, que findou por conformar-se enquanto política pelo inverso.

Em 1969 *Brasil Jovem* publicava, junto à seção *Poemas*, uma pequena coluna sumária da abordagem que o periódico vinha realizando, desde 1966, acerca da temática da internação.

Em “‘Pense’ Porque não se deve internar”,<sup>139</sup> pontuavam-se nove argumentos que desaconselhavam a internação de crianças e adolescentes. A título de campanha, a lista foi reproduzida em outras oportunidades, diluída em reportagens oriundas da edição da revista ou publicada na íntegra, na chamada Terceira Capa,<sup>140</sup> seção do periódico em que eram compilados excertos de reportagens de relevo, explicativas ou sintéticas sobre o trabalho da Fundação, como as formas de “ajudar o menor” entre outras informações que se julgava necessário reforçar junto aos leitores e leitoras.

De acordo com a narrativa da referida coluna, a internação seria executada excepcionalmente, por que: 1) as experiências em família propiciavam melhor desenvolvimento emocional; 2) impedia os pais de assumirem a real responsabilidade pelos/as filhos/as; 3) a pobreza na qual um grupo estava inserido não se resolvia com a internação das crianças; 4) problemas de conduta eram frutos do mau relacionamento familiar, que se acirrava com a internação; 5) compreendia uma rejeição, “muitas vezes consciente”, dos pais para com os/as filhos/as; 6) a medida bloqueava a socialização e adaptação do/a internado/a futuramente, seja na família ou no trabalho; 7) o/a internado/a via “anulada sua necessidade de posse”, ao faltarlhe o espaço e os objetos pessoais; 8) o/a internado/a não participava do atendimento de suas necessidades, resultando na sua dependência, e; 9) tal condição negava à criança o senso de realidade.

Os argumentos tendentes a não internação, acima descritos, revelam que giravam em torno da criança e do/a adolescente, do seu desenvolvimento e das funções que futuramente iriam desempenhar, as razões pelas quais a instituição se opunha à medida da internação como método de prevenção da marginalização. Nesse sentido, prevaleciam os argumentos acerca da maturação emocional, independência, sentimento de pertencimento e viabilidade de uma normal socialização dos internos e internas. Outro destaque refere-se às famílias de origem das crianças e dos/as adolescentes internados. Para o conjunto de pessoas que “traduziam” a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, transformando-a em matérias como esta, a internação correspondia a uma negligência parental, que por meio dela se eximia da responsabilidade pela criação de seus filhos e filhas. Sobre os pais recaíam também os juízos de valor morais, uma vez que eram responsáveis pelo desenvolvimento dos problemas de conduta dos filhos, mas também, pela rejeição “consciente” representada pela entrega da própria prole para o seu abrigo.

<sup>139</sup> “Pense” porque não se deve internar. **Brasil Jovem**, ano III, n. 11, setembro de 1969, p. 24.

<sup>140</sup> Ver, por exemplo: Porque não se deve internar. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 15, 3º trimestre de 1970, Terceira Capa, e: Internar menores nem sempre é solução. **Brasil Jovem**, ano III, n. 10, junho de 1969, pp. 25-26.



Não obstante a propalada centralidade na criança e no/a adolescente em face à aplicação da medida da internação, a Funabem expressava com clareza que, para além dos efeitos negativos para os infantojuvenis, a construção e a manutenção de instituições que operassem em caráter de internamento requeria um investimento muito alto, daí a apresentá-lo inviável para a totalidade daqueles que o demandavam. Helena Iracy Junqueira, membro do Conselho Nacional da Funabem, ao defender a implantação de políticas sociais familiares sustentava que a análise do custo de instituições-asilo, se comparado ao dos serviços articulados que garantiam a união e a manutenção das famílias, conduzia à conclusão de que “um sistema de subsídios à família, administrado através de programas de orientação familiar, seria, além de mais eficiente, mais barato e, sobretudo, mais humano”, do que a internação de sua prole.<sup>141</sup>

A internação como pauta dos debates sobre a substituição familiar requeria atentar para o ônus econômico que representava o fornecimento de abrigo, alimentação, vestuário, instrução formal e capital humano, dentre outras demandas, para assistir integralmente um número significativo de crianças e adolescentes considerados/as “abandonados/as” ou em estado virtual de marginalização. Além disso, a internação trazia consigo a assertiva de uma assistência por tempo indeterminado. Finalmente, como recordava Junqueira, o resultado da operação, cara em termos econômicos e desfavorável ao processo de ressocialização, era sua constatada ineficácia em relação à prevenção da marginalização – isto, atente-se, fora expresso pela conselheira (já) no ano de 1966.

Três processos interligados, levados a cabo em nível discursivo, são relevantes para se entender a política de internamento executada pela Funabem e para o argumento de sua consolidação pelo inverso. Em primeiro lugar, parece evidente, considerando-se a discussão realizada nas seções anteriores deste trabalho, que a entidade lidou de maneira ambígua com a temática da institucionalização.<sup>142</sup> A abordagem acerca desta quimera, aí incluída a elucidação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, enunciava a medida como um mal necessário, uma prática desestimulada ao mesmo tempo em que incitada, ainda que a título de exceção. Isto porque, mesmo enquanto último recurso, a internação esteve presente como possibilidade quando faltassem outros meios para a assistência à infância e à juventude, e como ponto pacífico, no caso do tratamento dos “problemas de conduta”.

---

<sup>141</sup> JUNQUEIRA, Helena Iracy. Integração do bem-estar social no planejamento para o desenvolvimento. **Brasil Jovem**, ano I, n. 01, outubro de 1966, p. 05.

<sup>142</sup> Parece acertado, no âmbito desta discussão, utilizar o conceito de institucionalização para referir-me ao conjunto de medidas de internamento utilizadas pela instituição, fosse preventiva, temporária ou permanente. Com isto busco resguardar o conceito de internação para expressar a modalidade de abrigo permanente, ou compulsório, no caso daqueles infantojuvenis internados mediante determinação judicial.

Datada do 3º quadrimestre de 1976, a Terceira Capa da edição n. 36 de *Brasil Jovem* trazia como título justamente o lema “Internação, Mal necessário”. Os dizeres, que não chegavam a conformar uma matéria jornalística, alentavam junto aos leitores e leitoras o conhecido argumento da internação como solução extrema, a ser utilizada quando não fosse possível sanar “o problema” junto à família de origem, ou mediante a adoção ou a colocação familiar em lares substitutos. O argumento sintético, conforme aponte, característico desta seção da revista, aventava: “Isto, não apenas porque a internação é muito mais dispendiosa do que qualquer outra forma de atenção ao menor, mas, principalmente, porque é a que maiores inconvenientes apresenta, sobretudo por dificultar sobremaneira a integração social dos internos”.<sup>143</sup> Finalmente, destaca-se a seguinte ponderação realizada pelo redator da nota – “o combate indiscriminado às internações é exagero e internar indiscriminadamente é grave erro” – que representa a ambiguidade do discurso da internação conforme as vozes oficiais o apresentaram.

Sobre esta primeira nuance da política da internação – sua dualidade ou ambiguidade – importa dizer ainda que, embora não tenha se constituído como política social prioritária ou privilegiada, a internação esteve entranhada às práticas da Funabem porque, grosso modo, a instituição não podia ignorar a sua necessidade. Quer dizer, possuía conhecimento acerca das motivações da institucionalização de crianças e adolescentes, e também que havia diversos casos que compeliavam ao afastamento de sua família de origem. Mesmo a colocação familiar, quando exitosamente executada, demandava tempo para ser implantada, motivo pelo qual se instituíram dois modelos de abrigo, um provisório, a Triagem, e outro permanente, os institutos e “escolas”. Tudo isso, fora a herança que a Funabem recebera do SAM, no momento da sua criação; recorro que este legado se constituía por um conjunto de instituições de abrigamento que atendia centenas de infantojuvenis em caráter permanente, em dois estados da Federação. Instituições existentes, em geral, há muitas décadas, e com as quais gerações de famílias contavam para a salvaguarda de suas crianças nos momentos de adversidade. Isto implica em certo esvaziamento, desde suas origens, do postulado que alegava não ser a Funabem “mais uma entidade para internar”.

Foram justamente as unidades da Funabem voltadas à institucionalização aquelas amplamente (auto)celebradas. A existência destes espaços e a maneira com que foram abordados conformam um segundo argumento, mais pontual, na consolidação da política pelo inverso, neste caso através do fomento à internação enquanto condição a ser demandada. Ao

---

<sup>143</sup> Internação, Mal necessário. **Brasil Jovem**, ano X, n. 36, 3º quadrimestre de 1976, Terceira Capa.

longo da publicação de *Brasil Jovem*, a edição reservou e mesmo incentivou a produção de reportagens que tivessem como objeto as instituições próprias da rede Funabem, mas também aquelas modelares que formavam a rede privada. Este material advinha do setor de Comunicação Social da instituição, de jornalistas profissionais a serviço de veículos da mídia impressa periódica – neste caso, compiladas por *Brasil Jovem* – ou de profissionais que, inspirados pelas reportagens contempladas na revista, redigiam narrativas similares, com destaque para as mudanças observadas quando da inserção institucional na rede Funabem.

A Escola Wenceslau Bráz, localizada na cidade de Caxambu, em Minas Gerais, estava entre as instituições modelo elencadas pela Funabem para publicidade. Tratava-se de uma das duas entidades da rede própria situadas fora do Estado do Rio de Janeiro. A instituição, que abrigava 450 crianças e adolescentes, havia sido criada enquanto Patronato Agrícola pelo Ministério da Agricultura, no ano de 1918. Em 1946 transformou-se em Escola Wenceslau Bráz, dando continuidade às atividades do Patronato no sentido de “ajustar menores desvalidos” pelo ensino de um ofício.

Segundo informa o autor da matéria, o repórter Ruy Lima Filho, meninos entre seis e 15 anos, procedentes em grande medida das Casas de Triagem da Funabem da cidade do Rio de Janeiro, conformavam a população da Escola. Seu espaço, dinâmica e atividades pareciam fazer parte de um todo harmônico, funcional, modelar. Além da escolarização, que se realizava entre as salas do complexo Wenceslau Bráz e a escola vizinha, na própria comunidade de Caxambu, os internos frequentavam oficinas de sapataria, tapeçaria, encadernação e artesanato em corda, bambu, couro, vime, madeira e ferro. Dessas oficinas resultava uma infinidade de produtos cujo destino era a própria escola, mas também o mercado local.

Além das atividades de “profissionalização”, os meninos plantavam uma parte dos alimentos que consumiam e também criavam animais, tanto para o consumo quanto para o mercado, com isso aprendendo a lidar com o campo, com os animais e sua comercialização. O espaço possuía sua própria lavanderia e auditório com projetor de cinema, onde aos domingos, dia de folga, filmes entretenidos ou de caráter educativo eram exibidos. Em que pese toda a infraestrutura e os serviços disponíveis no complexo, residia no carinho e amizade dos profissionais, e dos meninos entre si, o que punha a instituição em lugar de destaque, mesmo entre as experiências exemplares:

São cinco e quinze da tarde, e alguns deles já vão descendo a ladeira de volta da escola para casa. É isso mesmo! Para casa. A Escola Wenceslau Bráz, em Caxambu, é muito mais do que um internato da rede oficial da Funabem. E o professor Antônio Luiz, o

diretor, não faz questão de convencer ninguém disto. Pode-se ver, sentir, viver esta experiência.<sup>144</sup>

O cotidiano da instituição haveria de ser apreendido pelos sentidos e sentimentos. Seu relato iniciou com a descrição acerca do diretor que, ao ingressar na instituição junto ao redator da matéria, acenava para os meninos que voltavam da escola, e sobre eles contava anedotas. Ao fim do dia, “como o pai que fala ao filho á beira da cama”, no habitual boa noite, o diretor puxa a oração junto às 450 crianças, “como que puxando-lhes o cobertor até os ombros, apertando-lhes nos braços, beijando-lhes a testa: ‘Pai Nosso...’”.<sup>145</sup> Nos dizeres de Lima Filho, dois aspectos se destacavam e definiam a experiência da Escola Wenceslau Bráz, para os quais corroboravam as fotografias publicadas junto à matéria: a instituição era um lar e um espaço de liberdade.

Apesar do relato e das imagens, visuais ou mentais, sabemos que a escola Wenceslau Bráz era um local relativa e propositalmente isolado dos grandes centros urbanos, onde os meninos viviam, estudavam e trabalhavam duro, em longas jornadas regadas a disciplina. Embora a instituição não abrigasse adolescentes mediante privação de liberdade, os meninos podiam ausentar-se do complexo apenas em determinadas situações, que faziam parte das atividades da escola, ou sob expressa autorização do diretor. Contavam, isto sim, com o oferecimento de instrução formal, ao que se supõe obrigatória, além de um conjunto de conhecimentos que poderiam vir a tornar-se uma profissão, um meio de vida digno, porém subalterno, num futuro próximo. De qualquer forma, a narrativa se construiu a partir de um abrandamento da condição de “internos” ou “reclusos” em que, de fato, os meninos viviam em Wenceslau Bráz.

Tal deslizar da concepção de instituição total<sup>146</sup> para a de um “lar” oportunizava uma produção de sentidos que impedia observar-se nas experiências da rede Funabem um “depósito de sentenciados”. O cidadão ou cidadã que desejasse informar-se acerca da excepcionalidade ou não das experiências narradas em *Brasil Jovem* haveria de buscar em outras literaturas, sobretudo se, acompanhando o noticiário comum, suspeitasse do quadro apresentado sobre elas nos veículos de comunicação produzidos pela Funabem. Nestes, imperava o remanso

<sup>144</sup> LIMA FILHO, Ruy. Wenceslau Bráz é mais que uma escola, é o lar de 450 meninos. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 34, 1º quadrimestre de 1976, p. 41.

<sup>145</sup> Idem, p. 48.

<sup>146</sup> Refiro-me ao conceito de Instituições Totais elaborado por Erving Goffman. Para o autor, Instituições Totais são aquelas que operam em regime fechado de internação, onde um grupo de internados vive em tempo integral. Uma instituição total funciona como local de residência, de trabalho, de lazer e como espaço de disciplina física e mental, que pode ser terapêutica, correccional, educativa etc. São Instituições Totais, segundo as características apontadas pelo autor, as ordens religiosas, o exército, os manicômios, as prisões, os internatos, etc. Para esta discussão, ver: GOFFMAN, Erving. **Manicômios, Prisões e Conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1974.

encontrado nas imagens das instituições piloto, como no paradigmático caso do Instituto Padre Severino – IPS. Localizado na Ilha do Governador, na cidade do Rio de Janeiro, o IPS fora das raras instituições voltadas ao atendimento dos infantojuvenis infratores entre as obras privadas ou em convênio, a ser celebradas pela Funabem. Pudera; a contar por sua descrição e cenário, o instituto assemelhava-se a um clube recreativo ou centro social, pouco diferindo dos espaços destinados ao lazer das classes médias urbanas do período.

**Imagens 06 - 09:** Capa e imagens da reportagem sobre a Escola Wenceslau Bráz.

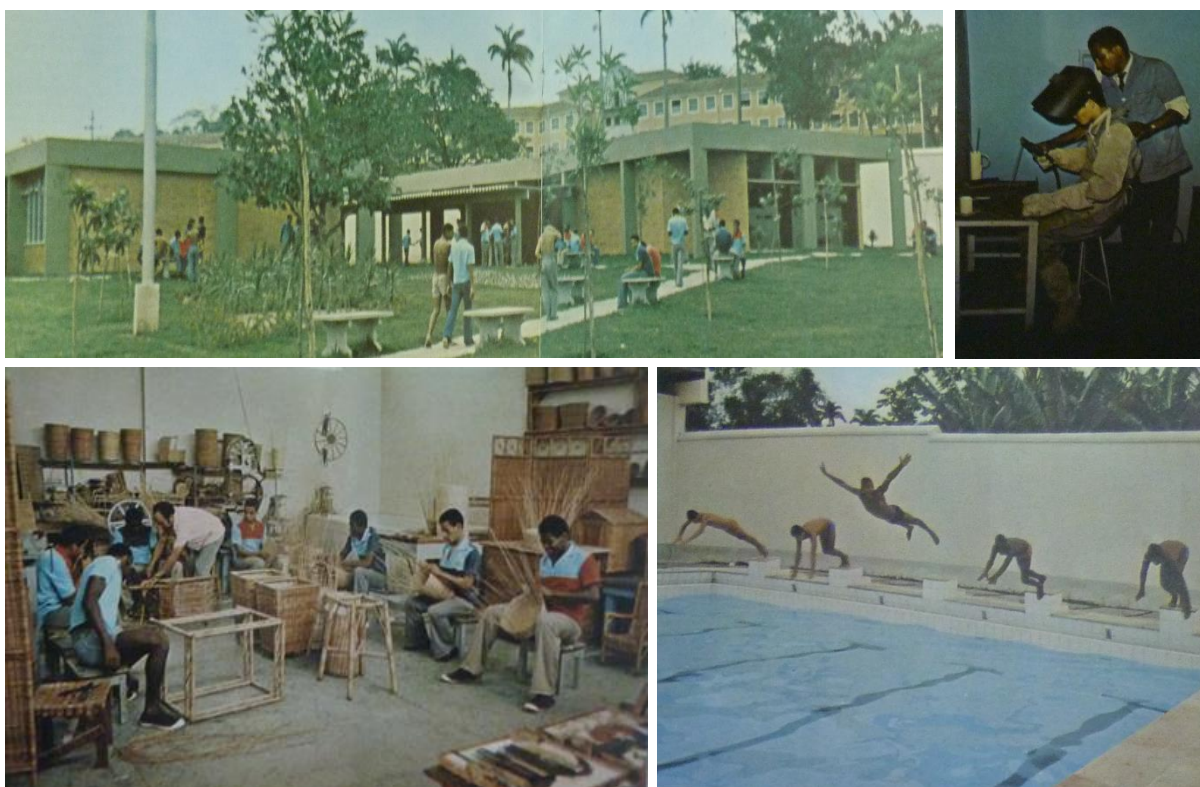


Fonte: **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 34, 1º quadrimestre de 1976, pp. 41-48.

Com edificação tipicamente setentista, possuía amplo espaço arborizado, construções baixas com acabamento em lage, muro tacanho, e estava equipada com uma grande biblioteca e piscina semi-olímpica. A instituição havia sido reformada pela Funabem e reinaugurada em janeiro de 1978, conforme os dados apresentados por uma reportagem publicada no mesmo ano

em *Brasil Jovem*.<sup>147</sup> Funcionara ali, desde 1954, uma entidade para a assistência de crianças e adolescentes com deficiências, servindo em seguida para a reclusão de infratores, nas duas oportunidades sob a administração do Serviço de Assistência a Menores. Embora tivesse capacidade para receber 250 internos, contava com mais de 400 adolescentes, além de 150 funcionários, poucos meses após ter sido reinaugurada. A internação dos “menores” no IPS operava-se exclusivamente por decisão do Juizado de Menores, podendo ser precedida por período de permanência em Casas de Triagem ou diretamente solicitada pela Divisão de Segurança e Proteção ao Menor (outrora Delegacia de Menores).

**Imagens 10 - 13:** Fotografias das dependências e atividades realizadas no Instituto Padre Severino.



Fonte: **Brasil Jovem**, ano X, n. 40, 1º quadrimestre de 1978, pp. 42-48.

O anseio da internação enquanto medida extrema, com efeito, se devaneia frente às imagens de crianças e jovens risonhos e bem asseados, convivendo e estudando entre os pares, em espaços de profissionalização, recreação e entre técnicos amorosos. As fotografias reproduzidas em cores contribuíam para que se destacassem os detalhes: as brincadeiras, os

<sup>147</sup> RIOS, Paulo. IPS atende aos menores de conduta anti-social. **Brasil Jovem**, ano XIII, n. 40, 1º quadrimestre de 1978, pp. 42-48.



sorrisos, a vestimenta nova, uma mesa farta... Quem, ao vê-las, haveria de dizer que não eram adequadas ao desenvolvimento infantojuvenil? Que pais e mães “com a fome estampada nos olhos” não aspirariam ver seus filhos ali inseridos, encaminhando-se para um futuro melhor?

As instituições da rede própria foram utilizadas como espelhos do trabalho levado a cabo pela Funabem em nível nacional. No Rio de Janeiro, a instituição situada em Quintino Bocaiúva, por exemplo, designava-se Centro “Piloto”, pois ansiava conduzir o país nas técnicas mais modernas de tratamento terapêutico. Ao chamar para si essa qualidade de atenção, não podia senão apresentar-se edificante e irretocável, daí também o status de instituição arquetípica que sob ela recaiu. Além de Quintino, Stella Maria e também a Wenceslau Bráz receberam visitas ilustres, como generais-presidentes, membros da Escola Superior de Guerra, comitivas de imprensa e de empresários nacionais, bem como técnicos do alto escalão do Unicef.<sup>148</sup>

Conhecer estas entidades através dos veículos oficiais se constitui num desafio analítico e interpretativo, tendo em vista o imaginário malfajezo consolidado acerca das instituições que operavam em caráter de abrigo permanente. Não obstante a atenção que invisto à característica primeira de *Brasil Jovem* em quaisquer dos assuntos abordados – tratar-se de um veículo oficial – as instituições modelo se destacam entre os objetos que exploram de maneira inequívoca esta relação de oficialidade, aproximando as narrativas a peças de publicidade, profissionalmente construídas para “vender” um produto e/ou fabricar uma concepção sobre ele.

A internação mediante “abandono” constituiu-se como terceiro e fundamental componente para a consolidação da internação como política social sistemática voltada às infâncias e às juventudes brasileiras no período estudado. “Abandono”, neste caso, confunde-se em parte com “pobreza”. Isto porque o abandono transformou-se num instrumento formal de institucionalização infantojuvenil avassalador, e certamente não mensurado pela Funabem, no interior das políticas sociais sob sua gestão. Tal instrumento pôde e foi operado em larga escala pelas famílias pobres, mobilizando o imaginário popular que vinculava a internação com os internatos aos quais, historicamente, eram enviados os filhos e filhas da elite. A institucionalização enquanto horizonte vislumbrado pelas famílias esteve no cerne dos debates

---

<sup>148</sup> Ver as seguintes reportagens: Menor é assunto para Escola de Guerra. **Brasil Jovem**, ano I, n. 04, setembro de 1967, pp. 64-67; ADESG visita Centro Piloto e elogia tratamento do menor. **Brasil Jovem**, ano II, n. 08, dezembro de 1968, pp. 40-42; Negrão se diz admirado com bem-estar do menor. **Brasil Jovem**, ano III, n. 10, junho de 1969, pp. 58-63; WIEKBOM, Ulla. A Fundação do futuro sem fronteiras. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 13 março de 1970, pp. 52-53; e Empresários paulistas visitam a Funabem. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 28, 1º quadrimestre de 1974, pp. 80-84.

conduzidos pela Fundação, que a abordou seja do ponto de vista de sua desconstrução, seja nas entrelinhas de alguns dados apresentados e sintetizados pelo Setor de Serviço Social.

A construção de uma narrativa histórica que tem como objeto a Funabem enfrenta, dentre outras dificuldades, a que diz respeito à dinâmica de centralização normativa deste órgão, a ser analisada em concomitância com a descentralização executiva das ações desenvolvidas pelos estados da Federação. Chama a atenção que as fontes documentais desta narrativa sejam, além de oficiais, de cunho nacional, e que não obstante as experiências de execução abordadas não permitam a construção de um panorama efetivamente nacional. Esta contrariedade impõe a necessidade de uma relativização constante no exame dos enunciados da instituição nacional e suas práticas, cuja materialidade cabia a outras instâncias. Da mesma forma, as análises dos “casos”, embora necessárias para que se apreenda uma dimensão aproximada do “real” trabalho da Fundação, situam-se em perspectivas regionais, locais ou que dizem respeito a unidades isoladas, o que inviabiliza em certa medida a ampliação das considerações a uma escala nacional.

No caso da política de internação, a problematização entre o plano nacional e as experiências estaduais/institucionais revela uma disparidade entre os discursos e dizetizes de trabalho da Funabem e os dados disponíveis sobre a aplicação da medida pelas seções estaduais. Tomando-se *Brasil Jovem* como parâmetro, conforme a tabela reproduzida na introdução deste trabalho, a internação esteve entre os temas mais abordados: foram mais de 15 reportagens, entrevistas e pequenas notas editoriais com esta temática. Isto é significativo, tendo em vista um universo amplo de problemáticas infantojuvenis tratadas pela publicação. Destas, no entanto, uma única se referia aos números da internação e ao estudo das solicitações recebidas junto ao setor de Triagem da Funabem, no caso, o da cidade do Rio de Janeiro.<sup>149</sup> Tal experiência referia-se ao ano de 1970 e se constitui enquanto singular para a abordagem deste tópico – junto a produções historiográficas que tiveram acesso a informações de outras localidades.

A referida matéria, provavelmente produzida pelo Departamento de Serviço Social da Funabem – posto que trazia como pré-título os dizeres “Serviço Social” – foi publicada no exemplar do 2º trimestre de 1971 de *Brasil Jovem*. Os dados apontavam que, no ano de 1970, 3.914 solicitações de internação foram recebidas pela instituição, sendo 913 delas encaminhadas para estudo pelo setor de Triagem. Atente-se a que os casos encaminhados para estudo representam situações em que as crianças/adolescentes ficaram sob a tutela da

---

<sup>149</sup> Internação 1970. **Brasil Jovem**, ano V, n. 18, 2º trimestre de 1971, pp. 66-75.



instituição, no setor de Triagem, para estudo mais aprofundado. Ou seja, ainda que provisoriamente, haviam sido institucionalizadas. Em relação a este montante, foram construídas as análises reproduzidas pela reportagem.

Os casos foram divididos nos seguintes eixos: Encerrados por internação (representando os casos de solicitação aceita após estudo); Encerrados por orientação (casos em que a internação fora recusada segundo “orientação” dos técnicos, retornando a criança ou adolescente aos responsáveis); Encerrados por desistência (quando o pedido de solicitação fora retirado pelos responsáveis); e os casos “Em tratamento” (ou seja, cumulativos, ainda não resolvidos, permanecendo as crianças e os/as adolescentes abrigados/as no setor de Triagem). O primeiro conjunto de casos, nos quais se deu a internação permanente, abarcava 292 solicitações, sendo 75 oriundas do Juizado de Menores e 217 encaminhados pelos próprios profissionais da instituição para a execução da medida. Nesse último montante constavam, além dos infantojuvenis apreendidos pela Polícia e encaminhados à instituição, aqueles conduzidos pela família e/ou responsáveis, que solicitaram sua internação. Isto explica porque a instituição encaminhou para o abrigo permanente, naquele ano, três vezes mais crianças e adolescentes do que o Juízo competente.

Somadas as solicitações de ambas as origens, resulta que somente cerca de 7,4% das solicitações de internação efetuadas no ano de 1970 na cidade do Rio de Janeiro foram contempladas. Os números acerca dos eixos Encerrados por orientação e Encerrados por desistência computaram respectivamente 171 e 193 casos. As solicitações que não puderam ser resolvidas – ou analisadas – ainda no ano de 1970 somavam 259 (em novembro, data da última informação). No que diz respeito à motivação que originou a demanda, ainda em relação ao montante dos 913 casos enviados para estudo, em 241 registrou-se “problemas de saúde” dos pais ou responsáveis como motivo da institucionalização, enquanto o falecimento ou abandono de um dos cônjuges somou 79 casos. Outros 93 foram caracterizados como “orfandade”, 330 incluídos nos “fatores sócio-econômicos” e 135 nos “fatores psicológicos” (conduta e rejeição). Não foram contabilizados os casos ainda em estudo, tampouco “aqueles que, de acordo com instruções recebidas, são enviados diretamente para internação”<sup>150</sup> – ou seja, aqueles cuja internação fora imputada pelo Juizado de Menores.

Quando a solicitação de internamento era realizada, os interessados passavam por uma entrevista com a equipe de Assistência Social da instituição, que preenchia um relatório com dados referentes à ocupação, renda, condições habitacionais, escolaridade, situação conjugal e

---

<sup>150</sup> Idem, p. 68.

procedência da família em relação à região administrativa da cidade do Rio de Janeiro. O grau de instrução e profissionalização das crianças/adolescentes também constava no questionário, além de sua faixa etária, cor, gênero e “nível biológico”. Por alguma razão, das 913 entrevistas realizadas em 1970, 838 foram computadas e sistematizadas pelo setor de Serviço Social da Funabem. Desse montante extrai-se o perfil das famílias que solicitaram a internação de uma ou mais crianças e/ou adolescentes sob sua responsabilidade: 594 famílias foram descritas como “desagregadas”; 564 dos responsáveis estavam na faixa etária compreendida entre 21 e 40 anos; o trabalho doméstico era a ocupação de 493 solicitantes; e os analfabetos ou semi-analfabetos somavam 426 pessoas.

Outros dados relevantes, coletados a partir de uma amostragem mais reduzida, informavam que a renda familiar compreendida entre zero e um salário mínimo representava 226 de 255 casos em que se teve acesso a esta informação. Em 139 visitas domiciliares realizadas, a equipe classificou 65 moradias como precárias e 26 como “sub-humanas”. Os dados sugerem, portanto, em relação ao perfil das famílias que demandavam a internação de seus filhos, que a orientação de não executar a internação de crianças e adolescentes segundo fatores sócio-econômicos não se confirmava no cenário analisado.

De acordo com seu Departamento de Serviço Social, a Funabem trabalhava junto à família, promovendo-a e conscientizando-a de suas responsabilidades junto aos filhos e filhas e “da necessidade intrínseca de participarem do ambiente familiar, clarificando-a a respeito da insegurança, da revolta e da ansiedade do menor quando afastado do seu convívio”.<sup>151</sup> Apesar do perfil familiar acima apontado, os técnicos se orgulhavam de lograr reverter, não as situações que levavam os pais ou responsáveis a solicitar o abrigamento das crianças e dos/as adolescentes, mas o desejo por ele, visto enquanto “resposta para todos os seus problemas”. Em 171 dos 913 casos, lembremos, a medida executada fora a “orientação” da família, pelos técnicos, para que pudesse vencer as dificuldades que ameaçavam sua desagregação. Outros 193 casos foram registrados enquanto “desistências”. Em ambos os cenários, acreditava a equipe do Serviço Social que “a simples exposição do psiquismo do problema em si, da situação conflitante do cliente já se constitui em tratamento, pois pela verbalização dos fatos, o cliente tem oportunidade de analisar seu problema em aspectos até então irrelevantes ou desconhecidos para êle”.<sup>152</sup>

Um recorrido pelos estudos que abordaram a Funabem/Febem enquanto ainda vigorava seu sistema de gestão social da infância e da juventude permite que se evidencie, por um lado,

---

<sup>151</sup> Idem, p. 75.

<sup>152</sup> Idem, idem.

as incoerências existentes entre as normativas da Política Nacional e o funcionamento das instituições que a operavam. Por outro, enquanto fontes documentais, estes estudos abordam também o perfil e as razões que levavam as famílias a contar com a Funabem enquanto “mãe substituta”.<sup>153</sup> Dentre estes estudos destaco o de Marlene Guirado, realizado no ano de 1978 no campo da Psicologia, acerca de três processos de internamento observados em instituições vinculadas à Fundação do Bem-Estar do Menor de São Paulo – Febem/SP. Os resultados do estudo foram publicados no ano de 1980.<sup>154</sup> Através dele conhecemos a estrutura legal e funcional das Unidades de Recepção e Triagem da instituição paulista, além de um conjunto de elementos que conformavam seu cotidiano.

Em linhas gerais, Guirado apresentou uma entidade burocratizada e que em nada lembra uma entidade voltada para a assistência de crianças e adolescentes: os espaços eram inapropriados, cinzentos, pouco ventilados e mal iluminados; não havia mobiliário, brinquedos ou recursos lúdicos; e as tarefas de identificação e acolhimento, cronometradas, eram realizadas por profissionais sem nenhuma empatia com seu público, que sequer falavam com as crianças, mesmo quando as manipulavam ou auxiliavam nas tarefas (de comer, vestir-se ou banhar-se, por exemplo).

As Unidades de Recepção existentes na capital paulista, no total de duas até o ano de 1979, tinham como finalidade receber, estudar e dar encaminhamento aos adolescentes de conduta anti-social, aos abandonados e aos “assistidos” (como eram designados os infantojuvenis carentes, conduzidos à instituição pela família). Os serviços de identificação e avaliação médica tinham que ser realizados em até 24 horas, quando então a criança ou adolescente passava à Unidade de Triagem para estudo mais aprofundado, por tempo indeterminado, para, finalmente, ser abrigado em Unidade Educacional, conveniada ou retornar à família. Guirado delineou os caminhos trilhados, sobretudo pelas mães, desde o momento em que procuravam a Unidade de Recepção, visando à internação de uma ou mais crianças, até a sua efetivação ou outro encaminhamento.

De acordo com o procedimento padrão, ao chegar à Unidade de Recepção a mãe ou o responsável recebia uma senha que dava direito a ser atendida. Segundo presenciou Guirado, uma mãe, chamada para tal entrevista com a assistente social, fora lembrada de que tinha “seis filhos e não tem eles com você... Os que devolveram para você, você quer internar. Você acha

---

<sup>153</sup> Ver, por exemplo: CAMPOS, Angela Valadares Dutra de Souza Campos. **O menor institucionalizado: um desafio para a sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1984; e, QUEIROZ, José J. (Org.). **O mundo do menor infrator**. 3ª ed. Coleção Teoria e Práticas Sociais. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.

<sup>154</sup> Ver: GUIRADO, Marlene. **A criança e a FEBEM**. Coleção Debates. São Paulo: Perspectiva, 1980.

certo ter filho e distribuir para os outros?”.<sup>155</sup> A mulher, então, respondeu: “É que eu fiquei viúva e não posso sustentá eles... Eu preciso trabalhá e não tenho com quem deixá. (...) lá eles podem organizá a vida deles.”<sup>156</sup> Interrompendo-a, a assistente social conclui, segundo descreveu Guirado: “Quem tem que se organizar na vida é você e não as crianças! (*irritada*). Mudar de vida! Mudar! Simplesmente! (*Ainda escrevendo: anotou no roteiro como motivo da internação, desorganização familiar e como alternativa, entre outros, orientação para o responsável*) [grifos da autora]”.<sup>157</sup>

Uma relação de poder assimétrica marcava, como visto, a entrevista das mães com as assistentes sociais, que as interrompiam, gritavam e lhes davam “lições” de vida, cujas apropriações ou rechaços não podemos apreender. Das histórias narradas, a totalidade dizia respeito a mulheres paupérrimas, com jornada laboral entre 10 e 14 horas diárias. Algumas dormiam no trabalho, em sua maioria domésticas, com um dia de folga por semana. Eram oriundas de outros estados da Federação e em nenhum caso a figura paterna se fez presente. Ou eram viúvas, ou haviam sido abandonadas pelos companheiros/pais das crianças.

Em descompasso com o entendimento da assistente social, as mães buscavam a instituição depois de haver tentado outras maneiras de manter a prole consigo, não entendendo a Funabem como “depósito”, mas como “colégio”, lugar onde os filhos poderiam encontrar conforto e encaminhamento, dispensando-as para o trabalho que promovia a própria subsistência. Outro trecho das entrevistas publicadas por Guirado é revelador. Inquerida sobre as razões da internação de duas filhas, uma mãe diz à assistente social que buscava “arrumá-las”, e não se livrar delas, como havia sido sugerido pela profissional. Buscava inseri-las no colégio, a fim de garantir-lhes algum futuro, além de poder trabalhar “sossegada”. A entrevistadora lhe corrige, da seguinte maneira: “Não é colégio! (*irritada*). É uma Unidade de Triagem onde elas vão ficar com os menores abandonados. Daí o nosso rigor de não aceitar! Porque ela [sic] não vai pro colégio” [grifo da autora].<sup>158</sup>

Naquele momento, conforme observou a autora, vigorava a prática de fazer a mãe comparecer reiteradas vezes à unidade, para então proceder a internação da criança. Quando a pesquisa de Guirado foi realizada, havia sido implantado há alguns meses junto à Unidade de Recepção da Febem/SP o Projeto de Integração Febem-Comunidade, que visava evitar a política de internação otimizando os recursos comunitários. O projeto impunha uma nova *práxis*

---

<sup>155</sup> Ibidem, p. 55.

<sup>156</sup> Ibidem, idem.

<sup>157</sup> Ibidem, idem.

<sup>158</sup> Ibidem, p. 54.

às assistentes sociais: “o que se pôde observar é que realmente a não internação tornou-se uma ‘lei’, a ponto de os técnicos que menos internavam adquirirem maior prestígio perante a Direção e à Orientação Técnica”.<sup>159</sup> Em relação à enfática orientação da Direção nesse sentido, Guirado traz o relato das assistentes sociais: “É a minha primeira semana com ‘assistidos’... As crianças e a mãe chegam aqui com a fome estampada nos olhos. Parece que vão me comer! E eu interno. Depois, tomo bronca!”. Segundo a autora, ao ouvir tal relato, uma técnica que trabalhava com “menores abandonados” afirmou: “Não estão internando mais? Mas isto é um absurdo! Tem vezes que é evidente a necessidade de internação. É que este pessoal de ‘assistidos’ está muito inseguro... E a consciência profissional?”.<sup>160</sup>

Situado nas bordas temporais da Funabem, o estudo de Guirado expõe a incompatibilidade entre os discursos que a propalavam como realidade sensível de humanismo e a realidade das Unidades de acolhimento provisório no Estado de São Paulo. No que toca à internação, é significativo que tenha ocorrido no ano de 1978 a implantação de um projeto para desincentivá-la; em primeiro lugar, porque a Funabem havia sustentado este postulado desde antes da elaboração da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, ou seja, fora “desde sempre” esta a orientação da instituição – internar só em último recurso. Depois, porque atesta que o encerrar da década de 1970 condensou uma conjuntura política, social e institucional que impelia a uma reestruturação.<sup>161</sup>

Numa dinâmica permeada por casos excepcionais, o *status* profissional, o número de internações realizadas, dentre outros interesses sugeriam negar a institucionalização, como praxe, antes de avaliar as condições e a viabilidade de outras formas de assistência às crianças em questão. Por outro lado as mães, para além da necessidade do abrigamento da prole enquanto possibilidade de ocupar-se ou manter-se no mercado de trabalho, viam a Funabem/Febem como um lugar de cuidados, onde as crianças viviam, estudavam e gozavam de benefícios que elas não podiam oferecer no momento. Como apontado por Cláudia Fonseca, para os pobres urbanos a Febem cumpria função equivalente a de um internato, realidade que compensava sua ausência e a insígnia de “abandonado”.<sup>162</sup>

---

<sup>159</sup> Ibidem, p. 56.

<sup>160</sup> Ibidem, idem.

<sup>161</sup> Tendo em vista o perfil das famílias que procuravam, mensalmente, a Unidade de Triagem da Febem/SP para a internação de sua prole no ano de 1978 – cerca de 300 –, chama atenção que em apenas em 3,5% dos casos o encaminhamento dado fora a internação imediata, segundo dados apontados por Guirado. Isto reflete, possivelmente, a nova posição da instituição em relação à política de internação, mas também faz pensar nas alternativas com as quais contavam as famílias para a sobrevivência de suas crianças e adolescentes mediante esta “recusa” por parte da entidade, ainda que para cumprir uma função provisória.

<sup>162</sup> FONSECA, 2006.

A concepção da Funabem enquanto entidade-internato, não obstante as “propagandas” que a sugeriam, além da existência de uma cultura de institucionalização da infância pobre, fora alimentado ainda pelo teor dos debates que, publicamente, a instituição realizava acerca de uma presumida tensão entre internamento e socialização. Isto porque nas querelas acerca da “marginalização do menor e sua solução”, sobretudo nas análises dos “especialistas”, abordava-se no âmbito desta dicotomia os desincentivos à internação, cujos exemplos abrangiam toda classe de internatos: aqueles voltados aos infratores e aos carenciados, mas também os institutos de formação e o internato *sui generis*, voltado à formação dos filhos das camadas sociais abastadas.

Segundo a opinião da Fundação e seus colaboradores, o internato era um recurso recomendado para as famílias que moravam longe de escolas secundárias; quando a criança apresentasse problemas de saúde que sugerissem “uma temporada no campo, no mar ou nas montanhas”;<sup>163</sup> quando o espaço doméstico não favorecia os estudos; ou ainda, se representasse um alívio financeiro para a família. Em suma, o regime de internato daria bons resultados quando efetuado em circunstâncias adequadas, não sendo esclarecido, no entanto, quais seriam estas circunstâncias, mas sim as suas benesses: “estudos facilitados, melhores resultados, tranquilidade financeira, camaradagem permanente. O internato corresponde, muitas vezes, a uma promoção no plano do ensino, já que permite a continuação dos estudos superiores”.<sup>164</sup>

De acordo com um texto publicado em *Brasil Jovem* no exemplar do 1º quadrimestre de 1974, cuja autoria fora em 1977 conferida a José Artur Rios, assessor da Presidência da Funabem,<sup>165</sup> pesquisas e estudos “atuais” no âmbito da sociologia e psicologia apregoavam “a derrocada das últimas bastilhas, os hospícios, as penitenciárias, os asilos de toda ordem”, sobretudo no caso das crianças, cuja percepção do modelo de conduta ética para radicar e formar o caráter “prende-se a um relacionamento com o outro que se dá de forma espontânea e natural dentro do grupo familiar”.<sup>166</sup> Em oposição a este modelo de desenvolvimento natural

<sup>163</sup> Boas e más reações. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 13, março de 1970, p. 06.

<sup>164</sup> Idem, idem.

<sup>165</sup> RIOS, José Arthur. Qual a solução: internar ou socializar o menor marginalizado. **Brasil Jovem**, ano XI, n. 39, 3º quadrimestre de 1977, pp. 18-25. José Artur Rios ocupava no momento da redação da matéria o cargo de assessor da Presidência da Funabem. Nascido no Rio de Janeiro em 1921, formou-se Bacharel em Direito e em Ciências Sociais. Tendo se destacado como sociólogo, fez cursos no exterior e lecionou em diversas universidades brasileiras e norte-americanas, com destaque para a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, onde chefiou o Departamento de Ciências Políticas. Depois que se aposentou, atuou no Conselho Técnico Nacional do Comércio do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Entre os livros publicados estão estudos sobre artesanato, favelas e a reforma agrária. Faleceu no ano de 2017 aos 96 anos de idade. Para sua biografia, ver página do Centro de Documentação do Pensamento Brasileiro – CDPB: [http://www.cdpb.org.br/dic\\_bio\\_bibliografico\\_riosjosearthur.html](http://www.cdpb.org.br/dic_bio_bibliografico_riosjosearthur.html). Acesso em: jan. 2019.

<sup>166</sup> Internamento ou socialização. **Brasil Jovem**, ano XVIII, n. 28, 1º quadrimestre de 1974, p.58.

oportunizado pelo convívio em família, a internação era abordada como fruto do paternalismo que rege nossas instituições, que quer fazer o seu papel, e ademais, que estava voltado a um “menor” não real:

Continuamos a nos referir ao “menor abandonado”, embora hoje assistemos ao fenômeno de cisões familiares causadas não pelo abandono dos filhos mas, ao contrário, pela rejeição dos pais. É o caso do “menor” que, mesmo antes da maioridade legal, abandona a casa paterna por incompatibilidade parental, social, educacional ou ideológica, por julgar os pais obsoletos, ignorantes, burgueses ou quadrados.<sup>167</sup>

Percebe-se que a celeuma em torno da temática da internação englobou a situação de adolescentes e jovens de classes médias e altas, cujas famílias se “desagregavam” em decorrência dos conflitos geracionais, ou que se separavam dos pais para cursar o ensino superior ou gozar de temporadas junto ao mar ou às montanhas. Em qualquer dos casos, as imagens não condiziam com a realidade vivida pelas camadas pobres, que pleiteavam junto ao Estado a internação de seus filhos e filhas no “colégio” visando a sua sobrevivência e instrução. No entanto, a internação-internato nos moldes da Funabem estava incorporada ao debate, vide as referências à “tranquilidade financeira”, ou às fotos que ilustravam as reportagens, que reproduziam cenas do cotidiano dos internos e internas das unidades da rede.

Ao interpelar as práticas das classes médias e altas junto àquelas das famílias que demandavam os serviços de assistência social, alguns encaixos se colocavam. Em primeiro lugar, os juízos de valor moralizantes recaíam grandemente sobre as famílias pobres. Enquanto os chamados colégios-internos estavam sendo abandonados pelas famílias abastadas, que delas se utilizavam apenas em dadas “circunstâncias adequadas”, destacava-se o “número de mães que não têm nenhum senso de responsabilidade para com os filhos, geralmente mães solteiras, em grande parte domésticas”, acusadas de se engajarem “em uniões livres e sucessivas e que revelam extraordinária indiferença pelo filho. Internam o primeiro, retornando mais tarde para internar o segundo e assim sucessivamente”.<sup>168</sup> Depois, porque abordar a separação da criança ou do adolescente quaisquer que fossem as circunstâncias e, ademais, tendo-se comparado previamente o comportamento de um e de outro “tipo” de família em relação à demanda por instituições-abrigo, obscurecia a compreensão da real função das unidades de internação da Funabem. Tratava-se de um asilo para crianças pobres, de um colégio ou de um centro para o seu “desenvolvimento integral”?

As famílias que buscavam a internação de seus filhos e filhas, expondo-os enquanto “abandonados”, formavam parte de uma expressiva parcela da população brasileira que não

---

<sup>167</sup> Idem, p. 52.

<sup>168</sup> Idem, p. 56.

dominava a linguagem escrita e que provavelmente jamais tenha entrado em contato com o material publicado em *Brasil Jovem* ou em outros veículos da instituição. Isto não as impede de ter acessado, por outras vias, sejam as imagens que demonstravam a excelência do equipamento da rede, sejam os enunciados que apresentavam a instituição como um lar, que abrigava temporária ou permanentemente aqueles infantojuvenis cujos pais fossem considerados incapacitados para a sua criação.<sup>169</sup>

Ao contrário do que haviam previsto e desejado os idealizadores da Política Nacional, no horizonte da Funabem o porvir da internação como último recurso nunca chegou a cumprir-se. Apresentada como excepcionalidade e enquanto possibilidade, a medida estava “disponível” e fora apresentada em diversas frentes como uma prática de cuidado. As famílias pobres, que ao longo do século XX passaram paulatinamente a contar com o auxílio do Estado para garantir a sobrevivência de suas crianças, instrumentalizaram o abandono como mecanismo que possibilitava romper com a lógica da internação como excepcionalidade. Ou, dito de outra forma, apresentavam-se elas mesmas em situação de excepcionalidade. No contexto de acirramento da “questão social brasileira” e, dentro dela, da “questão do menor”, a propaganda institucional acerca das Unidades Educacionais e das Escolas-Modelo prevaleceu frente aos discursos que sugeriam a manutenção dos vínculos familiares.

Quando se encontrou em crise, no final da década de 1970, a instituição buscou reformar-se e dar novo impulso ao seu trabalho, enfatizando seus princípios diretivos que sugeriam não institucionalizar a pobreza, mas sim a inaptidão familiar. No entanto, segundo seus valores, a inaptidão era inerente à pobreza em si, e em relação a ela nenhum dos métodos empregados havia trazido ou traria resultados. Quaisquer das medidas adotadas, fosse a permanência da criança junto a esta família, que tão pouco lhe oferecia, fosse o seu “depósito” sob a tutela do Estado, haveria de estigmatizá-la peremptoriamente: enquanto marginalizada socialmente, sua existência fora, desde a concepção, marcada pela insígnia da delinquência real ou potencial. Daí haver sido a menoridade o conceito-estigma a sintetizar todo um arcabouço, herdado da família e qualificado pela Funabem, relativo às crianças e aos adolescentes pobres brasileiros.

\*\*\*

---

<sup>169</sup> Refiro-me, sobretudo, às propagandas veiculadas em rádio e televisão que sugeriam a Funabem como fábrica de “doutores”, talvez num jogo comparativo com a fama do SAM como “fábrica de criminosos”. Tais imagens são um dos estartes do filme *O contador de histórias*, de Luiz Villaça (2009). Ver: [https://pt.wikipedia.org/wiki/O\\_Contador\\_de\\_Hist%C3%B3rias](https://pt.wikipedia.org/wiki/O_Contador_de_Hist%C3%B3rias). Acesso em: ago. 2019.



Neste capítulo, parto do cenário de reajustamento institucional dos anos finais da década de 1970, em retrocesso, questionando como a instituição havia chego até ali. Encerrado o momento de sua autoconstrução, qual havia sido a obra edificada? Destarte, esclareço que o telhado, para seguir com as metáforas da arquitetura, foi sendo construído junto com o alicerce: a Funabem, entidade gestora, foi criada antes da política que deveria gerir. A arquitetura institucional assentou-se em dois “materiais”: as diretrizes fundamentais, redigidas em 1965 e o corpus documental e técnico produzindo no fazer-se.

Desde muito cedo se observou no resultado das condições de vida estruturais e na dinâmica das relações econômicas e sociais a demanda da Funabem, que em relação a ela buscava definir prioridades: sua proposta nunca fora atuar sobre a pobreza para erradicá-la, mas para minimizar os seus efeitos, sobretudo evitando que a infância abandonada seguisse seu curso “natural”, que era converter-se em delinquência – de acordo com sua matriz epistemológica, o ciclo da marginalização. A Funabem entendia-se, portanto, a cargo de um dos resultados da pobreza, a menoridade, e sobre ela atuaria isoladamente. Ainda que no discurso insistisse no fortalecimento dos laços familiares, com exceção da retórica a família esteve inserida nas políticas sociais que desenvolveu em uma medida muito pequena.

Dessa forma, os programas preventivos, de âmbito familiar, não buscavam proteger a criança, mas evitar o vir a ser que nela se observava. A meta futuro, na realidade, buscava minimizar os efeitos de um sistema social perverso, o qual a entidade não desconhecia. Quero dizer, mesmo por meio de uma concepção de família conservadora, preconceituosa, moralista, compreendia-se na raiz de sua “desorganização” o elemento socioeconômico, e também que a prevenção da marginalização da infância se daria através dos mesmos componentes que evitariam a reprodução da “questão social”: salário justo, habitação digna, um sistema de garantias que englobasse saúde, educação e profissionalização. Este conjunto de políticas de promoção, no entanto, encontrava-se além dos limites da atuação institucional.

Sobre as famílias pobres, alvo da intervenção do Estado, recaía um juízo de valor que as considerava culpadas pela própria incapacidade de ter consigo a prole, ou de possibilitar-lhe o pleno desenvolvimento. O momento vivido caracterizava-se por uma contraofensiva conservadora que reforçava os mandatos de gênero em relação à mulher e à maternagem, sobretudo, mas também o imperativo de que, apesar da pobreza e das privações de toda ordem, a família deveria manter-se unida. Nessa clave de pensamento, contraditoriamente, a adoção destacou-se entre os temas abordados pela oficialidade da Funabem, porque se entendia nesse instituto residir uma nova chance da criança e do/a adolescente conviver num seio familiar.

O lugar ocupado pela criança e pelo adolescente em relação à família de origem pautou a estruturação das três modalidades de programas instituídos: os que atuavam sob a criança na família, os que atuavam sob as famílias substitutas, e os que operavam a sua ausência. A instituição fomentou campanhas e impulsionou a criação de leis que facilitassem as modalidades de colocação em família substituta. Mas o interesse das pessoas que podiam receber crianças vinha no sentido da inserção infantojuvenil na condição de filhos e filhas. O perfil daqueles disponíveis para adoção, por exemplo, era muito mais vasto do que aquele desejado pelas famílias adotantes: bebês recém-nascidos e com perfil étnico semelhante ao seu. De qualquer forma, são nuances, especificidades lidas nas entrelinhas do discurso institucional, pois as matérias informativas acerca da temática da adoção eram sobretudo legais.

Em relação às diretrizes institucionais estabelecidas em 1965, salta aos olhos o seu detalhamento. Para cada situação, perfil, condição, estágio, havia uma medida, um conceito, um encaminhamento previsto. Para todos os perfis e iluminando previamente o fracasso, igualmente, de todas as medidas, estava a internação, bastante esmiuçada, inclusive, para uma política que fora pensada para ser excepcionalidade, como “último recurso”. Procurei destacar, além disto, o tamanho da rede de assistência social construída pela Funabem: materializá-la conforme havia sido delineada era um trabalho para muitas mãos, e que haveria de custar muito dinheiro. O desenvolvimento desta rede, gigante e onerosa, em todos os sentidos, a começar pelas políticas previstas e depois, culminando num tipo de materialidade diferente do que havia sido pensado a princípio, foi o que busquei demonstrar, grosso modo, neste capítulo.

Sugiro, no interior da temporalidade da Funabem-promessa, proposta no Capítulo 01, dois momentos do fazer-se institucional: o período 1964-1969, quando o trabalho se concentrou na renovação da infraestrutura do SAM e na construção das diretrizes de trabalho, organização administrativa interna, promoção e explicação de si, e outro, que compreendia os anos 1970-1979, quando a rede se estabilizou, as instalações estavam materializadas, atingiu-se o ápice de seu trabalho e incorporou-se às diretrizes iniciais sua experiência nos anos de gestão das infâncias e das adolescências brasileiras.

Não compreendo, enfim, a internação como solução extrema enquanto um discurso demagógico, apenas, operado maliciosamente pelo revés. Sugiro que esta política pelo inverso fora o resultado de um conjunto de instrumentos, dinâmicas e discursos que escaparam ao controle da Funabem que, ao passo, qualificou suas condições de possibilidade. Quais sejam: os discursos tendentes a não internação, ambíguos, que combatiam ao mesmo tempo a ênfase no “não internar” e as internações indiscriminadas; a celebração de suas instituições-modelo, todas executando a política da internação; e as opiniões dos especialistas, que abordavam no

interior de uma mesma celeuma, o da internação *versus* socialização, tanto os internatos destinados às classes abastadas quanto os da rede Funabem, que amparavam os infantojuvenis pobres. Em suma, entre políticas paliativas, discursos familistas e o espectro de uma cultura de institucionalização fortemente arraigada à gestão da população infantojuvenil no Brasil fez-se a experiência da Funabem, ou a de sua política pelo inverso.

## CAPÍTULO 03

### O “PROBLEMA DO MENOR” COMO PERÍFRASE DA DELINQUÊNCIA

Enquanto foi vigente no Brasil a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, entre 1964 e 1990, a expressão “problema do menor”, como outros conceitos moldados pela experiência da Funabem, sofrera mutações. Fora utilizado largamente, a princípio, para referir-se à parcela da população infantojuvenil que demandava assistência do Estado. No “problema” ou “questão do menor” encontrava-se toda sorte de situações qualificadas enquanto anormais ou, conforme seriam denominadas posteriormente, como situações irregulares. Dentre os processos vividos pelas infâncias e juventudes que se encaixavam nessa categoria, como “problema social”, incluíam-se as tragicidades cotidianas (afogamentos, atropelamentos, acidentes domésticos, etc.); sua utilização em atividades laborais ilegais ou extenuantes; as violências, físicas e psicológicas, perpetradas pelas famílias ou por agentes policiais; a exploração em atividades sexuais comerciais; e o então chamado abuso sexual.<sup>1</sup>

Com o passar do tempo, tendo contado com a contribuição efetiva da mídia impressa periódica, o “problema do menor” foi deslocando-se das generalidades que envolviam as infâncias e juventudes pobres, entendendo-as enquanto “problemas sociais” apenas quando as ocorrências atingiam níveis que extrapolavam as incidências costumeiras. A fome e a miséria, dignas de pesar, eram propaladas como mazelas do subdesenvolvimento, mas o levantamento de soluções em torno destas problemáticas não acompanhava seus índices alarmantes. Em seu uso corriqueiro, tanto nos veículos comerciais quanto naqueles produzidos pela Fundação, o termo “problema do menor” qualificava-se enquanto sinônimo de uma só trajetória infantojuvenil, a da delinquência ou dos problemas de conduta, cuja origem era a mesma dos meninos e das meninas abandonados/as, qual seja, sua marginalização familiar e comunitária. Tratava-se de uma chave de leitura social que preludia à delinquência, qualquer que fosse a fase que se encontrasse o “menor” no processo de marginalização.

Dando um passo atrás, percebemos que a mutação operada junto ao “problema do menor” fora também no plano filosófico, em função de que através desse conceito abordava-

---

<sup>1</sup> Esta é uma das hipóteses elaboradas em minha dissertação de Mestrado em História, defendida no ano de 2013. Ver o primeiro capítulo da obra: DAMINELLI, Camila Serafim. **Governar, assistir, tolerar**: uma história sobre infância e juventude em Florianópolis através das páginas de *O Estado* (1979 – 1990). Dissertação (Mestrado em História). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

se, no início do século XX, o “problema” da infância e da juventude em situação de risco social enquanto um capital humano e laboral perdido com a sua marginalização. Durante a primeira metade do século XX, instituições, discursos e outras práticas de gestão filantrópico-assistenciais procuraram fomentar na criança e no jovem das classes pobres a disciplina e o valor ao trabalho, para que não viessem a ser cooptados pela criminalidade que se avizinhava na vadiagem inerente aos seus grupos de convívio. Uma divisão, mais ou menos clara, entre as crianças “carentes” e aquelas que apresentavam “problemas de conduta” orientava as medidas, educativas e profiláticas, voltadas à prole dos pobres urbanos.

Ao sintetizar o avance das políticas sociais para infância no Brasil, em *O Século Perdido*, Irene Rizzini destacou o intento de parte dos reformadores, durante as primeiras décadas republicanas, em encontrar mecanismos de coerção das famílias pobres que atuassem sobre a infância para “salvá-la” e assim encaminhar a missão civilizatória de “fazer o povo” brasileiro. Tratava-se de um projeto de conservação da ordem e construção do futuro que perpassava a moralização e a higienização das condutas familiares. Gestava-se o discurso ambíguo da defesa da criança em relação à família inapta, e da defesa do futuro da pátria, em relação à criança que manifestasse os vícios adquiridos do meio: “para se ter como moldar a criança com o propósito de civilizar o país, era preciso primeiro concebê-la como passível de periculosidade”.<sup>2</sup> Via-se na criança, portanto, qualquer que fosse a razão da intervenção do Estado, uma solução para o país e para o seu futuro.

A partir do meado da década de 1960 em diante, o entendimento do risco social representado pela infância e pela juventude consistia na existência de uma parcela dessa população enquanto “problema de segurança”, real ou potencial. O processo evidenciado aponta para um acirramento do potencial vir a ser da infância carente em delinquência juvenil, esboçado num período anterior, mas cimentado pelo ideário e pelos instrumentos de trabalho operados pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. Apesar de, noutros momentos, o teor da segurança da sociedade embasar a intervenção sobre a infância pobre, os anos de gestão da Funabem resultaram na maturação do estigma da criminalidade como marca da menoridade, estigma que, por sua vez, se refletia no “menor” institucionalizado. Fora de sua responsabilidade, em grande medida, tanto a mutação do “problema do menor” de um conjunto de temas envolvendo a infância e a juventude a um problema eminentemente de segurança, quanto a confirmação desse vir a ser, cujo lócus fora o interior de suas unidades de internação.

---

<sup>2</sup> RIZZINI, Irene. *O Século Perdido*: raízes históricas das Políticas Públicas para infância no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 88.

E o que se entende por “sociedade de segurança”? Por que este conceito vem a ser tão caro para a análise que segue? De acordo com Michel Foucault, as sociedades ocidentais contemporâneas são sociedades de segurança; sociedades em que os mecanismos de poder se voltam à governamentalidade de uma população e à análise de um conjunto de fenômenos inscritos em séries de acontecimentos prováveis. Os sistemas de controle históricos foram situados pelo autor em três modelos. O primeiro, dito “legal” ou “arcaico”, pautado na lei, no binômio permitido-proibido e na sua aplicação sob um território, é aquele que se conheceu da Idade Média aos séculos XVII e XVIII. O segundo, “moderno” ou “disciplinar”, foi implantado no decorrer do século XVIII, cujas características são, além do aperfeiçoamento da lei penal, a inserção de enquadramentos, vigilância e controles que têm como objetivo definir, antes mesmo do delito, que indivíduos são passíveis de cometê-lo. O sistema de segurança vigente não fez desaparecer os instrumentos jurídicos e disciplinares que caracterizaram as temporalidades de outrora, ao contrário, incorporou-os, alterando a correlação entre eles e os mecanismos de segurança, então predominantes, que estimam o estudo de novas formas de penalidade e do cálculo dos custos destas penalidades.<sup>3</sup>

Os mecanismos de governamentalidade da sociedade de segurança buscam levantar dados, números e índices: acerca da taxa média da criminalidade de cada tipo; de como se pode prever estatisticamente que haverá aquela ou esta quantidade de delitos numa determinada área, entre uma dada camada social; em que momentos, regiões ou sistemas esta taxa vai aumentar ou diminuir; quanto custa para a sociedade as perdas provocadas por esta tipologia criminal; quanto custa a sua repressão; se vale a pena punir o criminoso, reeducá-lo ou relaxar a segurança, etc. Estas questões colocam, finalmente, a questão central de saber como manter o exercício da criminalidade dentro de limites social e economicamente aceitáveis, assegurando uma média que vai ser considerada satisfatória para dado funcionamento social.

Os debates e estudos coordenados ou promovidos em nível institucional pela Funabem, enquanto uma instância de governo, inseriam-se na dinâmica de produção de arrazoados que entendessem as causas, origens ou especificidades do fenômeno delinquencial infantojuvenil, com vias a que não “assumam características explosivas”.<sup>4</sup> Uma sociedade de segurança se verifica, ainda, pela produção, gestão e compartilhamento de informes sobre um dado “problema social”, demonstrando a preocupação dos governantes com tal “problema”, mas que expressa, na realidade, um Estado de polícia, “um governo que se confunde com a

<sup>3</sup> Esta discussão está em: FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território, População**. Curso dado no Collège de France (1977-1978). Coleção tópicos. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

<sup>4</sup> Funabem está em todo o país com seus programas. **Brasil Jovem**, ano X, n. 36, 3º quadrimestre de 1976, p. 29.

administração, um governo que é inteiramente administrativo e uma administração que tem para si, atrás de si, o peso integral de uma governamentalidade”.<sup>5</sup>

No cenário da marginalização social brasileira, o menor infrator foi galgando lugar protagônico no transcorrer da década de 1970, com a ampliação do espaço de experiência da gestão Funabem. Como última paragem de um círculo excludente, possuía lugar de destaque no rol das mazelas sociais, afastando-se, em cada etapa rumo a esta condição, um quinhão mais da imagem da criança indefesa, esfarrapada, abandonada, digna tão somente de pesar. Conforme o diagnóstico de Francisco Pilotti, “pareciera que tiende a desaparecer del imaginario colectivo el niño de la calle (...) siendo reemplazado por la imagen amenazante del joven infractor”.<sup>6</sup> Este movimento, impulsionado pela gestão assistencial da Funabem/Febem sobre a população infantojuvenil, comporta dois eixos substanciais para sua análise: os debates acerca da “questão social” e o lugar ocupado neles pela delinquência juvenil, e a compreensão da entidade sobre as condutas antissociais, enquanto fenômeno e seu tratamento.

Isto posto, o menor infrator, com desvio de conduta, antissocial ou delinquente, constitui o objeto deste capítulo.<sup>7</sup> Termos distintos empregados no levantamento de um mesmo fenômeno, o último escalão do “problema do menor”, que o incorporou, como perífrase. Na língua portuguesa, essa figura de linguagem ocorre quando um nome ou termo é substituído por alguma característica marcante, ou por algum fato ou fenômeno que o tenha tornado célebre. A que fenômeno se referia, senão à delinquência como espectro, o “problema do menor” no período? Quem era este sujeito? Qual era a substância de sua gênese, biológica? Cultural? Social? De que maneira o Estado brasileiro, através da Funabem, lidou com este problema dentro do problema, e que relação se verifica entre este tratamento com a hipótese-perífrase levantada? Nos limites colocados pelas fontes documentais, são estas as questões que se busca elucidar a seguir.

### 3.1 DEBATES ACERCA DA “QUESTÃO SOCIAL” E DA DELINQUÊNCIA INFANTOJUVENIL

<sup>5</sup> FOUCAULT, 2008, p. 51.

<sup>6</sup> PILOTTI, Francisco. Sobre la segunda edición del libro. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 11.

<sup>7</sup> Para intitular o capítulo elenquei o termo “delinquência”, em detrimento dos demais, porque fora a nomenclatura predominante na abordagem do tema em *Brasil Jovem*. Do levantamento realizado junto à revista, 10 das 28 reportagens que se referiam exclusivamente ao “menor infrator” foram intituladas com algum dos seguintes termos: delinquencial, delinquência e delinquente.

Os movimentos populacionais, a expansão urbana, o nacional-desenvolvimentismo, a renovação do trabalhismo e as demandas pelo reformismo social, no âmbito interno, além das reminiscências oriundas do panorama político internacional vinham paulatinamente, desde a década de 1950, alterando o desenho da sociedade brasileira. À mercê de pressões político-partidárias e interesses ideológicos, além de incapaz de seguir a velocidade das mudanças, a população viu suas experiências serem discutidas, durante o governo militar, enquanto “questões sociais”. Integrados a este conceito estavam as deficiências estruturais das cidades brasileiras, o avanço da criminalidade e a inserção das camadas economicamente desfavorecidas num sistemático processo de marginalização social.

A historiografia acerca dos acontecimentos do início da década de 1960, de acordo com um levantamento realizado por Lucília de Almeida Neves Delgado, concorda em apontar a ruptura institucional ocorrida em 1964 como precedida por uma grave crise de realização expressa pelo baixo consumo de produtos nacionais. A opção pela produção de bens de consumo duráveis, uma marca do modelo desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek, voltava-se a uma camada restrita da população, ao mesmo tempo em que demandava enormes esforços, investimentos e subsídios por parte do governo. Para a historiadora, este modelo econômico, industrializante internacionalista, “consolidou a dependência econômica, gerou crescente concentração de renda e propiciou eclosão de contundentes manifestações sociais reformistas e nacionalistas”.<sup>8</sup>

Neste cenário de instabilidade João Goulart assumiu a presidência comprometendo-se com a consolidação de uma democracia social em diálogo com as ligas camponesas, movimentos estudantis e organizações sindicais, que demandavam, com densidade e capacidade de pressão ímpares, a realização das chamadas reformas de base. O enfrentamento com os setores conservadores, empresariais e com os interesses do capital internacional – opositores de Goulart e do que ele representava politicamente – incluía, para além do embate político, que seu governo lidasse com índices de inflação próximos dos 85% e um crescimento do Produto Interno Bruto praticamente nulo referente ao ano de 1963.<sup>9</sup> A crise política instaurada no Brasil, que oportunizou o golpe de Estado de 1964 fora resultado, portanto, da confluência de elementos econômicos, sociais e políticos vividos pela sociedade brasileira.

---

<sup>8</sup> DELGADO, Lucília de Almeida Neves. O governo João Goulart e o golpe de 1964: memória, história e historiografia. **Revista Tempo**, Niterói, v. 14, n. 28, jun./2010, p. 131.

<sup>9</sup> LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Herbert S. Mudanças sociais no período militar (1964-1985). In: REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá. (Orgs.). **A ditadura que mudou o Brasil**. 50 anos do golpe de 1964. Rio de Janeiro: Zahar, 2014a, pp. 66-91.



A deposição de Goulart significou o solapamento dos projetos reformistas, os quais foram substituídos por programas de industrialização, mecanização agrícola, incentivos e programas voltados à proteção do produto nacional e ao aumento da escala de produção. Este conjunto de medidas fazia parte de um movimento amplo de modernização conservadora que, conforme apontamos no primeiro capítulo, procurou fomentar a economia do país sob duas bases fundamentais: a modernização produtiva e cultural, e a conservação do ordenamento social.

Foi no período de gestão dos generais-presidentes que o Brasil se estabeleceu como um Estado industrial moderno, com destaque para a consolidação do mercado interno do país. Da revolução tecnológica agrícola e dos estímulos à industrialização resultaram intensas migrações das áreas rurais pobres para as zonas urbanas, e a efetivação das cidades como *habitat* populacional predominante. O aumento das áreas cultivadas e conseqüentemente, da produção de alimentos, impulsionado pelos incentivos estatais, visava atender as demandas dos trabalhadores urbanos, visto que o gasto com alimentação era um importante elemento do índice de preços e do custo de vida nas cidades.

Uma política francamente expansionista, com incentivos e subsídios em diversas áreas, propiciou a elevação dos índices de crescimento nacional, período que os militares designaram de “milagre econômico”, entre 1969 e 1973. Estes anos, no entanto, coincidiram com os de maior repressão aos opositores do regime, e também o das piores taxas salariais observadas durante a ditadura militar. Para Francisco Luna e Herbert Klein, diversas mudanças na área trabalhista, com ênfase na nova legislação salarial, foram determinantes para a redução dos salários reais, o chamado arrocho salarial, que restringiu tanto a demanda agregada quanto os custos de mão de obra para a iniciativa privada.<sup>10</sup> As alterações na legislação foram determinantes para a precarização evidenciada, desde o segundo terço dos anos 1970, entre as classes trabalhadoras. Isto porque, antes do golpe de Estado os salários eram ajustados anualmente para compensar a inflação do período; a nova legislação corrigiu-os, antecipando-se em relação aos 12 meses futuros, mas, como a inflação futura era regularmente subestimada, a legislação resultou em perda salarial sistemática, com perversos efeitos distributivos.

No processo de crise política, crescimento econômico e, no seu interior, de acentuação da pobreza, refletem-se “os incentivos e subsídios ao setor produtivo, à contenção do movimento dos trabalhadores e o arrocho salarial [, que] ampliavam o abismo distributivo e

---

<sup>10</sup> LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Herbert S. Transformações econômicas no período militar (1964-1985). In: REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá. (Orgs.). **A ditadura que mudou o Brasil**. 50 anos do golpe de 1964. Rio de Janeiro: Zahar, 2014b, pp. 92-111.

concentravam os ganhos obtidos com o crescimento e o aumento da produtividade”.<sup>11</sup> Em razão, por outro lado, dos insuficientes investimentos nos centros urbanos, em particular em habitação e saneamento, não se atendeu de forma adequada ao intenso afluxo de migrantes que chegavam às cidades. O exponencial crescimento da população vivendo em favelas, loteamentos irregulares ou outras formas de moradia subnormais se explica em razão destes processos articulados, de encarecimento do custo de vida dos trabalhadores urbanos e da não absorção da força de trabalho oriunda do meio rural.<sup>12</sup> Nos anos 1960 e 1970 as questões habitacionais se transformaram em um dos principais problemas das áreas metropolitanas, e lócus dos desajustamentos sociais.

De acordo com José J. Queiroz, filósofo que coordenou uma investigação de relevo sobre o “mundo do menor infrator” no final dos anos 1980, a partir da constatação empírica da migração, da urbanização, da pobreza e da marginalidade em geral enquanto princípios da vida social da qual se originavam as crianças e os jovens “marginais”, o Estado identificava a clientela de institucionalização em seus efeitos, sem se questionar o porquê do surgimento de tais fenômenos, ou melhor, entendendo-os como casuísticos. Isto equivalia a constatá-los enquanto naturais. Além disso, esses fenômenos eram “identificados a partir de como eles afetam a ordem, isto é, vistos de uma forma unilateral: a situação de marginalidade torna-se um dispositivo explicativo acionado como mecanismo de controle onde a instituição – FEBEM, aparece como mediadora”.<sup>13</sup>

O último terço do século XX se constituiu, no Brasil, como ponto de inflexão da “questão social” e não de sua emergência, pois desde a instauração da República, dadas as transformações nos modos de vida e de relacionamento impostos pela modernização das grandes cidades brasileiras, instaurou-se paulatinamente uma profilaxia social que opunha o ideário do lazer-trabalho ao do crime-vadiagem. A deterioração das condições de vida dos trabalhadores urbanos, em grande parte oriundos da abolição da escravatura e da intensa migração europeia e asiática que tinha como destino o Brasil, revelavam, aos olhos de juristas, criminalistas, legisladores e filantropos, uma inegável vinculação entre pobreza e marginalidade. A criminalidade avolumava-se, ano após ano, tanto pela vivência de fatos

---

<sup>11</sup> LUNA e KLEIN, 2014a, p. 69.

<sup>12</sup> Atente-se também ao fato de que o Estado, de posse de um regime autoritário, procurou regulamentar as garantias de emprego do trabalhador qualificado através da guerra armada contra os setores *Lumpen*, acionando, através da noção de segurança, os mecanismos de auto discriminação decorrentes da existência de um exército industrial de reserva, inerente à acumulação de capitais. Ver: QUEIROZ, José J. (Org.). **O mundo do menor infrator**. 3ª ed. Coleção Teoria e Práticas Sociais. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.

<sup>13</sup> Idem, p. 35-36.

materiais quanto pela interiorização do sentimento de insegurança, o que só viria a agravar-se ao longo do século XX.

De acordo com o historiador Marco Antonio Cabral dos Santos, durante as primeiras décadas do século XX, quando se consolidava o ideário da infância como “semente do futuro”, as crianças e os/as jovens eram objetos de preocupações porque neles se entendia a origem do problema da delinquência. A falta de educação formal e de valores, mas também de cuidados, por parte da família e da sociedade, eram apontados como corruptores das crianças e dos/as jovens, que, abandonados moral e materialmente, tinham nas ruas da cidade “o local perfeito para pôr em prática as artimanhas que garantiriam sua sobrevivência”.<sup>14</sup> Para Santos, este contexto de aumento na ocorrência de crimes, aí incluídas as contravenções no âmbito da moral, como a vadiagem, foi acompanhado pela especialização dos mecanismos de repressão e pela geração de conflitos urbanos, numa clara manifestação do agravamento das tensões sociais.

Em que pesem as políticas sociais e trabalhistas implementadas durante o Estado Novo, que visavam à melhoria das condições de vida e instrução das crianças das classes operárias, a vinculação do crime com a pobreza e desta com a imoralidade inerente, seja ao meio ou aos caracteres hereditários, se manteve vigente durante o período democrático, entre 1946 e 1964. Quando do advento do regime militar, as tensões sociais gestadas no meio urbano entre as camadas pobres, as médias e as elites haviam sido amplificadas, seja pelo curso natural de um problema não sanado efetivamente, mas também porque a cidade havia se reproduzido em tamanho e em população, e com ela, as desigualdades que emergiam de suas relações sociais. As exigências da nova sociedade brasileira, resultantes da industrialização que vinha sendo impulsada desde aqueles anos de 1930, exigiram por sua vez a atualização das instituições de bem-estar, este novo tipo de atendimento que consistia em preservar a força de trabalho disponível, “separando do convívio social aqueles que perturbavam a ordem e assistir os verdadeiros necessitados sem excesso para não estimular a ociosidade”.<sup>15</sup>

Como instituição a cargo de gerir uma parcela significativa das tensões sociais no país, por meio da assistência às infâncias e às juventudes pobres, à Funabem interessava diretamente a temática da criminalidade. A concepção cultivada pela instituição acerca deste universo e seus correlatos – delinquência, infração, problema de conduta – ficou a cargo dos profissionais com os quais dialogava e dos quais emprestava definições. Gumerindo Fleury, por exemplo, editor de política do jornal *A Gazeta*, de São Paulo, descreveu a delinquência como um fenômeno em

---

<sup>14</sup> SANTOS, Marco Antonio Cabral dos. Criança e criminalidade no início do século. In: DEL PRIORI, Mary (Org.). **História das Crianças no Brasil**. 6ª ed. São Paulo: Contexto, 2009, p. 2014.

<sup>15</sup> QUEIROZ, 1987, p. 31.

menor medida praticado por indivíduos calejados no crime, e mais pelo protagonismo de “gente moça”, o que se refletia, também, no perfil dos delitos compreendidos nesta categoria (delinquência).

Para o editor, enquanto o público adulto constava nas fichas policiais e poderia ser facilmente identificado, aqueles que, “ainda praticamente na adolescência, e com menos de 20 anos de idade” se destacavam no universo das práticas ilícitas, eram os que cotidianamente aterrorizavam comerciantes, transeuntes e agentes das forças de segurança.<sup>16</sup> Para essa gente moça reservou-se uma abordagem, por parte da Funabem e seus enunciados, marcada pela indistinção entre os conceitos de criminoso, delinquente, infrator e “com desvio de conduta”. Estes conceitos foram, no mais das vezes, precedidos pelo de “menor”, único a determinar, seja a especificidade infantojuvenil no interior dos debates sobre criminalidade, mas também, o termo que fazia a ligação, no plano das representações, entre o criminoso adulto e aquele que fora outrora um “menor abandonado”.

A concepção de *ciclo da marginalização* tornou-se uma chave explicativa fundamental utilizada para analisar a inserção de crianças e adolescentes no universo das condutas infracionais. No início do ciclo se situavam as crianças em abandono parental ou que sofriam negligência em relação às suas necessidades básicas. Esta condição de abandono moral e/ou material levava a criança a estar na rua e, conseqüentemente, numa próxima fase, a tê-la como espaço de vida e de sobrevivência. Das artimanhas de baixo poder ofensivo, cujo objetivo era a imediata satisfação de suas necessidades fundamentais, bem como as do grupo de convivência, passava-se aos roubos e outras infrações em conjunto com adultos. Com o passar dos anos, e de períodos de recolhimento em instituições educacionais e da “Justiça da sociedade”, o jovem possuía, então, experiência em operações ilegais, caracterizando-se não mais pelo seu abandono, mas enquanto delinquente ou infrator.<sup>17</sup> Para Francisco de Paula Ferreira, a vantagem e a razão pela qual a Funabem optara pelo termo *marginalização do*

<sup>16</sup> FLEURY, Gumerindo. Delinquência juvenil. **Brasil Jovem**, ano II, n. 08, dezembro de 1968, p. 72.

<sup>17</sup> Não obstante o ciclo da marginalização haver sido de fundamental relevância para que a Funabem expusesse seu entendimento acerca do problema, este conceito fora raras vezes assim denominado em *Brasil Jovem*. Acredito que sua utilização tenha ocorrido efetivamente quando já havia findado a edição da revista. No ano de 1987, por exemplo, a Campanha da Fraternidade levada a cabo pela Conferência Nacional de Bispos do Brasil – CNBB, entidade vinculada à alta hierarquia da Igreja Católica, tinha como slogan “Quem acolhe o Menor, a mim acolhe”, propagando um entendimento e uma imagem do ciclo, supostamente, já disseminados entre diversos setores sociais brasileiros. Para esta discussão, ver: MACHIESKI, Elisângela da Silva. Infância, relações de gênero e o ciclo da marginalização na Campanha da Fraternidade de 1987. In: **Anais eletrônicos do Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women’s Worlds Congress**, 30 de julho a 04 de agosto de 2017, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, SC. Disponível em: [http://www.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1499450098\\_ARQUIVO\\_Machieski.Ociclodamarginalizacao.FG.pdf](http://www.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1499450098_ARQUIVO_Machieski.Ociclodamarginalizacao.FG.pdf). Acesso em: jul. 2019.

*menor*, em detrimento de outras nomenclaturas utilizadas previamente – como a de desajustamento – refere-se à sua “situação anômala, que comporta toda uma gama de graduações”.<sup>18</sup>

Apesar da vinculação naturalizada entre abandono e delinquência – mas também dos limites estreitos entre delinquência e infração<sup>19</sup> – o universo do “menor infrator” fora retratado pela Funabem no âmbito da criminalidade comum e mediado pelas vozes de especialistas, sobretudo a de criminalistas e juízes, com destaque também para os jornalistas investigativos. No conjunto de saberes que compunha as orientações técnicas da Funabem, destacou-se, nesse tema, a contribuição destes profissionais, com grande participação de leituras e estudos internacionais, em detrimento dos saberes produzidos no interior da instituição. Uma nuance de destaque no âmbito dos debates sobre a criminalidade relacionava-se aos métodos de diagnóstico e tratamento terapêutico mais adequados aos infantojuvenis. Neste sentido, propunha-se a discussão dos exames criminológicos e da implantação de Tribunais de Menores enquanto elementos de uma Justiça de transição encarregada, em alguns países do norte global, das penalidades imputadas às crianças e aos adolescentes autores de infração penal.

Em um “estudo à luz da criminalidade e seu crescente aumento num dos países mais evoluídos do mundo atual”,<sup>20</sup> publicado em *Brasil Jovem* em 1970, o Prof. Hermann M. Goergen,<sup>21</sup> que assinou o texto, enunciava o desconhecimento por parte da comunidade

<sup>18</sup> FERREIRA, Francisco de Paula. A marginalização do menor. **Brasil Jovem**, ano II, n. 07, outubro de 1968, pp. 70-71.

<sup>19</sup> De acordo com Michel Foucault, o delinquente se distingue do infrator pelo fato de não ser tanto o ato praticado, mas sim os diversos elementos da sua vida o que o caracteriza, rotula e persegue. O suposto fracasso do sistema carcerário contribui para estabelecer uma ilegalidade visível, marcada e secretamente útil, cujo papel é instrumental em relação às outras ilegalidades, deixadas à sombra, as quais se quer ou se deve tolerar. Em resumo, “se a oposição jurídica ocorre entre a ilegalidade e a prática legal, a oposição estratégica ocorre entre as ilegalidades e a delinquência”. FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. 23ª ed. Petrópolis: Vozes, 2007, p. 230. Esta súmula vai ao encontro do que se observou em relação ao material publicado em *Brasil Jovem*. Nele, o conceito de infração remetia, com efeito, diretamente à noção de fato legal e ao Direito, portanto. Já o conceito de delinquência podia referir-se tanto a um desvio de conduta patologizado quanto a uma estratégia de vida, o que de qualquer maneira se vincula a uma postura, a um comportamento, mais do que à letra da Lei Penal. Para Michel de Certeau, a definição de estratégia como cálculo ou manipulação das relações de força por um poder/querer isolado, ou seja, pela atuação de um próprio, se distingue da noção de tática, a qual se constitui por uma ação calculada na ausência de um próprio, num terreno que lhe é imposto e que se organiza sob uma lei que lhe é estranha. A tática como arte do fraco, astúcia que opera golpe a golpe, aproveitando as ocasiões e que nada ou pouco conserva do que ganha se afasta da noção de delinquência, pois esta é entendida como uma arte de fazer, como uma “carreira”. Neste sentido, aproxima-se da estratégia, arte do tempo, que possibilita o domínio dos lugares pela vista. Nas narrativas analisadas acerca das práticas de delinquência reconhecia-se um tipo específico de saber apreendido e praticado “que sustenta e determina o poder de conquistar para si um lugar próprio”. CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano, vol. 1**. Artes de fazer. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 100.

<sup>20</sup> GOERGEN, Hermann M. Criminalidade do Bem-Estar. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 16, 4º trimestre de 1970, p. 44.

<sup>21</sup> Hermann Mathias Goergen foi um filósofo e político alemão. Exilou-se no Brasil em 1941 por motivos políticos, onde trabalhou como professor de filosofia, história e economia entre 1942 a 1950. Regressou ao seu país de origem em 1954. Para biografia e produção intelectual de Goergen, ver seu perfil na página web da Associação Kalliope: <http://kalliope-verbund.info/de/eac?eac.id=119543907>. Acesso em: ago. 2019.

européia acerca do problema da criminalidade na Alemanha, além dos referentes à cota de elucidação dos crimes comuns no país. Goergen apontava, em relação ao ano de 1969, que todos os delitos registraram altas, e acentuadas, no caso dos crimes violentos como homicídio, lesão corporal e “roubos graves”. Dos crimes ocorridos naquele ano, 51,2% não haviam sido elucidados. Diante deste cenário, parecia o professor desacreditar do modelo social colocado em voga nos países considerados, então, mais progressistas:

Apesar da pedagogia moderna, da ausência de acentuada miséria e pobreza na Alemanha, das garantias e oportunidades públicas para a formação profissional e técnica, apesar do número de vagas no mercado de trabalho, oferecendo as melhores oportunidades, aumentam os crimes de jovens e adolescentes. Parece existir uma lei secreta, segundo a qual a violência mais e mais é considerada um meio fácil para a realização de objetivos e desejos pessoais provocados pela sociedade de consumo [...].<sup>22</sup>

O conceito de bem-estar empregado por Goergen inferia ao de *bem-estar social*, ou *Estado de bem-estar social* – tradução largamente utilizada, em *Brasil Jovem* como também noutras mídias, para o termo em inglês *Welfare State* – mas parecia incluir na discussão sobre criminalidade, subjetivamente, o contexto brasileiro e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. Isto porque, de uma única referência ao avanço do Estado alemão na “criminalidade do bem-estar” extraiu-se a “conclusão” de que a efetivação do estado de bem-estar social não garantia a segurança da população e o controle do capital humano em atividades produtivas e não violentas.

Parece representativo que de uma matéria que se valia de uma manobra com o nome da instituição adviesse uma análise que corroborava parte importante da compreensão e dos estudos veiculados por ela acerca do tema da criminalidade. *Paripassu* às narrativas que, sob diferentes abordagens, buscavam explicar o fenômeno da criminalidade e dentro dele, o dos delinquentes juvenis – ambos, de qualquer forma, sob a chave explicativa da marginalização social – as discussões sobre o tema infracional imprimiam um sentido de inevitabilidade em relação à violência e ao crime.

*Brasil Jovem* possuía, dentre outras finalidades, a tarefa de instigar debates acerca de temáticas infantojuvenis e de promover a circulação de estudos e pesquisas que, dadas as suas qualidades técnicas e científicas, fossem do interesse dos profissionais que atuavam junto à assistência, proteção e vigilância das infâncias e das juventudes brasileiras. Por esta razão a reprodução, tradução ou a resenha de estudos internacionais ganhou destaque, sendo frequente a veiculação deste tipo de material e tendo esses estudos internacionais e especializados,

<sup>22</sup> GOERGEN, Hermann M. Criminalidade do Bem-Estar. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 16, 4º trimestre de 1970, p. 45.

inclusive, conferido a tônica dos debates sobre criminalidade no periódico. Esta perspectiva – qual seja, a de que o crime existia em qualquer sociedade e se complexificava mesmo naquelas mais “evoluídas” socialmente, como evidenciado no estudo do Prof. Goergen – fora importada e disseminada concomitantemente à propaganda do trabalho da Funabem e seus instrumentos de ação preventiva ou terapêutica.

No ano de 1974, a convite do Unicef, o Coronel Alfredo Vicuña Ibanez, Vice-Presidente Executivo do Conselho Nacional de Menores do Chile, visitou o Brasil com a finalidade de conhecer e se inspirar na experiência do país no enfoque do “problema do menor”. Durante sua permanência no Brasil, Ibanez se mostrou interessado nas técnicas empregadas pela Funabem, mas sua missão, conforme afirmou, era outra: “mostrar às autoridades que têm responsabilidade pela condução do país as verdadeiras características desse problema da menoridade”.<sup>23</sup> Para o Coronel, a missão da técnica e dos não-técnicos era aconselhar o Estado a encarar o problema do menor como gerador de violência e esta, por sua vez, da luta de classes, e continuava,

afirmando que se o problema do menor fosse devido a pobreza, “país desenvolvido não o teria” (e quem não o tem?), o Cel. Alfredo Vicuña Ibanez disse que as causas fundamentais são as mesmas, quer se trate do Chile, do Brasil ou de qualquer outro país: “o que é preciso é planificar melhor a atenção aos jovens e não procurar diferenças. [...] Acredito que [o] problema do menor não é problema de cor, linguagem, mas problema da mente, de obrigação social e individual para com o outro”.<sup>24</sup>

Ao sintetizar a problemática da criminalidade como uma falha de “planificação” o General esvaziou o debate sobre a origem social e o perfil étnico daqueles que delinquiavam, quer se tratasse “do Chile, do Brasil ou de qualquer outro país”. Como não se tratava, tampouco, de uma questão de base social, ou seja, derivada da pobreza, restava, com vias a planificar “esse problema da menoridade”, contar com um aparato de segurança que permitisse identificar e tratar, na medida do possível, o que considerava um “problema da mente”. Era neste sentido que vinha ao Brasil, portanto, com o intuito de aprender com a experiência da Funabem.

O entendimento da criminalidade enquanto fenômeno social impossível de ser erradicado plenamente de quaisquer sociedades ia ao encontro, convenientemente, do ponto de vista fomentado sistematicamente pela Funabem acerca da temática. Aristides Ricardo, sociólogo,<sup>25</sup> ao se questionar sobre o motivo pelo qual a civilização e o progresso não

---

<sup>23</sup> Chile diz que problema do menor não deriva da pobreza. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 30, 3º quadrimestre de 1974, p. 28.

<sup>24</sup> Idem, idem.

<sup>25</sup> Tudo indica que o texto tenha sido construído e enviado pelo autor para sua publicação em *Brasil Jovem*, já que não há na reportagem referências a uma possível compilação.

representam conquistas do pensamento criador e consequentemente das condições de bem-estar do “homem consigo mesmo e na luta com outros homens”,<sup>26</sup> afirmou o seguinte:

Os fatores da neurose e do crime não evoluem em terrenos inadequados à sua sementeira, mas sim naqueles que geram a ansiedade básica referida por Karen Horney e por ele tida como a força motivadora do processo neurótico e possivelmente da falência do homem em sua luta pela vida.<sup>27</sup>

De acordo com o sociólogo, as causas principais da ação criminosa tinham sua gênese no ID e no EGO.<sup>28</sup> O primeiro inato, instintivo, caprichoso e arbitrário; o segundo, estruturado pelas influências modeladoras do ambiente em que crescemos. Se estruturado calmo, lógico e refletido, “à base de bons exemplos, das boas ações, da compreensão paterna, da educação em termos de simpatia e amor”,<sup>29</sup> o EGO beneficia-se destas influências generosas e construtivas, chegando à fase adulta desacompanhado de frustrações, que potencializariam a ação do ID. Isto explicava, para o autor, porque alguns comportamentos neuróticos não se evoluíam necessariamente para mentes criminosas.

O suposto caráter científico da narrativa de Ricardo é um exemplo da predileção de conteúdos compilados com a finalidade de demonstrar que a violência e a criminalidade constituem a natureza humana, não sendo produto exclusivo da “questão social” evidenciada no Brasil naquele momento, a exemplo também da opinião de Ibanez. Uma vez que o crime e a delinquência se originavam de características psicológicas que aflorariam em contexto fértil, não estando determinadas por ele, o desenlace do argumento apresentado recaía na não responsabilização da instituição, ou do regime político instituído, pelo panorama social o qual eram incapazes de resolver; não porque fossem incompetentes, mas porque o êxito da caracterização prévia do delinquente potencial não havia sido logrado sequer pelas nações mais “civilizadas”.

Em que pese a elucidação dos fatores analisáveis dentro de um processo marginalizante em distintas combinações, três conjuntos de “explicações” predominaram no comportamento

<sup>26</sup> RICARDO, Aristides. O menor infrator. **Brasil Jovem**, ano X, n. 35, 2º quadrimestre de 1976, p. 27

<sup>27</sup> Idem, p. 28.

<sup>28</sup> De acordo com as teorias de Sigmund Freud, a personalidade humana é formada por três elementos que, juntos, dão origem a comportamentos humanos complexos. O ID, único dos três componentes que está presente desde o nascimento, é um elemento inconsciente, instintivo, força de toda energia psíquica. O EGO é o componente responsável pela lida com o real. Ele se desenvolve a partir do ID, garantindo que seus impulsos possam ser expressos de forma aceitável. O SUPEREGO é o elemento no qual residem nossos valores morais internalizados. É o elemento que permite a distinção do certo e do errado e se desenvolve, a partir do EGO, desde os cinco anos de idade. Para uma análise do legado psicanalítico de Freud frente à neurociência atual, ver: LIMA, Andréa Pereira de. O modelo estrutural de Freud e o cérebro: uma proposta de integração entre a psicanálise e a neurofisiologia. **Revista de Psiquiatria Clínica**, v. 06, n. 37, 2010, pp. 270-277. Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/acp/article/view/17274/19291>. Acesso em: jul. 2019.

<sup>29</sup> RICARDO, Aristides. O menor infrator. **Brasil Jovem**, ano X, n. 35, 2º quadrimestre de 1976, p. 28.



dos discursos da revista *Brasil Jovem* quando em voga temáticas como criminalidade, infração, delinquência e problemas de conduta: os fatores estruturais, no âmbito da Sociologia; as narrativas de ordem ambiental, com destaque para análises no campo da Psicologia; e aquelas que abordavam a hereditariedade e a predisposição comportamental para a prática delinquencial. Além de mapear o tratamento institucional em relação a este conjunto de análises acerca do fenômeno da criminalidade, importa elucidar o posicionamento da Funabem em relação a ele, e também sua influência no diagnóstico e no tratamento imputado às crianças e aos adolescentes considerados delinquentes. Qual era o entendimento da Funabem em relação a este conjunto de abordagens? Inclina-se a uma em especial? Ao longo de sua trajetória, a instituição construiu um saber próprio acerca das condutas antissociais infantojuvenis?

### 3.1.1 Abordagens estruturais e ambientais

Diante da dinâmica sistemática de compilação de pesquisas, estudos e traduções de livros processada por distintos setores da Funabem, com destaque para o Departamento de Normas e Pesquisas e também para o Setor de Comunicação Social, *Brasil Jovem* foi responsável pela circulação de uma vasta gama de textos que tinham como objeto de análise a marginalização social e a criminalidade. Talvez por isto, pela difusão privilegiada de material oriundo das vozes especializadas, o entendimento da instituição acerca do processo delinquencial ficou em grande parte reduzido a uma equação automatizada, que tinha como elemento central a falta ou a insuficiência de condicionamentos positivos “até a privação total das condições necessárias ao seu bem-estar”. Daí resultava o entendimento oficial da instituição de que o “ato anti-social praticado pelo menor é, também, decorrente do estado de carências a que o mesmo foi submetido através da mutilação do processo normal de seu desenvolvimento”.<sup>30</sup>

Uma reportagem intitulada “Menor, aspectos do desvio de conduta”, oriunda do Centro de Estudos e Desenvolvimento de Pessoal Milton Campos, elucidou três abordagens de relevo acerca da temática da criminalidade e de interesse daqueles que se dedicavam ao assunto, em todo o país: a perspectiva socioeconômica, a perspectiva psicológica e os “outros fatores”, que apontavam para a contribuição da teoria genética no exame criminológico do delinquente.<sup>31</sup> Tratava-se, portanto, de um olhar síntese acerca dos norteadores científicos da instituição no que se referia ao assunto. Estas três perspectivas de análise do fenômeno da criminalidade

---

<sup>30</sup> Menor: aspectos do desvio de conduta. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 31, 1º quadrimestre de 1975, p. 47.

<sup>31</sup> Idem, pp. 42-50.

formavam o eixo ao qual se limitaram os debates sobre a temática, aí incluídas a delinquência e a conduta antissocial. A Funabem se colocava, no entanto, em uma posição à parte dessas três abordagens, retirando de cada uma destas vertentes explicativas elementos para conformar seu entendimento esquemático acerca da produção da delinquência infantojuvenil.

As vertentes de abordagem socioeconômica levantadas pela reportagem incluíam referências à Emile Durkheim e à sociologia clássica, para quem a conduta antissocial decorre da incapacidade da estrutura social em prover a certos indivíduos o que lhes é necessário para alcançar determinados níveis sociais. Nesse âmbito, dois estudos citados pontualmente merecem destaque. O primeiro, a cargo do sociólogo Robert King Merton, foi realizado nos Estados Unidos com cerca de dez mil adolescentes, tendo apontado que nas “regiões adjacentes aos grandes centros, com elevado número de estrangeiros e negros e de alto índice de criminalidade adulta, a delinquência juvenil é muito maior”.<sup>32</sup> Em 1954 o também sociólogo estadunidense Clifford Shaw “comprovava”, por sua vez, que a delinquência era um “comportamento de grupo, transmitido por tradição” em determinadas regiões urbanas, o que havia sido confirmado também em outros países.<sup>33</sup>

As inter-relações existentes entre a situação de carência socioeconômica, o abandono e as condutas antissociais eram implicadas, na abordagem do problema da delinquência pelos elementos estruturais e ambientais, como uma súpula, cuja origem se encontrava no processo de urbanização. A concentração de renda e a falta de investimentos dos poderes públicos no âmbito da infraestrutura e da habitação, por exemplo, foram subsumidos pelo traçado simplista representado por um “padrão de desarticulação” observado na urbanização dos países em desenvolvimento. Este padrão assumia características como a concentração do crescimento demográfico alimentado por correntes migratórias de população de baixa renda, o aparecimento de setores populacionais subintegrados e em vias de marginalização, altos níveis de analfabetismo, subalimentação, desqualificação profissional, vivência em habitações precárias resultantes desta marginalização, e finalmente, a desorganização da estrutura e das funções do grupo familiar.

A correspondência entre os fatores geradores da delinquência na abordagem socioeconômica e em narrativas oficiais da Funabem acerca do processo de marginalização – cujos resultados na ordem comportamental consistiam na mendicância, vadiagem, alcoolismo, prostituição, doenças mentais e condutas antissociais – evidenciava um entendimento, por parte da instituição, que dialogava em grande medida com esta vertente do pensamento sociológico,

---

<sup>32</sup> Idem, p. 44.

<sup>33</sup> Idem, idem.

em detrimento das outras linhas explicativas. Entretanto, esta prevalência que remontava à abordagem socioeconômica dizia respeito tanto aos elementos estruturais da sociedade quanto aos ambientais, contextuais, que confundiam marginalização social com caracteres étnicos e dinâmicas históricas – como nos estudos que comprovavam a maior incidência de delinquentes em bairros habitados por negros e estrangeiros, residindo nas pessoas em si, e não em suas condições de existência, o flerte com a criminalidade.

A definição daqueles fatores determinantes para o comportamento antissocial, oriundos do locus familiar e, mais especificamente, da relação dos membros entre si e destes com as crianças, operou-se através do termo “fatores ambientais”. A imprecisão terminológica reinante no tratamento desta gama de problemas se verifica também no embaralhamento dos campos aos quais pertencia cada um dos eixos explicativos. Assim como, de maneira fluida, os discursos institucionais oscilavam da pobreza à imoralidade e desta aos caracteres herdados, a exposição dos fatores ambientais não era homogênea, mas implicava, sobretudo, um conjunto de conhecimentos que bebiam nos estudos da psicanálise, daí que tenham conformado um eixo à parte de influências comportamentais sob a alcunha de elementos ou “fatores psicológicos”.<sup>34</sup>

Quando procurava oferecer, de maneira clara, uma síntese dos elementos que, observados com maior frequência, influenciavam o desenvolvimento de condutas antissociais, *Brasil Jovem* se apropriou de narrativas que apontavam para caracteres comuns, como as desavenças conjugais, a educação errônea, a sobrecarga dos “menores” nas tarefas domésticas, o alcoolismo dos pais, a vida social desregrada, os vícios de toda ordem, etc. No entanto, havia um consenso, entre as narrativas de cunho social, de que a base da estabilidade da família não residia apenas nestes princípios de ordem moral e ética, mas, sobretudo, na “sorte” observada, nas famílias identificadas como desorganizadas, em relação ao fator econômico. No exemplar do 3º trimestre de 1971, Nilson Sant’Anna e Paulo Ladeira de Carvalho, jornalistas, possivelmente, citavam um estudo realizado por Hans Von Hentig,<sup>35</sup> publicado no ano de 1947, no qual o autor chamava atenção para o desequilíbrio socioeconômico existente entre famílias

---

<sup>34</sup> A nomenclatura dos conjuntos de abordagens variava, inclusive entre si. Em texto assinado por Tulio Vargas e Walter Bitencourt, as três ordens de fatores que incidiam para a prática delinquencial eram os psíquicos, os orgânicos e os ambientais, sendo que ambientais, neste caso, referiam-se ao contexto socioeconômico do infrator, enquanto os elementos orgânicos se relacionavam aos fatores hereditários. Ver: BITENCOURT, Valter; VARGAS, Túlio. Considerações sobre a delinquência. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 13, março de 1970, pp. 77-78.

<sup>35</sup> Hans Von Hentig foi um psicólogo criminal alemão, a quem se remete a criação do campo de estudos designado Vitimologia. Radicado nos Estados Unidos em 1935, ali realizou parte significativa das investigações que resultaram numa classificação das vítimas, no âmbito da criminologia, ainda hoje bastante utilizada neste campo de conhecimento. Ver seu perfil na Wikipédia, em inglês: [https://en.wikipedia.org/wiki/Hans\\_von\\_Hentig](https://en.wikipedia.org/wiki/Hans_von_Hentig). Acesso em: ago. 2019.

de delinquentes juvenis, o que se verificava tão pronto se estudasse o tipo de delito por eles cometido:

já que  $\frac{3}{4}$  de todos os crimes graves são crimes contra a propriedade, torna-se clara a importância da condição econômica individual. Muitos outros crimes são causados indiretamente por dificuldades econômicas, pois a fome, o frio, ou a vida dos cortiços não melhoram o controle de nossos atos.<sup>36</sup>

De alguma maneira, o fator econômico estava de tal forma incorporado ao debate sobre a criminalidade que os intentos no sentido de inserir outros fatores de relevo, sustentados por estudos e pesquisas científicas, conduziam a um embaralhamento entre os componentes ambientais – morais, pautados nos exemplos – e estruturais – derivados da pobreza. Na busca por explicar por que o fenômeno criminológico não se desvendava apenas pelo elemento socioeconômico, ainda que este fosse inquestionável, a personalidade sobressaía enquanto a gota d'água, como ficava claro na posição de Hentig de que “a vida nos cortiços não melhora o controle de nossos atos”.

A abordagem psicológica na reportagem “Menor, aspectos do desvio de conduta”, à semelhança da perspectiva socioeconômica, entendia a delinquência como um processo de fator múltiplo em que diversas fontes poderiam desencadear uma inadequação social. A utilização de recursos indevidos de ordem física, psíquica e social era apontada como um desencadeante da inadequação social de crianças e adolescentes, tais como a socialização maternal e familiar e o papel desempenhado pelos primeiros hábitos de vida. Dentre os fatores psicológicos que, na estruturação da personalidade, eram relevantes para a conduta antissocial, inseriam-se as uniões conjugais entre pessoas portadoras de psicoses e outras anomalias, o que apontava na realidade para a origem hereditária, e não psicológica, do delinquente.

Para além da reportagem em análise, na abordagem psicológica da problemática delinquencial os debates se centraram em dois matizes relacionados: a formação do caráter e da personalidade e o exame criminológico do delinquente. Em relação à formação do caráter percebe-se o movimento realizado pela instituição no sentido de ampliar a discussão, de caráter educativo, publicando textos e ensaios de colaboradores sobre os problemas de irritabilidade, conduta e impulsos agressivos evidenciados em crianças e adolescentes, de maneira heterogênea. Narrativas a exemplo de “Como criar um delinquente”, de autoria de Ines Vinhas,<sup>37</sup> alertavam pais e mães sobre a necessidade de exercer o afeto sem descuidar da disciplina e do ensino das responsabilidades junto aos filhos e filhas. A síntese da matéria

<sup>36</sup> SANT'ANNA, Nilson; CARVALHO, Paulo Ladeira de. Delito e delinquência: participação pública na prevenção. **Brasil Jovem**, ano VI, n. 18, 2º trimestre de 1971, p. 64.

<sup>37</sup> Não foram encontrados dados biográficos sobre a autora da matéria.

afirmava que “dar a criança tudo o que ela deseja e não fazê-la assumir responsabilidades também gera marginalização”.<sup>38</sup> Em relação aos superdotados, objeto de outra reportagem publicada na revista, vê-se novamente uma combinação de categorias sociais. Acerca de sua “marginalização”, afirmou-se: “é frequente que ele se revolte contra as leis, transformando-se, criança rebelde, em marginal”.<sup>39</sup>

É evidente que o conceito de marginalização empregado nas reportagens que não tinham a infância pobre como objeto de discussão, como as anteriormente citadas, buscava se valer deste conceito, basilar para a Funabem, com vias a inserir debates que somassem setores sociais. A imagem de uma mãe e uma criança pequena, em uma casa tipicamente de classe média baixa, a ilustrar a reportagem que orientava sobre as formas de não se criar um delinquente (imagem 15), inseria-se nos intentos de *Brasil Jovem* em abordar problemáticas que versassem sobre a totalidade das crianças e dos/as adolescentes brasileiros, e não somente àquelas que eram oriundas de contextos miseráveis (como em outra foto que ilustra a matéria, imagem 14). Sugere, também, o interesse do periódico em circular entre um público mais variado do que aquele para o qual era editado; anseio que, a contar pelos intentos, fora satisfeito em uma medida muito pequena.

Em face do delito o exame criminológico se apresentava, para o público adulto ou para o infantojuvenil, como um método científico de estudo da conduta e da *psiqué* do delinquente, e encontrava-se em franca disseminação nos anos de 1970 quando estes debates chegaram aos leitores e leitoras de *Brasil Jovem*. O exame figurava como um método que impedia, através da coleta de informações acerca do temperamento e dos motivos íntimos do criminoso, que se fizesse uma justiça arbitrária àqueles que, diferente do delinquente ordinário, haviam se encaminhado para a criminalidade por um conjunto de fatores não assentados na própria personalidade. Isto é, a penalidade deveria aplicar-se não ao crime, mas segundo a “análise do exame científico da personalidade do delinquente, face às interferências multidisciplinares e o aspecto conceitual da criminologia moderna”, conforme sugeriam João Mineiro e Hipólito Soares.<sup>40</sup> Em razão deste entendimento, de que havia um perfil infracional não determinado pela índole, mas por condições adversas, o debate sobre o exame criminológico em adolescentes se aproximava das análises de cunho estrutural ou ambiental, no sentido de que buscava fazer

---

<sup>38</sup> VINHAS, Ines. Como criar um delinquente. **Brasil Jovem**, ano VI, n. 19, 3º trimestre de 1971, p. 89.

<sup>39</sup> PACHECO, Tânia. Gênio ou marginal quase sempre neurótico. **Brasil Jovem**, ano X, n. 35, 2º quadrimestre de 1976, p. 10.

<sup>40</sup> MINEIRO, João; SOARES, Hipólito. Fazer justiça exige exame criminológico do delinquente. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 32, 2º quadrimestre de 1975, p. 37.

certa justiça social através da análise da mente do infrator, que poderia apontar o delito enquanto conduta extraordinária e “justificável”.

**Imagens 14 e 15:** Dois perfis da infância ilustraram “Como criar um delinquente”.



Fonte: VINHAS, Ines. Como criar um delinquente. **Brasil Jovem**, ano VI, n. 19, 3º trimestre de 1971, p. 87, 89.

Os autores redigiram um segundo texto sobre a mesma temática, publicado no exemplar seguinte de *Brasil Jovem*, edição de número 33. Em sua “análise do ponto de vista da Psicologia”,<sup>41</sup> se apropriavam de trechos de uma entrevista realizada com o professor Elso Arruda, então diretor do instituto de Psicologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Para os jornalistas, determinados grupos de pessoas que apresentavam anomalias inatas ou adquiridas precocemente, eram o resultado da associação de personalidades psicopáticas, uso de álcool, tóxicos e de um conjunto de satisfações pessoais não atingidas. No comportamento anormal de muitos delinquentes se observava a presença de vaidade, presunção e arrogância, pois “cometem atos anti-sociais apenas para serem respeitados, para aparecer nos jornais e na televisão, para adquirir notoriedade”.<sup>42</sup> Nestas oportunidades, conforme afirmou o entrevistado,

<sup>41</sup> MINEIRO, João; SOARES, Hipólito. Crime: uma análise do ponto de vista da Psicologia. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 33, 3º quadrimestre de 1975, pp. 36-41.

<sup>42</sup> Idem, p. 37.

o perfil psicopático se valia da impunidade ou da benignidade da repressão para figurar como vítima da sociedade, “‘infelizes criaturas’, ‘vítimas do destino’”.<sup>43</sup>

Não obstante o argumento da benevolência das autoridades policiais no que se referia ao trato com os criminosos, o professor Elso Arruda negava o agravamento da criminalidade na cidade do Rio de Janeiro naqueles anos finais da década de 1970. Alentava, pelo contrário, que “o recrudescimento das atividades criminosas ocorre em todos os grandes centros do mundo inteiro”, e que “a criminalidade é o pesado tributo que as grandes cidades pagam ao desenvolvimento; é nelas que a interação de fatores sociais e pessoais resulta nos diferentes tipos de crime”.<sup>44</sup> Como fica evidente, o argumento de que o crime era um fenômeno mundial que não se vinculava diretamente às condições materiais de vida era corroborado. Recorrendo mais uma vez aos estudos internacionais – e para que não houvesse dúvidas sobre seu posicionamento em relação à produção da delinquência – o professor acrescentava que um estudo realizado com 216 criminosos habituais, realizado por Aito Ahto,<sup>45</sup> havia revelado que os “fatores negativos da personalidade influíam muito mais na conduta criminal do que as circunstâncias ambientais”.<sup>46</sup>

À diferença da abordagem sociológica da delinquência, que entendia, em grande medida, a marginalização e a conduta infracional infantojuvenil como fruto das suas condições de existência, materiais, simbólicas e afetivas – e em alguma medida, como vítimas – a abordagem psicológica compreendia o fenômeno criminológico pelas lentes dos comportamentos psicopáticos, neuróticos, moral e socialmente alienados. Neste caso prevaleceriam, impreterivelmente, os estímulos irresistíveis da personalidade anormal na ocorrência de condutas infracionais.

Uma terceira gama de abordagens da temática da delinquência correspondia a “outros fatores”. Nesta seção levantavam-se elementos que poderiam “concorrer” para o aparecimento do desvio de conduta nos infantojuvenis. Estes elementos, se comparados aos das correntes sociológicas e psicológicas, elencavam-se enquanto “oportunos”, o que parecia lhes conferir menor importância. Problemas endócrinos, distúrbios epilépticos e de influência somática, em geral, eram alvos de estudos realizados em diversos países nos anos 1950 e 1960, os quais

---

<sup>43</sup> Idem, p. 39.

<sup>44</sup> Idem, p. 40.

<sup>45</sup> Aito Ahto é, possivelmente, referência a um psiquiatra finlandês com quem trabalhou Niilo Mäki, um célebre neuropsicólogo e professor universitário, responsável pela criação da primeira instituição de enfermagem para crianças na Finlândia que não possuía caráter hospitalar. As informações são da página oficial do Instituto Niilo Mäki. Disponível em: <https://en.nmi.fi/front-page/niilo-maki-1902-1968/>. Acesso em: ago. 2019.

<sup>46</sup> MINEIRO, João; SOARES, Hipólito. Crime: uma análise do ponto de vista da Psicologia. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 33, 3º quadrimestre de 1975, p. 40.

defendiam a teoria genética como uma nova corrente para a explicação do fenômeno da delinquência. Embora uma parte dos estudos mais “modernos” procurasse “demonstrar a etiologia cromossômica do problema”, a reportagem utilizada nesta oportunidade como eixo norteador corroborava que tais fatores não poderiam ser considerados isoladamente, “mas associados a outros fatores de igual importância”.<sup>47</sup>

A concepção elencada em “Menor: aspectos do desvio de conduta” enquanto “outros fatores” parece ter sido a maneira encontrada pela redação de *Brasil Jovem* para aludir a uma gama de explicações, teorias e estudos científicos que se inclinavam a uma leitura genético-cromossômica do comportamento humano. Abordar esta vertente de pensamento era imprescindível – embora aparentemente menos creditada – porque os especialistas cujas narrativas pautaram os debates sobre criminalidade na revista faziam referências a esses elementos não adquiridos, quer dizer, hereditários. Talvez por não fazer parte do argumento automatizado da instituição em relação à conduta infracional, a predisposição comportamental fora abordada à parte, em textos pontuais e apenas *an passant* nas reportagens sínteses oriundas dos editores da revista ou daquelas redigidas pelas autoridades da Funabem.

O material jornalístico do qual *Brasil Jovem* se apropriava correspondia ao entendimento da instituição sobre uma dada temática. Isto significa, em suma, entendê-la enquanto heterogênea, mas não impede a observação de que alguns elementos foram de tal maneira absorvidos pela entidade que a edição da revista incorporou, com suas palavras e no interior de discussões próprias, aqueles que exprimiam uma concepção oficial, neste caso, sobre a temática da delinquência e da criminalidade. Nesse contexto, é fundamental que se identifique, em relação aos discursos institucionais, o entendimento de que havia dois tipos de delinquentes, cujas trajetórias poderiam vir a tocar-se: aqueles produzidos no interior das deficiências estruturais e ambientais, e aqueles que, abarcados ou não por estas mesmas deficiências, traziam consigo, no corpo e na mente, predisposição para a conduta infracional.

Uma narrativa a expressar esta dualidade patentemente foi redigida pelos repórteres Tulio Vargas e Valter Bitencourt e publicada na edição de março de 1970. A reportagem não se destacou pela singularidade das ideias apresentadas, antes o contrário; dialogava com os saberes que *Brasil Jovem* vinha construindo sobre a criminalidade infantojuvenil, mas definia, com base na divisão entre caracteres comuns e caracteres diferenciados, os dois tipos de conduta delinquencial então apropriados pelo veículo de comunicação da Funabem. Tendo como origem o conceito “metafísico do perfeito”, compreende-se a razão pela qual esta divisão remontava à

---

<sup>47</sup> Menor: aspectos do desvio de conduta. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 31, 1º quadrimestre de 1975, p. 46.



Césare Lombroso, que estudou “profundamente a pessoa e o indivíduo delinquente ‘nato’, ou melhor dizendo, delinquente predestinado”, classificando os “caracteres físicos identificativos dos indivíduos que têm predisposição para o crime”.<sup>48</sup>

Esta gama de debates que associava crime e hereditariedade se distanciava, em parte, do automatismo preludiado pela Funabem acerca das causas da marginalização social. Estando, portanto, “fora”, mas reportada, em situações específicas – enquanto “outros fatores” elencados “oportunamente” – a predisposição comportamental, ou incidência de caracteres herdados acabou por ser apropriada aos debates conduzidos pela instituição em sua leitura do fenômeno da criminalidade infantojuvenil.

### 3.1.2 Hereditariedade e predisposição comportamental

Os debates que instituíram, no campo da criminologia, o elemento da hereditariedade e da predisposição comportamental aplicado à temática da delinquência infantojuvenil emergiram com força no Brasil no final do século XIX, no seio das lutas travadas pelas “escolas” de Direito Penal. O entendimento de que existem determinantes genéticos, hereditários, que se manifestam através de características físicas e comportamentais, compunha o argumento central da Escola Positiva de Direito Penal, a qual disputava espaço com a Escola Clássica e com a Neoclássica, ou eclética, entre os legisladores e outros profissionais da chamada Medicina Legal envolvidos no debate público sobre criminalidade e segurança. Um apanhado breve acerca das correntes de pensamento identificadas por estas “escolas” se faz necessário para compreender o lugar ocupado pelas concepções de crime e de criminoso, com base nos elementos não adquiridos, nos debates levados a cabo pela Funabem na década de 1960 e, sobretudo, na de 1970.

A Escola Clássica de Direito Penal, que remonta ao século XVIII, fora a base dos Códigos europeus da Era Moderna. Os princípios desta “escola”, pautando-se pelas noções de livre-arbítrio e de responsabilidade moral, tinham como objetivo instituir uma pena que fosse exemplar, mas não dolorosa, cujo fim último era evitar a reincidência ou a reprodução da criminalidade.<sup>49</sup> Cesare Beccaria, maior expoente entre os pensadores clássicos – cujos estudos

---

<sup>48</sup> BITENCOURT, Valter; VARGAS, Túlio. Considerações sobre a delinquência. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 13, março de 1970, p. 77.

<sup>49</sup> Sobre o protesto contra o direito de punir oriundo do soberano – e do Estado, que se edificava com cada um dos corpos destruídos pelo suplício – Michel Foucault situa sua emergência entre juristas, magistrados, parlamentares e teóricos do Direito, os quais durante o século XVIII dedicaram-se à crítica da justiça criminal como vingança do príncipe. Segundo o autor, a necessidade de um castigo sem suplício fora primeiramente formulada como um grito da natureza indignada. No pior dos assassinos, aventava-se, uma coisa ao menos deveria ser respeitada quando de

deram origem ao campo que se denominou *pensamento criminológico* – entendia o crime como um rompimento com o contrato social no qual se pautava uma comunidade de indivíduos livres. A distinção entre o criminoso e o não criminoso, nesta escola, ficava delimitada pelo ato transgressor, só existindo criminoso, portanto, depois da prática de crime conforme havia sido definida pelo legislador.

Eleonora Costa Zicari de Brito demonstrou em seus estudos sobre a Justiça de Menores de Brasília que na passagem do século XIX para o XX a Escola Clássica passou a enfrentar oposição por parte de correntes médicas diversas, que procuravam constituir um espaço de autoridade e intervir inclusive na elaboração das leis. O conjunto destas correntes, que associavam, no âmbito da Medicina Legal, loucura e crime, fora designado Escola Positiva de Direito Penal. Em oposição à fundamentação metafísica moral observada na Escola Clássica, a Escola Positiva se pautava por um conhecimento dito científico que sobrepujava o Direito à intervenção médica, cujo diagnóstico acerca da criminalidade era deslocado do crime ao criminoso.<sup>50</sup> A noção de periculosidade, central para esta corrente criminológica, fora apropriada em larga escala pelos juristas brasileiros no início do século XX, para os quais era possível evitar o delito através da identificação prévia do criminoso e de sua neutralização.

A corrente mais notável entre aquelas que compunham a Escola Positiva de Direito Penal foi liderada por outro italiano, como Beccaria, o antropólogo criminalista Césare Lombroso. As pesquisas neurofisiológicas empreendidas por Lombroso no último quartel do século XIX buscaram demonstrar que a loucura e, no limite, o crime, possuía associação com características físicas e fisiológicas específicas, a exemplo de uma série de “provas científicas” coletadas, que relacionavam hormônios femininos, menstruação e insanidade a uma “patologia latente observada na natureza feminina”. Embora tenha encontrado resistência por grande parte da comunidade científica em relação à sua tese do criminoso nato, identificável por marcas anatômicas, seus estudos tiveram amplo impacto no pensamento criminológico contemporâneo, abrindo portas para outras correntes dentro da Escola Positiva, com destaque para a teoria da degeneração.

---

sua punição: sua humanidade, um dos postulados centrais do que se designaria Escola Clássica de Direito Penal. No século XIX, quando já então intolerável, a ideia de suplício cedeu lugar ao estudo do homem descoberto no criminoso, este sim, alvo da intervenção penal, “o objeto que ela pretende corrigir e transformar, o domínio de uma série de ciências e de práticas estranhas – ‘penitenciárias’, ‘criminológicas’.” FOUCAULT, 2007, p. 63-64. A reforma como formulada nas teorias do Direito, em sua aptidão política e filosófica, tinha como objetivo primeiro fazer da punição e da repressão das ilegalidades uma função regular coextensiva à sociedade. Punir melhor, com uma severidade atenuada, mas para punir com universalidade e para inserir profundamente no corpo social o poder de punir.

<sup>50</sup> BRITO, Eleonora Zicari Costa de. **Justiça e Gênero**: uma história da Justiça de Menores de Brasília (1960-1990). Brasília: Editora da Unb, 2007.

Nascida entre numerosos estudos franceses que buscavam contrapor-se aos determinismos abundantes nos trabalhos de Lombroso e seus seguidores, a teoria da degeneração, ao postular a hereditariedade do ambiente e do declínio moral, patologizando toda sorte de características e manifestações de classe, raça e gênero, acabou por reforçar algumas das premissas caras aos lombrosianos, tais como a observação dos índices “científicos” que predispunham indivíduos à prática delinquencial. A hipótese aventada pela teoria da degeneração de que as taras, a perversão e as condutas imorais são decorrentes de caracteres herdados e que, portanto, estão além do livre-arbítrio proposto pela Escola Clássica, paradoxalmente corroboravam as teorias lombrosianas da manifestação de anomalias cromossômicas no comportamento (anti)social.

Ao longo da primeira metade do século XX, tanto no Brasil quanto em outras nações americanas e europeias, o embate entre os preceitos das Escolas Clássica e Positiva de Direito Penal continuou sem que uma delas se estabelecesse ou alterasse definitivamente os códigos e as práticas dos tribunais em relação ao crime e à delinquência. Segundo Brito, os códigos penais, de maneira geral, permaneceram baseados no modelo clássico, mas a prática jurídica incorporou diversos princípios oriundos da criminologia científica, o que demonstra a influência e o alcance da Medicina Legal entre os saberes que, outrora, eram exclusivamente da alçada dos juristas.<sup>51</sup>

Deste arranjo surgiu um modelo eclético de Justiça designado Neoclássico, que no Brasil entraria em cena com a implantação dos Juizados de Menores, operada em concomitância com o Código de Menores de 1927 – um conjunto de leis híbrido, justamente, por estabelecer um aparato protetivo da infância carente enquanto moralmente incapaz (conforme a Escola Clássica), mas investigando entre aqueles que eram os membros mais jovens das classes perigosas, características que os delatassem enquanto futuros delinquentes (segundo os preceitos da Escola Positiva).<sup>52</sup>

Nos anos finais da década de 1960 o professor Marcelo de Barros, clínico do Instituto de Psiquiatria da Paraíba, finalizou uma investigação acerca dos aspectos biológicos da herança da criminalidade e do comportamento. Um resumo das conclusões a que chegara foi produzido pelo Centro de Estudos e Pesquisas Professor Barbosa Sueiro e enviado para publicação em *Brasil Jovem*. Enquanto um elemento de diversificação evidenciado na espécie humana, a

---

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> No Capítulo 04 adensamos a discussão sobre os princípios doutrinários que embasaram a legislação infantojuvenil brasileira, demonstrando as nuances da propalada hibridez ao longo do século XX, no campo do Direito.

equipe acreditava que o comportamento, assim como a cor da pele, dos olhos e o tipo de cabelo, por exemplo, representava a projeção de uma motivação herdada com características fenotípicas bem definidas. Embora pontuassem a influência do meio ambiente “como palco, como meio de provocação de taras, dos barbarismos e dos desvios da personalidade”,<sup>53</sup> ele atuava como elemento conveniente e não produtor das anomalias hereditárias das quais resultavam o comportamento delinquente e criminoso.

Quase um século depois da publicação da obra *L'uomo delinquente* por Lombroso e do ápice da apreciação de suas teorias no Brasil, entre as décadas de 1890 e 1920, a hipótese supostamente passível de comprovação científica de que a delinquência se constituía por uma anomalia cromossômica hereditária seguia ocupando lugar de destaque nos debates sobre a temática. O editor de *Brasil Jovem*, Glauco Carneiro, declarava em reportagem de setembro de 1969 que “Lombroso acabava de ver comprovada sua tese de que o crime é, na maioria dos casos, a consequência de uma predisposição hereditária que se revela por taras físicas e morais”.<sup>54</sup> A “comprovação” a que se referia Carneiro era a publicação dos resultados da análise cromossômica do “monstro de Chicago”,<sup>55</sup> que o revelaram portador de uma anomalia na composição de seus cromossomos. Para Carneiro, isto explicava a “revolta dos associais”, que representavam 5% de qualquer coletividade, cuja ciência da genética afirmava serem criminosos natos.

De que se tratava o sujeito “associal”? Qual era o peso da anomalia hereditária dos associais na produção do crime e da delinquência? Desde o corpo até o comportamento, diversos elementos supostamente indicavam a presença de anomalias. Na matéria sobre os associais Carneiro contou a história de duas crianças, nascidas e criadas no seio da mesma família e comunidade. Com o tempo, uma delas se revelava indisciplinada, inquieta, estava

<sup>53</sup> BARROS, Marcelo de. A herança da criminalidade e do comportamento. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 16, 4º trimestre de 1970, p. 41.

<sup>54</sup> CARNEIRO, Glauco. A revolta dos associais. **Brasil Jovem**, ano III, n. 12, dezembro de 1969, p. 77.

<sup>55</sup> “Monstro de Chicago” fazia referência, provavelmente, à Herman Webster Mudgett, mais conhecido como H. H. Holmes, proprietário de um hotel na cidade de Chicago, nos Estados Unidos, a quem se atribui cerca de 200 assassinatos. Seu hotel, local dos crimes, recebeu notoriedade após a Exposição Universal de 1893, realizada nas proximidades do estabelecimento. Holmes foi preso em 1884 e executado em 1886 pelo assassinato do cúmplice, Benjamin Pitezel, quando então confessou outros 27 assassinatos, dos quais apenas nove foram confirmados. Além dos assassinatos em série, Holmes possuía mais de 50 processos na cidade por estelionato e bigamia, quando da sua execução. A fonte destas informações é a página Wikipédia: [https://pt.wikipedia.org/wiki/H.\\_H.\\_Holmes](https://pt.wikipedia.org/wiki/H._H._Holmes). Acesso em: abr. 2019. A matéria produzida por Glauco Carneiro que referenciava o “Monstro de Chicago” se valeu de uma reportagem do veículo *O Jornal*, editado na cidade do Rio de Janeiro, datada de 1º de outubro de 1969. A introdução de “A revolta dos associais”, de autoria de Carneiro, reproduz trecho idêntico à matéria de *O Jornal*, por sua vez citada por Augusto Thompson (sem que o autor-compilador tenha lhe dado o devido crédito, em: THOMPSON, Augusto. **Quem são os criminosos?** O crime e o Criminoso: entre políticos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

sempre a provocar, mentir e dissimular. Alguém mais atento notaria, além disso, que entre uma e outra criança havia diferenças fisionômicas: o anormal possuía queixo diferente, envergadura maior do que a altura, por exemplo. “É o menino que quebra asa de passarinho, raspa a faca em pernas indefesas, o mau – em síntese”.<sup>56</sup> Essa criança, conclui, é um anormal, “associal”, cujos caracteres fisionômicos são reflexos de “uma predisposição hereditária, congênita, interior, para a prática reiterada de todos os crimes”.<sup>57</sup>

Uma pesquisa realizada pelo setor de Psicologia da Funabem, com base em dados referentes a 500 infratores internados em instituições da rede revelou quatro características do ato infracional cometido por adolescentes, indicando “uma relação necessária entre a criminalidade precoce e o recidivismo”.<sup>58</sup> As aludidas características eram as seguintes: o nível mental encontrado entre os infratores era baixo; o maior número de infrações do artigo 121 do Código Penal (homicídio) se situava nas faixas de inteligência média e média-inferior; o maior número de infrações ao Artigo 129 (ameaça à integridade física) era encontrado entre os oligofrênicos; a ocorrência de infrações dos Artigos 281 e 330 do Código Penal (consumo, porte ou comércio de entorpecentes e desobediência, respectivamente) e 19 e 32 do Código de Contravenções (que se aplicavam a fatos incriminados por legislação especial, como leis de trânsito e referentes à drogadição) somente foi registrada entre internos com inteligência acima da média.

Tão relevante quanto o perfil apresentado pela pesquisa realizada pela Funabem, cujo lócus foram os adolescentes privados de liberdade nas instituições da rede própria, foram as propostas de tratamento decorrentes do levantamento de dados. Segundo o professor Pende, responsável pelo informe do qual se valeu Glauco Carneiro para a tessitura da reportagem, 15% dos infratores estudados apresentaram estrutura de personalidade bastante comprometida, o que requeria sua intervenção, psiquiátrica e medicamentosa, em clínicas especializadas. Outros dois mil infratores, entre adolescentes e adultos, foram submetidos por Pende à radiografia de encéfalo e “com o auxílio de outros métodos”,<sup>59</sup> foram encontradas lesões cerebrais na região tálamo-encefálica. Em 47% dos casos analisados havia lesões patológicas nas meninges. Para esse montante sua transformação em pessoas honestas e passíveis de reinserção social requeria a execução de uma delicada “psicocirurgia”, ou seja, uma “incisão dos feixes nervosos que ligam o tálamo-diencéfalo com a zona frontal do cérebro”.<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> CARNEIRO, Glauco. A revolta dos associais. **Brasil Jovem**, ano III, n. 12, dezembro de 1969, p. 78.

<sup>57</sup> Idem, idem.

<sup>58</sup> Idem, p. 79.

<sup>59</sup> Idem, idem. A matéria não informou quais seriam estes métodos.

<sup>60</sup> Idem, idem.

Para que não houvesse dúvidas sobre a aplicação certa dos pressupostos lombrosianos em distintos contextos, incluindo o caso brasileiro, Carneiro apontava que, também na pesquisa levada a cabo pelo professor Pende verificou-se que as anomalias morais observadas nos sujeitos estudados associavam-se às anomalias físicas, tais como a diminuição da estatura e do peso, cabeça grande e gigantismo, com mandíbulas, mãos e pés exagerados. Estas marcas poderiam indicar, no entanto, o resultado de acentuadas privações alimentares observadas em quadros de subnutrição severa: tamanho anormal das extremidades, como a cabeça, as mãos e os pés, que por sua vez se agigantavam em comparação com o corpo franzino. Curiosamente, foram as crianças pequenas aquelas que ilustraram as reportagens sobre delinquência juvenil.

Muito embora o estado de coisas deficiente, em termos de elementos estruturais e ambientais, fosse notoriamente presente nas análises de *Brasil Jovem* e dos especialistas que emprestavam a voz aos debates empreendidos pela instituição, a realidade material em que viviam as crianças e os/as adolescentes que formavam o quadro de demanda da Funabem não era apontada, em especial nesta gama de discussão, como um fator relevante. Se na abordagem dos caracteres adquiridos elaborou-se um esquematismo que condensava fatores que concorriam para a marginalização e delinquência infantojuvenil, em relação à hereditariedade do comportamento o meio era considerado uma concausa, ou seja, uma condição desencadeadora ou exteriorizante “daquilo que nós chamamos diáfase auroral ou constituição delinquencial, consequência de um terreno cérebro-endocrinopático, de natureza essencialmente endógena”.<sup>61</sup>

A síntese do posicionamento oficial da instituição em relação à produção social da delinquência, tendo em vista os dois conjuntos de abordagens apresentados, ficou a cargo do jornalista e editor de *Brasil Jovem*, Glauco Carneiro, como observado também em outras oportunidades. Em *Menor: um sóco na sociedade*, Carneiro interpelava diretamente os leitores e leitoras na construção de uma narrativa, como era marca sua, que sintetizava os lugares comuns do discurso oficial, os pronunciamentos inflamados das autoridades, com destaque para aqueles do presidente Mário Altenfelder, e os estudos que versavam sobre “a origem comum dos fatores que levam a infância a se marginalizar em todo o mundo”.<sup>62</sup> A maior parte do conteúdo trazido à tona pelo jornalista, portanto, não se compunha de novidades para aqueles e aquelas familiarizados com a publicação. Retomando a matéria sobre os associais, de 1969, Carneiro argumentava que a base da “diátese amoral ou constituição delinquencial” constituía-se por dois elementos, as taras e a desnutrição, esta última, instalando-se entre o primeiro e o

---

<sup>61</sup> Idem, idem.

<sup>62</sup> CARNEIRO, Glauco. Menor: um sóco na sociedade. **Brasil Jovem**, ano VI, n. 18, 2º trimestre de 1971, p. 04.

quarto ano de vida da criança, tornava-se em seguida irreversível: “mais tarde, pode enchê-lo de boa proteína, da melhor que tiver, que não adiantará nada, êste menor será um pedaço de homem improdutivo e oneroso dêste Brasil”.<sup>63</sup>

**Imagens 16 e 17:** Nas imagens, a vinculação entre infância pobre e delinquência juvenil.



Fonte (respectivamente): FLEURY, Gumerindo. Delinquência juvenil. **Brasil Jovem**, ano II, n. 08, dezembro de 1968, p. 72; REZENDE, Mário Moura. A delinquência juvenil e suas causas. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 13, março de 1970, p. 14.

A associação entre a pobreza, geradora da desnutrição, e as taras hereditárias que se desenvolviam alheias ao meio encontrava-se na “descoberta” de que “nesses menores está quase sempre grande parte da faixa terrível dos 5% da sociedade que a ciência, atualmente, aponta como destinada a cometer toda sorte de crime, devido à predisposição hereditária”.<sup>64</sup> Charles Manson, assassino confesso que havia sido julgado recentemente pelas autoridades norte-americanas,<sup>65</sup> quando da redação da matéria por Glauco Carneiro, em 1971, foi tomado como

<sup>63</sup> Idem, p. 11.

<sup>64</sup> Idem, idem.

<sup>65</sup> Charles Milles Manson, nascido Charles Milles Madoxx foi fundador e líder de um grupo de jovens que ficou conhecido pela prática de uma série de seis assassinatos em Los Angeles, nos Estados Unidos, entre eles o da atriz e modelo Sharon Tate Polanski, então grávida de oito meses. O caso ficou conhecido nos meios midiáticos e

exemplo da influência das “concausas” das quais resultavam tipos delinquenciais como o seu: a desorganização familiar, representada pela “mulher sem moral e responsável pelo [seu] descaminho”; a “pré-disposição para o delito”; “o tédio, a frustração e o devagar”, como elementos comportamentais; e “a miséria [que] também está aí”.<sup>66</sup> Ficava definido, portanto, através do exemplo de Manson, o entendimento padrão entoado pela Fundação, através de Glauco Carneiro e de *Brasil Jovem*, acerca da conduta delinquencial: pesava o fator econômico, mas também os exemplos, os elementos genéticos e aqueles caracteres que compunham o comportamento individual.

A “descoberta” da disposição entre desnutrição e taras, muito embora enganosa ou equivocada – uma vez que o postulado do problema social do menor, da pobreza à infração, era incompatível com a origem das taras, que eram, afinal, não adquiridas – representava a síntese do menor infrator conforme vislumbrado pelas lentes da Funabem. Havendo quem duvidasse da relação imediata entre casos como o de Manson, bem como da relação possível entre as análises conjunturais globais apresentadas pela revista *Brasil Jovem* e o contexto vivido no país, Carneiro arrazoava:

É muito importante, leitor, que você através da história negra dos dois – mãe e filho, venha a compreender o mundo de semelhança que existe entre os Mansons e os que se alienam, marginalizam e matam e a multidão de *zézinhos*, *carlinhos* e *joãozinhos* que também fazem isso aqui no Brasil – talvez com menos publicidade mas não com menor impiedade [grifos do autor].<sup>67</sup>

Enquanto veículo de circulação nacional e internacional, a publicação de estudos abrangentes, que elucidavam casos mundialmente famosos, pode ter sido a maneira encontrada por *Brasil Jovem* e pessoalmente pelo editor Glauco Carneiro para firmar-se no âmbito jornalístico – e em menor medida aparentar sua oficialidade. Contudo, atentar para a existência de tipos delinquenciais desencadeou a necessidade, concomitante à explanação do tema, de promover o resultado de pesquisas internas que possibilitassem observar as especificidades da demanda no país. Os estudos realizados pela Funabem, previstos em sua lei de criação, de 1964, bem como aqueles desenvolvidos pelas entidades conveniadas ou parceiras buscaram, sobretudo, responder a seguinte questão: quem é o menor infrator brasileiro? Criar um protótipo

---

jurídicos como Caso Tate-La Bianca. Manson, após ter passado anos entre instituições e estabelecimentos correcionais, fundou o grupo Família Manson, que reuniu jovens de classe média e alta oriundos de diversas partes dos Estados Unidos, formando uma comunidade designada à época como “hippie”, vivendo de golpes e cultuando a figura de seu líder, mentor dos assassinatos cometidos com requintes de crueldade, entre 09 e 10 de agosto de 1969. Manson foi condenado à morte em 1971, pena transformada em prisão perpétua em 1973 quando as leis do Estado da Califórnia extinguiram a pena de morte. Manson faleceu no cumprimento da pena em 2017. As informações são da página da Wikipédia: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Charles\\_Manson](https://pt.wikipedia.org/wiki/Charles_Manson). Acesso em: jun. 2019.

<sup>66</sup> CARNEIRO, Glauco. Menor: um sóco na sociedade. **Brasil Jovem**, ano VI, n. 18, 2º trimestre de 1971, p. 06.

<sup>67</sup> Idem, idem.



era importante, também, no sentido de que seu método de trabalho previa, para cada tipo de infração, ou fase vivida pelos infantojuvenis no processo de marginalização, um diagnóstico e um método de intervenção específico. As respostas esboçadas – em termos de delitos cometidos e perfil familiar, e em menor parte relativas às suas motivações – despontaram no par de anos final da década de 1960, adentrando a década de 1970 e acentuando as discussões sobre o tratamento jurídico e terapêutico especializado os quais demandava a população infantojuvenil.

### 3.2 “O DRAMA DO MENOR INFRATOR”: ESTUDO E TRATAMENTO DOS PROBLEMAS DE CONDUTA

Durante a realização do Seminário de Estudos Sobre Delinquência Juvenil, organizado pelo Instituto Latino-Americano de Criminologia e pelo Instituto dos Advogados de São Paulo, em 1968, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor foi convidada a abordar o problema da criminalidade enquanto entidade especializada, apresentando nuances das políticas em execução, além de números e perfis da demanda atendida desde quando assumira este encargo, outrora do Serviço de Assistência a Menores. O evento foi realizado na capital paulista e contou, entre membros destacados da instituição, com a participação do presidente Mário Altenfelder e dos diretores Celina Celli e Flammarion Affonso Costa.<sup>68</sup> Com o objetivo de fornecer um mapa geral do trabalho em curso, as palestras das referidas autoridades giraram em torno da política de prevenção à marginalização, do tratamento conferido aos infratores pela rede Funabem e do treinamento do pessoal envolvido em atividades de ressocialização desses infantojuvenis.

Para além de uma oratória costumaz acerca do processo de marginalização social, com destaque para a prevenção como política prioritária capaz de evitar tanto o abandono quanto a delinquência infantojuvenil, a abordagem das autoridades da Funabem no referido evento versou sobre os estudos realizados pela instituição através de suas congêneres estaduais – as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor – ou dos seminários, semanas de estudos e encontros que vinham sendo construídos, também em nível dos estados e regiões, acerca das

---

<sup>68</sup> Celina Celli figurou na lista diretiva da Funabem desde antes de sua organização entre Direção Geral, de Planejamento, de Execução e Avaliação I e II e de Estudos, Normas e Pesquisas, o que ocorreu entre o final de 1967 e os primeiros meses de 1968. Celli esteve à frente da Diretoria de Planejamento entre 1966 e 1977. A pasta foi renomeada, em 1975, como Diretoria de Planejamento e Controle de Convênios – DPC, cuja direção assumiu José Mauro Volpon, em 1978. Assim como ela, Flammarion Affonso Costa correspondeu a um dos diretores mais longevos com os quais contou a Funabem, atuando junto à Diretoria de Estudos, Normas e Pesquisas desde 1968, após quase dois anos compondo as diretorias não específicas. Deixou o cargo com a reformulação das pastas em 1975, quando a Direção Geral foi extinta e houve a redução de cinco para quatro diretorias, bem como a alteração de suas nomenclaturas e atribuições. A matéria relativa ao Seminário de Estudos Sobre Delinquência Juvenil se refere à Flammarion, equivocadamente, como “Fernandes Affonso Costa”. Ver: São Paulo estudou delinquência juvenil. **Brasil Jovem**, ano II, n. 08, dezembro de 1968, p. 71.

questões latentes que envolviam o universo infracional infantojuvenil. Quais eram os delitos mais cometidos? Em que faixas etárias? Quais eram as características dos adolescentes que delinquiavam? Quais eram as linhas de ação empregadas no tratamento dos problemas de conduta? E, finalmente, quais foram as nuances de destaque, relativas aos diagnósticos e ao tratamento terapêutico, enviados ou produzidos pela Funabem através de *Brasil Jovem*?

Estas questões não foram satisfatoriamente abordadas pelos palestrantes no evento de 1968. Imperava, no momento, uma atitude ainda propositiva de parte da instituição, que tinha entre suas preocupações centrais a construção e a propagação da Política Nacional, em cada uma das esferas de atuação – a prevenção e o tratamento, e uns poucos informes gerais acerca da problemática. No entanto, os eixos de análise do fenômeno delinquencial infantojuvenil demonstraram, no mínimo, seu conhecimento acerca da realidade das instituições incumbidas de diagnosticar, encaminhar e ressocializar as crianças e os adolescentes com desvio de conduta, realidade muito aquém do “tratamento terapêutico mais avançado” previsto em sua lei de criação.

Historicamente, no Brasil, a lida com infantojuvenis que apresentavam conduta antissocial abarcou o emprego de disciplina rígida, quando não desmoralizante, além de violência física e psicológica como instrumentos socialmente aceitos, sob a justificativa de sua propalada “reeducação”. De acordo com Irene Rizzini, a meta da criação de um complexo médico-jurídico-assistencial, nas três primeiras décadas do século XX, era definida pelas funções de prevenção, educação, recuperação e repressão – esta última através do emprego de métodos diversos que pudessem neutralizar o infrator, em primeiro lugar, e reabilitá-lo pelo trabalho, em seguida.<sup>69</sup> Na passagem do Império à República, de acordo com a tese da autora, ocorreu uma mudança de percepção acerca da infância que consistiu no projeto de civilizá-la e protegê-la como forma de proteger a própria sociedade.

Nos anos 1960, quando então se ampliava e amadurecia o sistema médico-jurídico-assistencial infantojuvenil, persistia o olhar bi focado em relação a esta parcela populacional, então com ênfase nas questões de segurança. Apesar de alguns discursos neste sentido, ficavam alheios os propósitos patrióticos que visavam moldar o pobre para construir um país civilizado, como observado num momento histórico anterior. O problema, como se apresentava, era o da existência em si de crianças e adolescentes geradores de violência e de insegurança social, como um grupo etariamente fora dos limites da penalidade, mas ao mesmo tempo inserido no rol das

---

<sup>69</sup> RIZZINI, Irene. **O século perdido**: raízes históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil. 3ª ed. Rio de Janeiro: Cortez, 2011.

práticas criminosas. Isto colocava a questão de como tratar diferente aquilo que, via de regra, havia se convertido no mesmo.

Para construir um sentido positivo de menoridade, enquanto experiência pontual de intervenção no presente, era preciso estudá-la, defini-la, analisar suas condições de existência e caracteres comuns visando à construção de métodos técnico-científicos aplicáveis a amplas parcelas populacionais. Este intento englobou, no âmbito da Funabem relativo ao campo correcional, a realização de estudos, a construção de modelos e o incentivo a debates relacionados ao tratamento jurídico, psicológico e cirúrgico-hormonal mais adequado e eficaz que a condição diferenciada de “ser menor” – enquanto portador de um potencial criminoso, mas ainda não plena ou penalmente dentro dessa categoria – requeria atentar. Semelhante ao movimento realizado em torno do padrão do menor marginalizado, situação genérica expressa por etapas graduais que, apensadas, conformavam um ciclo, era preciso construir um esquema focado nos infratores. Dois movimentos interligados, analisados a seguir, compuseram o estudo dirigido do “menor infrator”: os estudos de demanda e caracterização e o tratamento dos problemas de conduta.

“Uma questão de todos os tempos, a encher as páginas da História da humanidade.” Assim descreveu a edição de *Brasil Jovem* a “questão do menor infrator” em reportagem da edição de junho de 1970. A introdução ao texto do ex-delegado de polícia Eldes Schenini Mesquita, originalmente publicado no jornal *O Correio do Povo*, de Porto Alegre, afirmou que a delinquência “é tida como ‘patologia social’ ou doença da sociedade”, sendo preocupação da época vivida uma “ação intensiva, visando a defender a sociedade contra a delinquência”.<sup>70</sup> O relato procurou retratar o esforço para tornar “mais científico” o trabalho da Delegacia de Menores de Porto Alegre.

Quando titular da referida Delegacia, dois anos antes da narrativa, Eldes foi procurado por alunas do curso de Psicologia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS interessadas em conhecer os problemas dos menores infratores para somar esforços no sentido da sua reinserção social. Deste contato nasceu a deliberação de criar um Gabinete de Psicologia na Delegacia de Menores, o que fora desenvolvido, a título experimental, nos anos de 1968 e 1969. Uma das estagiárias desse período assumira em 1970, como psicóloga formada, a coordenação do gabinete e do projeto em parceria com a referida universidade.

Maria Rosa Machado Trindade, a psicóloga responsável pelo gabinete, ingressou como estagiária no projeto a fim de coletar dados para seu trabalho de conclusão de curso, o qual

---

<sup>70</sup> MESQUITA, Eldes Schenini. O drama do menor infrator. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 14, junho de 1970, pp. 84-87.

tinha como objetivo apontar soluções para o tratamento e a profilaxia da delinquência infantojuvenil. As fontes documentais produzidas durante a investigação se referiam à análise de 1.088 ocorrências registradas entre janeiro e julho de 1969; 839 dos casos envolvendo adolescentes do sexo masculino e 259 do sexo feminino. Do montante, 46% havia “cometido delito” individualmente e 38% havia operado em “bandos”; outros 16% registraram ambos os perfis. A reincidência no período girou em torno de 38%. Apenas 151 daqueles infantojuvenis que compunham as ocorrências contavam entre 16 e 17 anos à época, outros sete possuíam sete anos de idade. O restante, 930 ocorrências, situava-se na faixa dos oito aos 15 anos.

A apresentação dos dados pessoais, conforme se descreveu acima, permitia a construção de um perfil genérico do desvio de conduta infantojuvenil na capital gaúcha, no final da década de 1960: os considerados delinquentes situavam-se na faixa etária que compreendia crianças e pré-adolescentes, sobretudo meninos (generificada, portanto), que atuavam em arranjos ora individuais, ora coletivos. Em relação ao motivo das ocorrências, 127 se referiam a desaparecimentos e fugas, 110 a furtos, quatro a agressões, 26 a desordens, 21 à prática de atos libidinosos, 13 relativos à toxicomania e quatro tentativas de suicídio. Os casos enquadrados nestas categorias específicas representavam uma pequena parcela das ocorrências, ficando evidente que a maior parte – as outras 1.392 – se referia a demandas descritas como “muitos outros delitos, entre os quais roubo, apropriação indébita, arrombamentos, etc.”.<sup>71</sup>

Os encaminhamentos do período apontaram a liberação das crianças e dos/as adolescentes apreendidos em 369 dos casos, 254 foram remetidos ao Juizado de Menores e em 80 ocorrências se decidiu pela entrega aos pais ou responsáveis. O restante ficou sob os cuidados da Delegacia de Menores, para que sua situação fosse avaliada pelo Gabinete de Psicologia. É em relação a este grupo, portanto, formado por 385 crianças e adolescentes, que Trindade esboçou um segundo perfil, o sociocultural, com base nas ocorrências registradas. As categorias analisadas pela então estudante de Psicologia foram a ocupação laboral dos infantojuvenis, bem como sua frequência escolar; a instrução paterna; a ocupação materna fora do lar; a quantidade de irmãos e o lugar ocupado entre eles (se primogênito, por exemplo), dentre outros. O perfil construído, sinalizado de antemão pelas próprias perguntas realizadas pela pesquisadora, demonstravam seu entendimento sobre a demanda atendida no Gabinete de Psicologia: muitos deles “não tinham qualquer ocupação” ou “não possuíam qualquer instrução”. No critério alimentação, apontou-se a “ausência de qualquer controle” em 75% dos infantojuvenis analisados. A imagem paterna era frágil ou ausente e o laço familiar fundamental

---

<sup>71</sup> Idem, p. 85.

era o estabelecido com a mãe que, no entanto, numa relação causal com a sua negligência, em 65% dos casos exercia funções laborais fora de casa.

No hoje clássico “O que é Menor” Edson Passetti destacou tal clivagem socioeconômica e cultural na definição de quem era o público da Funabem em relação ao desvio de conduta: filho de mãe solteira, de relações extraconjugais ou cujos pais não têm condições de obter seus meios de subsistência pelo trabalho e, por conseguinte, habitam a periferia, frequentam esporadicamente a escola, convivem com garotos e garotas nas ruas e exercem subatividades, uma vez que sua condição social assim determina e que sua faixa etária não permite que goze de formação adequada para galgar melhores postos.<sup>72</sup> Para o autor, um menor de idade que tivesse família economicamente estável, com acesso a bens de consumo, frequentasse a escola e não exercesse atividades laborais, quando “aprontava”, seu delito qualificava-se enquanto infração. Se, nesta origem social, o diagnosticassem enquanto delinquente, ainda assim não seria considerado como tal, visto que seu responsável legal, ancorado em estudos psicológicos, sociológicos e psiquiátricos procuraria identificar no ato uma “rebeldia inerente ao jovem”. Por outro lado, ao delinquente *sui generis*, cujo histórico antissocial incluía sua origem e grupo de convivência, Passetti dava um recado: “se você não está em nenhuma das situações acima, cuidado, porque você é menor, você é um marginal”.<sup>73</sup>

O material informativo dos considerados infratores constituiu-se enquanto singularidade, em raras oportunidades disponibilizado pelos veículos públicos produzidos pela Funabem. Em relação à cidade do Rio de Janeiro, onde se situava o Centro Piloto da instituição – o qual centralizava um conjunto de instrumentos de âmbito nacional, como a Secretaria de Menores – observou-se a veiculação mais qualificada de dados referentes ao perfil e ao encaminhamento das crianças e dos/as adolescentes que apresentavam conduta antissocial. Mesmo nos casos em que figuraram sistematizações em *Brasil Jovem* ligadas ao tema, não deixa de surpreender a pouca visibilidade que lhes fora atribuída. No exemplar do primeiro quadrimestre de 1973 foi publicada uma matéria intitulada “Funabem apura as causas da marginalização”, composta por uma única página, na qual uns poucos dizeres, acompanhados por uma tabela, traçavam o perfil dos infantojuvenis enviados ao Setor de Recolhimento Provisório – SRP<sup>74</sup> da instituição no ano de 1971. Os dados referiam-se à instituição do bairro

---

<sup>72</sup> Trata-se da contribuição do autor à Coleção Primeiros Passos, da Editora Braziliense. PASSETTI, Edson. **O que é Menor**. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Braziliense, 1985.

<sup>73</sup> Idem, p. 32. Nesta obra o autor afirma o desejo de fazer “um texto para menores”, o que explica a interpelação direta ao leitor no excerto reproduzido.

<sup>74</sup> Duas nomenclaturas foram utilizadas pela Funabem para referir-se a este órgão/espço de acolhimento não permanente: o Setor de Recolhimento Provisório – SRP e o Recolhimento Provisório de Menores – RPM. Esta

Quintino Bocaiúva, lembremos, a mais completa do país em termos de infraestrutura e instrumentos.

Entre janeiro e dezembro daquele ano, 14.342 crianças e adolescentes foram encaminhados ao Recolhimento Provisório de Menores da cidade do Rio de Janeiro. Não fica claro se a totalidade das apreensões fora realizada pelo aparato policial, ou ainda, se o número se relacionava apenas àqueles encontrados no espaço público ou abarcava também o abrigo compulsório, no âmbito familiar, determinado pelo juízo competente. O montante que dera entrada no setor por razões de saúde dos pais ou responsáveis, “dentre outros fatores”, somava 4.382 infantojuvenis. O “estado de abandono” havia sido a razão do recolhimento em 550 casos, seguidos do êxodo e da desagregação, que motivaram o recolhimento em 237 e 246 casos, respectivamente. Em relação à conduta infracional ou antissocial, 704 adolescentes foram nesta categoria enquadrados e o montante de 8.123 crianças e adolescentes foram apreendidos em razão do verificado “estado de vadiagem”. Se considerarmos a possibilidade do montante geral, 14.342, haver sido publicado equivocadamente, quando na realidade se tratava de 14.242, temos que a totalidade dos recolhimentos pôde ser perfilada em somente seis categorias: vadiagem, saúde, abandono, êxodo, desagregação e conduta. Do contrário, pode-se supor que 100 casos tiveram como razão do recolhimento outros fatores além destes, dominantes, não sendo computados na síntese em tela.

O perfil familiar dos recolhimentos no ano de 1971, na cidade do Rio de Janeiro, fora construído de forma semelhante àquela verificada no caso de Porto Alegre. As categorias mais frequentes, embora somassem apenas 2.574 dos 14.342 casos, foram o abandono do lar (1.010); a ausência do pai (550); a invalidez ou o falecimento de um dos pais e/ou responsáveis (924); e o desquite (90). Dos 704 casos de recolhimento em razão da conduta apresentada pela criança ou adolescente, 50 resultaram no seu encaminhamento ao abrigo permanente da sede de Quintino. Os outros 654 tiveram determinada a sua internação em entidade especializada, neste caso, o Instituto Padre Severino – IPS, o qual abordamos no Capítulo 02.

A leitura dos dados referentes ao Rio de Janeiro demonstra que o internamento foi a medida aplicada à totalidade dos casos de conduta infracional. Mesmo os 50 infantojuvenis que não apresentaram desvio de conduta considerado grave – razão de sua permanência no Centro Piloto de Quintino ao invés do Instituto Padre Severino – não tiveram determinado seu tratamento junto ao convívio familiar e comunitário. Entre estes, 35 foram recolhidos por furto, enquanto o uso de maconha, exercício da prostituição, lesão corporal, homicídio simples,

---

última nomenclatura fora a mais utilizada, tendo sido reproduzida pelas entidades estaduais de execução da Política do Bem-Estar do Menor.

sequestro, corrupção de menores, roubo, tráfico de mulheres e uso de documento falso somaram entre uma e oito ocorrências cada.

Em relação aos que foram internados em estabelecimento terapêutico especializado, o furto representou mais de 46,3% das ocorrências, de longe o delito mais cometido, sobretudo se considerarmos que o segundo percentual mais alto – o uso de tóxicos – não se tratava de um ato infracional propriamente dito. Chama atenção que o latrocínio tenha figurado entre os delitos analisados ainda que não tenha sido registrada nenhuma ocorrência deste tipo no período, segundo os dados apresentados. A tabela a seguir, compilada da reportagem em análise, mostra tal perfil infracional, relativo aos meninos que tiveram a internação no IPS determinada pelo Juizado de Menores.

**Tabela 02:** Mapa estatístico da tipificação antissocial referente ao ano 1971 na cidade do Rio de Janeiro (casos encaminhados ao Instituto Padre Severino).

Internações	Art. Cod. Penal	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total anual
<b>Porte de arma</b>	19	3	-	1	1	1	-	1	1	2	3	1	2	<b>16</b>
<b>Homicídio</b>	121	1	-	2	2	2	1	3	-	2	1	2	-	<b>16</b>
<b>Latrocínio</b>	121/155	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>-</b>
<b>Agressão</b>	129	2	-	3	3	1	5	1	-	-	2	4	-	<b>21</b>
<b>Furto</b>	155	19	29	18	23	22	22	33	23	22	40	28	24	<b>303</b>
<b>Assalto</b>	157	9	8	12	3	9	4	7	2	4	8	12	9	<b>87</b>
<b>Estupro</b>	213	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>1</b>
<b>Tóxico</b>	281	5	10	12	16	6	17	12	17	10	11	10	9	<b>135</b>
<b>Outros delitos</b>	-	9	4	4	3	3	3	2	5	14	14	8	6	<b>75</b>
<b>Totais mensais</b>	-	<b>48</b>	<b>51</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>44</b>	<b>52</b>	<b>59</b>	<b>48</b>	<b>54</b>	<b>54</b>	<b>65</b>	<b>50</b>	<b>654</b>

Fonte: Funabem apura as causas da marginalização. **Brasil Jovem**, ano VII, n. 25, 1º quadrimestre de 1973, p. 42.

Conforme narrou o ex-Delegado de Menores de Porto Alegre, os dados coletados junto aos infratores “impressionavam”, sobretudo em relação ao perfil psicológico-cognitivo acerca da “deficiência mental”: 80% tinham Q.I. indicativo de deficiência, e apenas 20% eram “crianças normais”. Outra nuance predominante foi a que apontou que 90% das crianças e dos jovens “ouvidos” estavam em conflito familiar, sendo que 50% deles apresentavam identificação sexual descrita como “confusa”. Segundo observou o historiador Gutemberg Alexandrino Rodrigues, as pesquisas realizadas ou das quais se apropriou a Funabem serviram de embasamento a uma série de artigos que referendavam o olhar míope da instituição.<sup>75</sup> Em relação a um estudo próprio realizado em 1969, por exemplo, que apontou que 70% dos “menores abandonados” eram infradotados ou possuíam inteligência inferior, o jornalista Glauco Carneiro concluía:

(...) nada poderia ser feito para estes menores a não ser atendê-los senão nas necessidades animais, porque a maioria simplesmente não compreenderá nem terá condições de saber frequentar um curso técnico, de manejar simples cartões na era dos computadores, sem utilidade no valor econômico e precisando somente de caridade.<sup>76</sup>

Através da amostragem referente aos menores abandonados e, sobretudo, infratores, Carneiro sustentava a necessidade de distintas intervenções, jurídicas, médicas e policiais, visando a sua adequação social. Se o conjunto dos conhecimentos científicos não sugerisse meios para alterar tais índices dos descapitados e “débeis mentais”, maior parte daqueles assistidos pela Fundação, o Estado se veria, no futuro próximo, refém da caridade, único modo de contribuir para a sobrevivência dos que foram caracterizados como “sem utilidade” em termos de valores econômicos.<sup>77</sup>

Em *Brasil Jovem* a Diretoria de Estudos, Normas e Pesquisas possuía uma seção não permanente em que reproduzia material de destaque no campo da produção de conhecimento sobre a demanda atendida pelas políticas sociais da Funabem. Não raras vezes esta diretoria veiculou estudos que, tal como no caso de Porto Alegre, eram oriundos de parcerias entre organismos que compunham a rede de assistência infantojuvenil e aqueles de caráter acadêmico-científico. A maior parte destes estudos se constituía por projetos de atenção biopsicossocial que, do ponto de vista institucional, valiam a pena ser disponibilizados com

<sup>75</sup> RODRIGUES, 2000.

<sup>76</sup> CARNEIRO, Glauco. A maldição de ser menor. **Brasil Jovem**, ano III, n. 12, dezembro de 1969, p. 24.

<sup>77</sup> Esta reportagem finalizava com a reprodução de um bilhete enviado pelo então Juiz de Menores da Guanabara, Alyrio Cavallieri, ao jornalista Glauco Carneiro, que lhe bendizia pela publicação da referida matéria no exemplar do dia 03/09/1969 de *O Jornal*, periódico editado na cidade do Rio de Janeiro. Embora a nota demonstrasse, sobretudo o orgulho de Carneiro em relação à admiração de Cavallieri, ela informa também sobre o parecer que ambos comungavam a respeito da “Maldição do ser menor”.



vistas a informar sobre as propostas que estavam sendo levantadas junto à sociedade em relação ao menor atingido pelo processo de marginalização social, especialmente o que apresentasse problema de conduta.

No exemplar do 3º trimestre de 1971, a seção *Resenha DENP* publicou um texto de autoria do Prof. Helvécio de Siqueira Silva proveniente da série “Estudos e Pesquisas sobre a infância e juventude”, um projeto realizado pelo Instituto de Orientação Juvenil da Universidade Católica de Minas Gerais, cujo desejo era levantar as causas, incidências e implicações diretas ou indiretas da delinquência juvenil.<sup>78</sup> A compreensão dos fatores que a condicionavam era apontada como fundamental para o atendimento eficaz ao “menor desajustado”, último bastião da infância, depois daquele definido como em situação “normal” e do considerado “em abandono”. Num conjunto de 600 casos ocorridos na região de Belo Horizonte, os pesquisadores do Instituto elencaram 119 casos de delito de furto para análise. Os critérios desta seleção não foram informados. O estudo descritivo dos infantojuvenis selecionados foi realizado considerando a situação dos pais (idade, estado civil, ocupação, situação socioeconômica), o comportamento dos pais e do “menor” (brigas, imoralidades, descuidos), o estudo das variáveis sexo, cor, status social, idade, integração, e a “constelação familiar” (compreendida como as “condições de alojamento, lares desfeitos, irmãos delinquentes”).<sup>79</sup>

A investigação conduzida pelo Prof. Helvécio definiu o “ato desajustado do furto como resposta agressiva do menor a uma situação conflitual (frustração) com seu meio natural de aprendizagem: a família em desintegração parcial ou total”.<sup>80</sup> Os dados coletados acerca do jovem e do delito cometido buscaram elucidar a qualidade dos contatos com o Juizado, as soluções provisórias tomadas em cada caso e a “solução final”, que se referia à execução da política do internamento ou outras, além do registro das ocorrências posteriores (fugas, reincidências, etc.). Os dados de maior relevância apresentados apontavam para a equivalência do “grau de periculosidade” observado em ambos os sexos, na faixa etária dos 14 aos 16 anos. Este perfil comungava também uma situação familiar similar (a qual não fora especificada), e uma frequência regular de furtos cometidos no período de um mês.<sup>81</sup> Embora não tenha sido esclarecido o entendimento dos pesquisadores sobre os critérios de análise da situação familiar

---

<sup>78</sup> SILVA, Helvécio de Siqueira e. Furtos. *Resenha DENP*. **Brasil Jovem**, ano V, n. 19, 3º trimestre de 1971, pp. 72-73.

<sup>79</sup> *Idem*, p. 73.

<sup>80</sup> *Idem*, *idem*.

<sup>81</sup> Supõe-se que os dados coletados sejam referentes aos anos anteriores próximos a 1971, no entanto, a informação acerca do período de abrangência das ocorrências filtradas pelo estudo não foi disponibilizada nesta matéria da *Resenha DENP*.

“boa ou má”, a pesquisa concluiu não haver “relação entre a situação familiar e a integração social do menor”. No quesito classe social, destacou-se que aqueles adolescentes que tiveram os instrumentos necessários para se integrarem na sociedade, ou seja, que possuíam melhores condições socioeconômicas, foram os que apresentaram maior periculosidade, embora cometessem um número reduzido de furtos.

A leitura da reportagem acerca do delito de furto na capital mineira não permite traçar satisfatoriamente o perfil daqueles que o praticavam, embora as informações coletadas, conforme a narrativa, tenham sido organizadas em 19 gráficos e 60 tabelas que entrecruzavam os dados pessoais, familiares e do delito em si, instrumentos por sua vez não publicados junto ao texto. A exceção se referia ao critério étnico-racial, elemento de destaque apresentado por esta investigação em relação às outras duas pesquisas anteriormente relatadas:

(...) os indivíduos brancos da amostra tendem a ser do sexo feminino e gozam de uma boa situação familiar. Sendo de sexo masculino, delinquem mais que os pretos, embora as menores de cor tendem a delinquir mais que as brancas. Os menores de cor mais perigosos tiveram uma situação familiar boa e um alto status social.<sup>82</sup>

A creditar a investigação realizada pelo Instituto de Orientação Juvenil, definia-se o furto enquanto delito infantojuvenil perpetrado, no caso das meninas, sobretudo pelas identificadas como negras; as brancas, numericamente inferiores, apresentavam melhor situação socioeconômica. Em relação ao sexo masculino, havia a predominância da etnia descrita como branca. Quanto aos negros, configurou-se o perfil de maior periculosidade aquele relativo aos “altos status sociais”. Os critérios que permitiram definir os “altos status sociais”, as “melhores condições econômicas” ou a “maior periculosidade” não foram esclarecidos pela narrativa. Em momento algum, nesta ou nas pesquisas anteriores, os adolescentes tiveram suas vozes reproduzidas, o que em parte se justifica pelo caráter quantitativo do levantamento de dados. A suposta cientificidade dos instrumentos utilizados para a coleta e a análise de dados também requeria prescindir, justamente, do depoimento considerado subjetivo dos infantojuvenis.

No caso do estudo mineiro, as questões fixas que compunham o questionário, mesmo quando manifestavam de maneira menos evidente os juízos de valor dos pesquisadores, limitaram-se a definir um perfil social geral e, a partir dele, elucidar uma motivação para a prática da infração que pudesse vir a ser utilizada noutros contextos do país, o que de fato não foi apontado. Em termos dos perfis construídos, ressalta-se o fato das meninas negras se

---

<sup>82</sup> SILVA, Helvécio de Siqueira e. Furtos. Resenha DENP. **Brasil Jovem**, ano V, n. 19, 3º trimestre de 1971, p. 73.

apresentarem mais reincidentes que as brancas, que estas possuíam melhores constelações familiares e que os meninos negros, apesar de delinquirem menos que os brancos, se situavam, quando de alta periculosidade, entre as classes mais altas verificadas entre a demanda. Chama atenção, ainda que o número de infrações não tenha sido elucidado em termos de gênero, o apontamento do estudo em relação à mesma periculosidade verificada em ambos os sexos.

No contexto da investigação psicológica junto à demanda da Delegacia de Menores de Porto Alegre, Mesquita destacou também o perfil científico demonstrado pela “doutora”, que “analisa friamente o problema familiar, partindo, ‘até’ do ponto de vista do menor [grifos nossos]”.<sup>83</sup> No caso do “menor” construído pelo estudo de Trindade, longe de poder identificar-se um sujeito como concretude, ele se apresentava como um feixe de carências, definindo-se por tudo o que não possuía: família estável, alimentação adequada, presença de diálogo e possibilidade de identificação. O menor infrator, situado na extremidade do ciclo da marginalização, esboçava-se como uma criança ou jovem em baixo relevo. Sua voz, incluída na análise do perfil delinquencial “à frio”, não se inseria senão no sentido de corroborar os traços comuns que o olhar da investigadora, previamente, parecia já haver esboçado:

Observamos, com frequência, que um dos traços característicos dos menores delinquentes é o de *mentir sem dar a impressão de insinceridade* [grifos do autor]. Outros, contudo, podem ser enumerados: vivem só para o prazer e dão a impressão de viver muito melhor do que os jovens socialmente adaptados. É que a gratificação de seus desejos importa muito mais do que qualquer classe na relação objetal. São, também, muito agressivos diante dos superiores e da sociedade em geral.<sup>84</sup>

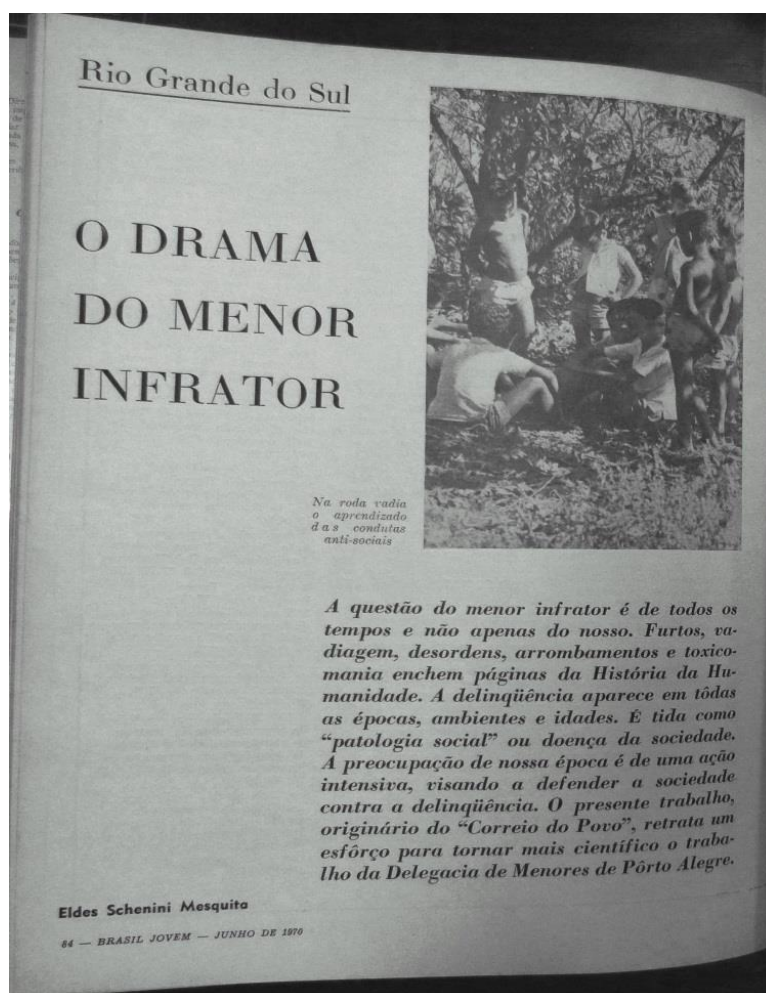
O mecanismo de coleta dessas impressões, conforme se acredita, fora os depoimentos, uma vez que a Psicologia trabalha sobretudo com oitivas. Ao invés de incluir na análise do fenômeno da delinquência esses depoimentos, apontando razões para “o drama do menor infrator”, do que foi dito e ouvido resultou um diagnóstico psicossocial pautado na mitomania, no egocentrismo e na agressividade como elementos comuns. Dentre os fatores que conduziam ao comportamento antissocial, a ênfase recaiu sobre as condições ambientais que, na puberdade, potencializavam as influências das más companhias e da desocupação, daí que a “roda vadia” tenha sido elencada como escola para o aprendizado das condutas antissociais, como sugere a legenda da foto de capa da reportagem da investigação levada a cabo junto à Delegacia de Menores de Porto Alegre. Nela, um grupo de meninos está sentado na grama junto a outro, de pé, a observá-los. Parecem conversar e certamente estão num momento de sociabilidade. Sendo impossível identificar o que realizavam, quando do registro fotográfico, torna-se igualmente

<sup>83</sup> MESQUITA, Eldes Schenini. O drama do menor infrator. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 14, junho de 1970, p. 86.

<sup>84</sup> Idem, idem.

impossível asseverar o que faziam como postura “vadia” de aprendizado das condutas antissociais.

**Imagem 18:** A “roda vadia” na matéria sobre os meninos de Porto Alegre.



Fonte: MESQUITA, Eldes Schenini. O drama do menor infrator. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 14, junho de 1970, p. 84.

No cotidiano do trabalho realizado por aquela Delegacia de Menores, a combinação de perfis infracionais englobava crianças e adolescentes que apresentavam diferentes demandas. A maior parte das ocorrências registradas, como visto, não pôde ser classificada entre os principais delitos perpetrados pelo público infantojuvenil: furtos, agressão, desordens, roubos, apropriação indébita etc. Ignora-se porque os delitos de alto potencial ofensivo, como os homicídios, sequer tenham sido mencionados seja pela pesquisadora, seja pelo autor da narrativa. A ocorrência mais frequente fora, justamente, as fugas e os desaparecimentos, aí absorvidos a perambulação infantojuvenil e o abandono do lar familiar, o que de qualquer forma não se qualificava enquanto “infração”. Finalmente, evidencia-se que esteve sob a alçada das

autoridades policiais porto-alegrenses a apreensão e o encaminhamento dos desaparecidos, dos que viviam em situação de rua e dos “menores infratores” em si, os quais compartilhavam o espaço e contavam com a mesma “atenção” – o intento de escuta especializada visando à identificação do perfil delinquencial – inclusive quando possuíam faixa etária diversa.

Não foi senão através de uma casualidade que o contato entre a Delegacia de Menores e as estudantes universitárias deu início à produção de dados referentes aos infantojuvenis apreendidos pelas autoridades policiais. A fragilidade do equipamento da rede de proteção/assistência da capital rio-grandense, no período analisado, se expressou nesta ação, discreta, oriunda de ensejos intelectuais individuais, posto que o interesse em conhecer o perfil infracional das crianças e dos adolescentes da cidade partiu de um grupo pontual e não de parte dos poderes públicos, o que também se pode afirmar sobre o caso da pesquisa mineira. Em relação às medidas imputadas aos infantojuvenis, observou-se que estas não foram além do devido processo legal, que tinha início na apreensão dos “menores” e cujo encaminhamento se “desenrolava” no interior do Departamento Policial especializado.

De acordo com uma matéria informativa acerca das “novas formas de encaminhamento de menor infrator”, então recentemente instituídas no Estado da Guanabara, ficava determinado que em nenhuma hipótese os infantojuvenis apreendidos pela autoridade policial ficariam acautelados nos Departamentos de Polícia por tempo indeterminado.<sup>85</sup> A portaria, assinada pelo Titular da Vara de Menores da Guanabara em meados de 1970, instituía que o maior de 14 anos detido por suspeição de ato infracional seria conduzido diretamente ao Recolhimento Provisório de Menores, sediado no Centro Piloto da Funabem na cidade do Rio de Janeiro. Os maiores de 14 anos, por sua vez, em face do desenvolvimento da investigação, poderiam ficar acautelados na Delegacia de Menores, se assim julgasse pertinente a autoridade policial, enviando ao juiz o devido ofício circunstanciado para apreciação. Em ambos os casos o Juiz de Menores deveria tomar ciência do acautelamento até às 12h do dia seguinte ao fato ocorrido, sob pena de desobediência.

O conteúdo da Portaria tinha como alvo a prática costumeira de apreensão de crianças e adolescentes por tempo indefinido em Departamentos de Polícia, por motivo de mera suspeição e sem o desenvolvimento do devido processo, nele incluída a investigação dos fatos: “os menores suspeitos de terem praticado qualquer ato anti-social, contra os quais não foi possível instaurar-se a investigação, por ausência de elementos”<sup>86</sup> seriam encaminhados pela autoridade policial ao RPM, como no caso dos menores de 14 anos. A Portaria tratava,

---

<sup>85</sup> Novas formas de encaminhamento. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 15, 3º trimestre de 1970, pp. 66-67.

<sup>86</sup> Idem, p. 66.

possivelmente, de um intento em separar os infantojuvenis que possuíam conduta infracional leve, como as crianças e aqueles sob os quais recaía apenas a suspeição, dos adolescentes cuja investigação em curso ou o flagrante delito requeriam sua tutela por parte das autoridades policiais. Neste caso, o acautelamento infantojuvenil bem como seu processo se assemelhava ao procedimento destinado ao público adulto; seja porque as autoridades policiais deveriam “apurar, em investigação policial, se o fato tipifica uma das figuras penais previstas”<sup>87</sup> – atentando-se, portanto, ao Código Penal, e não ao Código de Menores – seja porque o procedimento se realizava junto ao aparato de segurança/repressivo, ao invés de ser levado a cabo pela entidade responsável pela tutela da população infantojuvenil.

Em relação à profilaxia da delinquência infantojuvenil, a orientação de Maria Rosa Machado Trindade, no caso de Porto Alegre, veio no sentido da remoção dos fatores primários que conduziam à “formação caracterológica antissocial”, quais sejam, a necessidade de mudanças econômicas, através de “planos de educação dos pais”; e a proteção infantojuvenil na escola, na família e nas horas de lazer, fomentando-se, em cada um destes espaços “válvulas de escape para o excesso de energia dos menores com sede de aventura”.<sup>88</sup> Não foram definidos quais seriam os instrumentos e o sistema de execução dessas medidas profiláticas. O tratamento da delinquência, por sua vez, ficaria condicionado à ação terapêutica realizada junto ao Gabinete de Psicologia, a ser construído nas dependências da Delegacia de Menores. A aplicação de terapias médicas e psicológicas, a preparação para o mercado de trabalho e a ação educativa, que visava “a integração do menor nas estruturas sociais”<sup>89</sup> compunham, junto com o descondicionamento, o tratamento sugerido pela Dra. Trindade para o enfrentamento social da delinquência infantojuvenil. A psicóloga explicava, finalmente, sua concepção acerca desta medida: “descondicionamento supõe o afastamento do menor de seu meio de origem se este é pernicioso ou traumatizante”.<sup>90</sup>

Os estudos utilizados pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor para avaliação da conduta antissocial forneceram, aos leitores e leitoras de *Brasil Jovem*, nuances do fenômeno que não davam conta da construção de um panorama nacional. Ao não se apresentarem respostas satisfatórias para os norteadores básicos que informassem sobre a conduta infracional, a exemplo das motivações e da compreensão infantojuvenil acerca dos delitos cometidos, os informes acabavam revelando mais sobre o caráter e o contexto nos quais se situavam os

---

<sup>87</sup> Idem, idem.

<sup>88</sup> MESQUITA, Eldes Schenini. O drama do menor infrator. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 14, junho de 1970, p. 86.

<sup>89</sup> Idem, p. 87.

<sup>90</sup> Idem, idem.

estudos que tinham como objeto o “menor com desvio de conduta”, do que sobre o objeto em si. Neles, prevaleceram as atenções voltadas ao “perfil científico”, o que significava prescindir ao relato dos infantojuvenis, inserindo-os em termos quantitativos aos critérios pré-definidos.

Ao pontuar a atuação infracional de crianças e adolescentes de camadas sociais abastadas, os estudos esvaziavam em parte os argumentos referentes à sua inserção no ciclo da marginalização, chave explicativa composta, dentre outros fatores, pela carência socioeconômica. A ênfase explicativa recaía, num deslizar de sentidos, à prevalência do elemento comportamental, considerado divisor entre as condutas neuróticas e as marginais, entre o perfil da infância carente e a infratora. Relacionava-se, também, com a explicação do porquê o crime assolava da mesma maneira as sociedades desenvolvidas, em que os elementos de bem-estar estavam distribuídos entre todas as parcelas populacionais. Tal constatação, ademais de míope, não deixava de ser equivocada, uma vez que a maioria das infrações cometidas pelos “menores” estudados vinculava-se à “delinquência contra o patrimônio particular e público”. Em determinados contextos, o percentual de ocorrências antissociais qualificadas como “roubo” representava 88% da conduta infracional infantojuvenil, como no estudo realizado por Queiroz em 1979, na capital paulista.<sup>91</sup>

A pesquisa coordenada por José Queiroz acerca do “menor infrator” egresso da Febem São Paulo apontava as áreas urbanas como aquelas que se constituíam, contraditória e complementarmente, em espaço de acumulação da riqueza e ao mesmo tempo em espaço da delinquência.<sup>92</sup> No Estado de São Paulo, no conjunto de seus habitantes, 42,55% possuíam até 19 anos de idade, sendo que 10% contavam entre 15 a 19 anos. Destes últimos, 60,48% eram economicamente ativos, índice de participação no mercado de trabalho superior ao da população em geral, que rondava os 56%. A participação infantojuvenil no mercado de trabalho se concentrava no comércio de mercadorias, na prestação de serviços e atividades auxiliares, cuja remuneração era significativamente inferior àquela percebida pela atividade industrial.

Segundo dados da CPI do Menor, em 1975 existiam no Brasil 13.542.508 menores carentes, “aqueles cujos pais ou responsáveis não possuem condições para atender as suas necessidades básicas”, sendo que deste montante 37,31% habitavam a região Sudeste do Brasil.

---

<sup>91</sup> QUEIROZ, 1987.

<sup>92</sup> A pesquisa realizada junto à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP reuniu pesquisadores de distintas áreas no intento de conhecer o mundo do menor infrator, dentre eles Edson Passetti. A metodologia de entrevistas livres com egressos da Febem/SP, além de técnicos e instrutores da instituição originou uma obra imprescindível para o conhecimento do funcionamento interno de suas Unidades de Recepção, Triagem e Educacionais. Em razão da escala de análise utilizada em nosso estudo, nos valem apenas em parte das informações fornecidas pelos autores da referida obra, sobretudo em relação aos depoimentos e ao cotidiano narrado pelos adolescentes.

Nesta região, a mais próspera do país, observava-se um número elevado de crianças e adolescentes carentes, trabalhadores e cuja conduta antissocial tipificada contra o patrimônio rondava os 90%, como apontado. Para Queiroz, a vinculação inequívoca do menor infrator com o elemento de classe se vislumbrava através da necessidade de sua utilização enquanto força de trabalho informal, subqualificada e mal remunerada, cuja contrapartida acabava sendo a delinquência.<sup>93</sup>

As narrativas em relação ao “drama” vivido pelos menores infratores veiculadas em *Brasil Jovem* indicaram, ao contrário, a conduta antissocial apenas em parte remontando à carência e ao abandono, tendo como eixo fundamental a manifestação de uma personalidade voltada à satisfação pessoal. As tentativas de suicídio, a corrupção de menores e os desaparecimentos, por exemplo, foram adicionados aos delitos infantojuvenis e computados pelos informes, mas não se referiam à sua conduta infracional e sim a de terceiros, ou àquelas situações em que as crianças e os jovens foram vítimas e não perpetradores de violências. Em relação à vadiagem, responsável pelo maior índice de ocorrências no estudo de Porto Alegre, observou-se que, embora descrita como contravenção penal, a prática era alvo dos agentes policiais porque de acordo com o ideário do trabalho útil, consideravam-na como gérmen da delinquência e da criminalidade.

Nesse estado de coisas impreciso, quando os estudos informavam sobre um “menor infrator” que podia ser branco ou negro, de família abastada ou oriundo da pobreza, e cuja motivação poderia ser tanto o elemento hereditário, irresistível, quanto o aprendizado nas rodas vadias, certo era que a menoridade despontava como condição que permitia aos infantojuvenis gozar de algum tratamento diferenciado em relação àquele voltado ao público adulto. Conforme elucidou o tema Gumercindo Fleury, “perfeitamente instruídos sobre a proteção que a menoridade lhes dá perante a Lei, tornam-se indiferentes e cínicos e, por isso mesmo, ainda mais perigosos”.<sup>94</sup> A sugestão deste comentarista político vinha no sentido da urgência de estudos que fossem apresentados ao governo visando “proteger a sociedade”, uma vez que “todas as medidas que a Polícia vem tomando para conter estas gangs (...) esbarram com óbices intransponíveis”.<sup>95</sup>

Situado enquanto sujeito que teve negadas as condições necessárias ao seu bem-estar, o menor infrator engendrado pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor era aquele que, dadas as privações de todas as ordens, além dos desequilíbrios imanentes, foi submetido à

---

<sup>93</sup> QUEIROZ, 1987.

<sup>94</sup> FLEURY, Gumercindo. Delinquência juvenil. *Brasil Jovem*, ano II, n. 08, dezembro de 1968, p. 72.

<sup>95</sup> Idem, idem.



inutilização normal do seu desenvolvimento. Por esta razão – alentava em 1974 Mário Altenfelder – a problemática só poderia ser visualizada dentro de um contexto global que envolvia o menor, a família e o meio. Desta máxima, apontavam-se três linhas de ação dirigidas ao “problema”: as causas próximas identificáveis, relacionadas aos condicionamentos marginais e à consequente conduta antissocial; os próprios condicionamentos; e o menor levado à conduta antissocial.<sup>96</sup>

Os princípios “observados pelo Governo do Brasil, através da Funabem”, conforme a exposição de Altenfelder, contemplavam duas áreas de atuação no âmbito do desvio de conduta: a ação preventiva, linha filosófica que englobava um “sistema integrado desmarginalizante” formado pelo Movimento Brasileiro de Alfabetização – MOBRAL, por parcerias com o Unicef em projetos realizados a baixo custo e mobilizando o potencial voluntário da juventude sobre as formas de afastar o menor das ruas, por exemplo; e a ação terapêutica. Esta última subdividia-se em terapêutica individual e pedagogia terapêutica, a primeira desenvolvendo-se através de abordagens técnicas em Serviço Social, Psicologia, Pedagogia e Medicina. Além dos “dados globais” fornecidos pelos estudos específicos realizados pela instituição, a terapêutica individual previa a construção de um Plano de Tratamento Individual que integrasse equipes interprofissionais. A Pedagogia Terapêutica, por sua vez, “consiste na formulação e emprego de técnicas capazes de orientar o desenvolvimento da personalidade em desvio”.<sup>97</sup> Nesse conjunto de ações inseriam-se ainda as oficinas profissionalizantes, que buscavam “a máxima mobilidade do menor, que não se limite a viver, estudar e trabalhar num único local”.<sup>98</sup>

É difícil mensurar a implantação destas linhas de ação do trabalho terapêutico. No Capítulo 02, observamos que a maior parte dos investimentos em projetos de cunho preventivo se situava no âmbito da ocupação do tempo livre das crianças e dos/as adolescentes pobres, com vias a oportunizar a realização de atividades no contra turno escolar, garantir a sua alimentação básica e afastá-los, ao menos em parte, do convívio familiar que se apresentasse oneroso para o seu desenvolvimento. De acordo com o relato do presidente Mário Altenfelder, também para os infantojuvenis que apresentassem desvio de conduta a prevenção, ou seja, a ocupação de seu tempo ocioso, figurava como possibilidade de frear o seu desenvolvimento inadequado. Por outro lado, os estudos disponibilizados à apreciação da temática infracional informaram que era comum a prática de retenção daqueles infantojuvenis acusados de ato

---

<sup>96</sup> ALTENFELDER, Mário. A Funabem e o menor com desvio de conduta. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 30, 3º quadrimestre de 1974, pp. 03-07.

<sup>97</sup> Idem, p. 05.

<sup>98</sup> Idem, idem.

infracional. A terapêutica, se tomarmos estes estudos como parâmetro, se limitava à sua internação ou acautelamento.

A dificuldade em narrar o tratamento dos problemas de conduta se coloca, sobretudo, porque a atuação institucional em relação aos menores infratores permanece no interior de uma caixa preta, cujo conteúdo parece ainda não ter vindo plenamente à luz. A apresentação realizada por Altfelder no Simpósio Internacional de Criminologia realizado em São Paulo, em agosto de 1974, da qual são oriundas as informações acima elencadas, são uma amostra do posicionamento da Funabem acerca do seu tratamento terapêutico: do início ao fim dos informes publicados em *Brasil Jovem* os relatos foram superficiais e pouco elucidativos do trabalho efetivamente realizado. Através desta fonte documental fez-se impossível a abordagem do tema.

No contato com estudos específicos, historiográficos ou não, outro cenário relativo às formas do tratamento “terapêutico” se desvela. Ao toma-los como documentos que informam sobre um dado contexto, a intervenção física, cirúrgica e hormonal efetuada pela instituição sobre os considerados antissociais se apresenta enquanto política sistemática de neutralização, que consistia no domínio do corpo e do comportamento através da disciplina infértil das instituições de reeducação, mas também do uso da violência e das práticas de extermínio.

No ano de 1981 o jornalista Carlos Alberto Luppi, então repórter especial do jornal *A Folha de São Paulo*, publicava um livro intitulado “Agora e na hora de nossa morte: o massacre do menor no Brasil”.<sup>99</sup> Especializado em jornalismo investigativo, ramificação caracterizada pelo teor de denúncia do material informativo produzido, Luppi vinha desde o ano de 1972 acompanhando na grande mídia a cobertura das temáticas relacionadas às crianças e aos adolescentes. Desde 1978, com maior ênfase, passou a coletar todo tipo de matérias, das pequenas notas às reportagens mais bem elaboradas, publicadas em diversos veículos de comunicação de todo o país. Como resultado deste trabalho de compilação o jornalista publicou “O massacre do menor no Brasil”, reproduzindo na íntegra informes e matérias mescladas às análises construídas a partir de contatos estabelecidos com aqueles que compunham o sistema de assistência infantojuvenil no período.

De acordo com Luppi, por um conjunto de circunstâncias foi criando-se no Brasil toda uma “classe” de menores infratores, cujo “problema” a distinguia daquela observada no passado. Tendo na polícia seu inimigo número um, travavam com ela uma luta desigual, posto que “a rebeldia do menor se depara com um aparato bélico, um sistema organizado de repressão

---

<sup>99</sup> LUPPI, Carlos Alberto. **Agora e na hora de nossa morte: o massacre do menor no Brasil**. São Paulo: Editora Brasil Debates, 1981.

violenta e indiscriminada”.<sup>100</sup> Os relatos coletados nos jornais versavam sobre a corriqueira prática do “pau”, os castigos físicos perpetrados “naturalmente” após a apreensão policial, ou como castigo para qualquer forma de indisciplina nas Unidades Educacionais (falar durante o almoço, por exemplo); a exploração nas tarefas cotidianas da instituição, em jornadas extenuantes; o isolamento durante semanas ou meses nas “solitárias”, sem comunicação com qualquer pessoa; a coação para assumir uma infração da qual não fora o/a autor; os abusos sexuais; a castração química dos considerados indisciplinados graves através da ingestão involuntária de hormônios; a violência moral e psicológica com as famílias (como na revista dos objetos pessoais do adolescente sob a pretensa justificativa de sua soltura, quando na realidade ele já estava morto); e as práticas de tortura propriamente ditas, tais como a “bananinha”, “geladeira” e o “pau de arara”.<sup>101</sup>

Foge aos domínios deste trabalho demorar-nos nesta lista de arbitrariedades que incluíam, também como demonstra o autor, as práticas dos Juizados de Menores, cujos abusos eram de suma gravidade. No entanto, definir como de conhecimento público as denúncias apresentadas significa problematizar a isenção institucional em relação ao que ocorria com o público infantojuvenil, o qual era de sua alçada governar, assistir e proteger. Como pontuado por Luppi,

Estes são, no entanto, apenas alguns exemplos da repressão institucionalizada contra o menor existente há muitos anos no Brasil, gerada nos bastidores do próprio sistema autoritário. A propalada assistência às famílias carentes (...) quase não existe; a colocação em prática de uma filosofia de não-internamento inexistente. A situação é exatamente contrária (...). Ao oprimir e brutalizar a infância brasileira, o Estado provoca reações de violência dos menores, que agem cegamente, numa espécie de autodefesa. As autoridades tentam negar, mas existe no Brasil um autêntico sistema de repressão contra o menor, agindo de forma mais bruta possível. Além de humilhar o menor e agravar ainda mais os seus problemas, este sistema leva à morte.<sup>102</sup>

Longe da abordagem desta realidade, a Funabem seguiu editando *Brasil Jovem* até o momento em que as críticas que tinham a instituição como alvo tomaram conta da questão

<sup>100</sup> Idem, p. 190.

<sup>101</sup> De acordo com a historiadora Mariana Joffily o “pau de arara” – que consistia numa barra de ferro atravessada entre os punhos amarrados e a dobra dos joelhos – era o último estágio da violência física perpetrada numa ordem de intensidade crescente, antecedido pela palmatória, afogamento e “telefone”, este último definido por golpes nas mãos do torturado, em posição côncava, a tapar os ouvidos. A violência do golpe perpetrado produzia o rompimento dos tímpanos, causando lesões auditivas permanentes. Em relação à “geladeira” Joffily a descreve como uma caixa “dentro da qual os prisioneiros eram submetidos a intensas variações de temperatura combinadas com períodos sucessivos de silêncio completo e ruído em altos decibéis”. JOFFILY, Mariana. O aparato repressivo: da arquitetura ao desmantelamento. In: REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá. (Orgs.). **A ditadura que mudou o Brasil**. 50 anos do golpe de 1964. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 165. A “bananinha”, por sua vez, resumia-se pela introdução anal de fios de transmissão de energia revestidos. Quando do comando do torturador, o instrumento conferia choques elétricos de dentro para fora, entre 110 e 220 volts. Cf. relato em LUPPI, 1981; QUEIROZ, 1987.

<sup>102</sup> LUPPI, 1981, p. 190.

social brasileira, inviabilizando sua continuidade. Se era verdade que, como sugerido por Glauco Carneiro, “nem o Dr. Mário Altenfelder, líder desta obra que um escritor chamou de ‘trabalho de amor’ atesta que o problema do menor esteja solucionado”, estando, ao contrário, “longe disto”,<sup>103</sup> é também verdade que a narrativa de si construída pela Funabem ficou alheia a uma autocrítica realista que admitisse, ainda que com ressalvas, a continuidade de um conjunto de práticas repressivas e da irracionalidade da lógica punitiva, que só fez acentuar-se ao longo de sua gestão das infâncias e das juventudes. Altenfelder, ao assumir a Secretaria de Promoção Social de São Paulo, após sua saída da presidência da Funabem, não deixou de salientar, dentre outras coisas,

a necessidade de uma equipe técnica multidisciplinar para trabalhar com o menor em geral. É verdade, também, que pouco se sabe sobre os atributos da equipe técnica. Sendo a Fundação um órgão que objetiva a normatização, importa-lhe ao formular sua Política, explicitar os objetivos e as metas a serem atingidas. *Ela prescinde dos meios que levam a estas metas.* A Fundação, ao selecionar os especialistas do conhecimento, os tem submetidos à sua concepção de situação do menor, ao seu saber. *Confiando-lhes poder, ele acredita que o desempenho dos técnicos levará às metas explicitadas [grifos nossos].*<sup>104</sup>

Por tratar-se de instituição gestora, a Funabem não exercia controle direto, seja no sentido da garantia do perfil adequado dos técnicos contratados para o tratamento dos infantojuvenis, a cargo das Febens e congêneres, seja das técnicas e do tratamento em si mesmos. Importava, para a função que cumpria, que os dados abstratos sobre o estudo e tratamento dos problemas de conduta fossem apresentados, para que a partir de sua interpretação as normativas pudessem ser aprimoradas. Nesta operação mental de abstratamento, como demonstrado pelos estudos tornados públicos pelo seu Setor de Comunicação Social, a instituição não lograva enxergar a dinâmica de sujeição operada em sincronia entre os agentes de segurança pública e os agentes a cargo das instituições, cujo objetivo era puramente disciplinar e rapidamente apreendido pelos internos: saber o seu lugar subalterno e saber comportar-se nele. Ao contrapor a realidade ao relato de Altenfelder, parece claro que a propalada submissão dos técnicos ao saber institucional se constituía um argumento vazio, porque assumidamente incontrolável, enquanto o poder que a instituição lhes confiava, por sua vez, era potencializado e atingia níveis quiçá inconcebíveis ao seu olhar burocrático de presidente da instituição.

O caráter duro da realidade cotidiana das instituições e do sistema de segurança como um todo, como apresentado por Luppi, inviabilizava, evidentemente, sua publicidade pela

<sup>103</sup> CARNEIRO, Glauco. A maldição de ser menor. **Brasil Jovem**, ano III, n. 12, dezembro de 1969, p. 28.

<sup>104</sup> QUEIROZ, 1987, p. 114.

Funabem, cuja exposição do problema remeteria ao seu fracasso, além de uma publicidade inconveniente. O acirramento do tom denunciativo das reportagens síntese sobre o “problema do menor”, a partir dos primeiros anos da década de 1970, demonstra a postura tomada pela instituição no sentido de abordar esta questão. Apesar de não a ter narrado como resolvida, a instituição tampouco tomou para si a responsabilidade pelo problema representado pela infância e pela juventude, ou no qual estes sujeitos estavam absorvidos. Insistia na responsabilização social, da comunidade e no poder do voluntariado, como recordava Carneiro: “a cada dia milhares de crianças estão nascendo e engrossando a torrente que bate às portas das instituições governamentais como se só elas – e não você – fossem responsáveis”.<sup>105</sup>

Ainda mais distantes da ingerência da instituição se situavam os agentes de segurança – polícia, inspetores de menores, inspetores de vigilância, sobretudo – que possuíam pouca ou nenhuma instrução para o trabalho direto com infantojuvenis e que utilizavam, com estes, as técnicas que conheciam. Como observado por Queiroz, os inspetores lotados nas Unidades de Recepção, Triagem ou Educacionais eram na maior parte dos casos policiais expulsos ou frustrados, que sabiam da filosofia institucional apenas que ela versava sobre “ter muito amor, muita compreensão”, mas cuja percepção acerca do “menor” era projeção daquela do policial, “na medida em que ele é um elemento institucional inserido num circuito que não exclui a polícia, figura cotidiana no mundo do crime”.<sup>106</sup>

No último exemplar de *Brasil Jovem*, referente ao 3º quadrimestre de 1978 – um compilado de textos de juizes, advogados e defensores oriundos de um evento da área que debateu o futuro dos Tribunais de Menores<sup>107</sup> – irrompeu um fragmento das tensões existentes entre o método dos educadores e assistentes sociais – cujo vocabulário da Funabem designava como “técnicos” – e aquele operado pelas forças de segurança. Em meio às críticas que buscavam a aprimorar este instrumento da Justiça Juvenil, então operante nos Estados Unidos, Canadá e França, o juiz J. C. Xuéreb alertava que à polícia desagradava o fato de voltar a encontrar na rua um jovem que havia sido detido no dia anterior para que comparecesse perante o Juiz:

Les cuesta entender que se puede producir nuevos incidentes o nuevos delitos mientras se lleve a cabo una medida educativa. Se quejan facilmente de la indulgencia de los jueces y del liberalismo inadmisibile de los educadores. Se sienten impulsados a restaurar, con su propia acción frente a los jóvenes, una imagen de autoridad que les parece comprometida.<sup>108</sup>

<sup>105</sup> CARNEIRO, Glauco. Menor: um sôco na sociedade. **Brasil Jovem**, ano VI, n. 18, 2º trimestre de 1971, p. 13.

<sup>106</sup> QUEIROZ, 1987, p. 104.

<sup>107</sup> A revista publicou, no total, nove textos de autoria de juristas, em idioma espanhol, possivelmente compilados dos Anais do evento em questão, sobre o qual, no entanto, não foram disponibilizadas quaisquer informações.

<sup>108</sup> XUÉREB, J. C. Los tribunales especiales para menores. ¿Institución del pasado o solución para el futuro? **Brasil Jovem**, ano XIII, n. 42, 3º quadrimestre de 1978, p. 66.

Como sugere o depoimento do magistrado, os agentes de segurança criticavam que o intervalo de tempo compreendido entre a prática antissocial e a imputação da medida educativa fosse gozado em liberdade pelos infantojuvenis. Julgavam, eles próprios, a ineficácia das medidas desenvolvidas sem privação de liberdade, razão pela qual ameaçavam a restauração da ordem e da autoridade por meios próprios. A consideração das vozes oriundas dos meios policiaescos nos debates sobre os Tribunais de Menores evidenciam a importância da polícia como personagem de maneira nenhuma coadjuvante em relação ao tratamento imputado aos adolescentes que apresentavam conduta antissocial. No contexto brasileiro as forças policiais foram personagens destacadas pela mídia impressa periódica, coligando-se à Funabem e ao campo do Direito na mutação da questão social infantojuvenil em problema de segurança, como se verá no capítulo seguinte.

\*\*\*

Das 29 reportagens de *Brasil Jovem* analisadas neste Capítulo 03, 21 foram coletadas entre exemplares da década de 1970. Apesar da edição da revista se situar predominantemente nesta década, tendo circulado por apenas quatro anos da década anterior, ainda assim é certo que se observou o aumento da veiculação de reportagens sobre delito, delinquência, crime, criminalidade, infração e desvio de conduta nos exemplares mais recentes. Destaque para os estudos internacionais e para a compilação de informes de pesquisa, todos produzidos neste período, com exceção de uma reportagem de autoria de Glauco Carneiro, “A revolta dos associas”. A consideração mais contundente, acerca desta temporalidade relativa aos debates sobre o fenômeno delinquencial é a de que cresceu o interesse em discuti-lo, sendo o encaminhamento predominante o que apontava para a incapacidade desta instituição e deste governo, ou de qualquer outro, em erradicar o fenômeno em si ou as suas condições de existência. Talvez nesse posicionamento residisse, por um lado, um intento de naturalização das “questões sociais”, observadas em qualquer parte do globo e, por outro, a consciência do futuro que se avizinhava, que apontava para a expansão do problema, até o momento em que se deflagra o seu desgoverno.

De qualquer forma, este argumento remonta inevitavelmente à lógica de uma sociedade de segurança, que instigou a produção de dados sociais não no sentido da resolução dos conflitos, mas tendo em vista o controle em um nível aceitável de seus reflexos. Em relação à produção de estudos e análises da demanda que apresentava desvio de conduta, a Funabem

parece ter dado um passo significativo, pois procurou entender “cientificamente” quem era o “seu menor infrator” e que condicionantes o havia conduzido àquela situação. Em meio a discussões próprias, pronunciamentos oficiais e da análise de estudos internacionais, delineou-se um infantojuvenil “delinquente” feito do mesmo barro que o “menor abandonado”. O esquematismo institucional apontava-o como o outro extremo de uma situação que fora, outrora, de abandono material. A pobreza como um ponto pacífico, no debate sobre a delinquência, rumou de fator hegemônico no início da publicação da revista, para concausa, já que a gota d’água se encaminhava, dada a análise progressiva dos estudos de caso, para o fator comportamental, quando não psicopático do desvio de conduta.

No levantamento de índices que informaram sobre a delinquência infantojuvenil, os números figuravam em certas ocasiões como mera prestação de contas. Desvalorizados, compunham informes curtos ou míopes, no sentido de que o caráter científico de sua produção desmascarava um termo ausente: as próprias experiências infantojuvenis, suas motivações, sua compreensão acerca da realidade vivida. As pesquisas de cunho neuropsicológico, ao mesmo tempo em que apontavam os “menores infratores” como sujeitos a quem faltava tudo, retirava-lhes, ainda por cima, a inteligência, apontando-os como “débeis mentais”, como se em relação a isso as privações sofridas em nada houvessem influído. Parecia que se esperava, apesar das privações de toda ordem, a hombridade da pobreza servil, que só não se verificaria devido à má índole a qual portava o “menor”. Quanto a este quadro, conforme asseverou Glauco Carneiro, nada se podia fazer. Seria um adulto institucionalizado ou sob tutela assistencial perpétua, que ainda por cima oneraria o futuro do Brasil.

Em síntese, os debates empreendidos e os estudos analisados pela Funabem apresentavam um “menor infrator” que era genérico, já que em sua gênese estava, como no caso dos “abandonados”, a carência de condicionamentos positivos, com ênfase no elemento socioeconômico. Mas se esboçava, concomitantemente, como um menor abstrato: produzido a partir de uma operação intelectual em que o objeto era isolado dos fatores que se relacionavam à sua realidade. Como prevenir ou tratar a delinquência de forma pontual e restrita? O sentido de Política Social como implantação de condições de bem-estar – acepção predominante no período – passou longe do “menor” visto pelas lentes do desvio de conduta. Para ele sobrepuseram medidas de acautelamento e privação de liberdade, mesmo quando a demanda apresentada se referia ao campo da Assistência Social. De maneira a prevenir, prevendo o futuro vir a ser, ou dado o entendimento de que a ação primordial era “controlar para não explodir” recaiu sobre a infância e a juventude gerida pela Funabem e seus instrumentos a suspeita de um

provável, construção filosófica que dispunha da delinquência como perífrase do “problema do menor”.





## CAPÍTULO 04

### UMA “ILUSÃO DO FUTURO”

Em uma distopia de Paulo Fernando publicada em *Brasil Jovem*, na edição do 3º trimestre de 1970, uma ilusão do futuro datada de 2970 noticiava, com base em uma peça jornalística do período, a extinção da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor e de quaisquer entidades que outrora haviam realizado serviços assistenciais ou preventivos na área de “menores”. A palavra-chave da transformação social ocorrida no milênio – ajustamento – havia feito desaparecer o abandono, em razão de que todas as crianças pertenciam ao Estado. A delinquência foi erradicada, uma vez que suas causas foram, também, eliminadas. Existindo oportunidades iguais para todos, quaisquer tipos de tensões sociais foram extintos. O país era então um espaço onde os homens – assim descrevia o autor – viviam felizes e ajustados, mas cujo preço cobrado havia sido o do cerceamento das liberdades e da “livre opção”.<sup>1</sup>

A extinção da Funabem, conforme diagnosticada, se daria no contexto da sua dispensabilidade. Tamanha fora a eficácia de seus métodos, que ela havia feito desaparecer o problema que lhe havia dado origem, e com isto, sua própria existência passou a ser questionada. O estado de coisas apresentado por Fernando se caracterizava como distopia – descrição de uma organização social reversa à utopia, negativa, portanto – não porque o futuro apontasse para a conquista inevitável da liberdade, enquanto um valor supremo, mas porque a liberdade, só possível no jogo das relações de força do sistema capitalista, resultaria inevitavelmente em “problemas”, cuja solução teria que contar sempre com a generosa contribuição de uma “Fundação como a nossa”, conforme se afirmou então.

O prognóstico do fim, aventado por este admirador da Funabem, era diferente daquele expresso pela instituição quando então vigorava sua promessa – o futuro sem fronteiras. Neste outro futuro-passado o problema do menor haveria de ser igualmente solucionado, mas enquanto ação positiva: como a resposta eficiente dada pelo “governo da revolução” à problemática. Recordando os dizeres de sua criação, apresentados no Capítulo 01, fica patente o entendimento de que através da prevenção, da assistência junto às famílias, da ação comunitária e da utilização de modernos métodos terapêuticos se processaria a erradicação da

---

<sup>1</sup> FERNANDO, Paulo. 2970: a ilusão do futuro. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 15, 3º trimestre de 1970, p. 23.

questão social do menor: no tratamento daqueles em processo de marginalização, e na prevenção de novas demandas.

A arte do prognóstico conduz inevitavelmente à obra de Reinhart Koselleck. Para o autor, a certeza prognóstica aumenta na proporção em que conseguimos “introduzir mais efeitos retardantes em relação ao futuro, efeitos retardantes que se tornarão mais calculáveis assim que as condições gerais, econômicas e institucionais das nossas ações adquirirem uma constância maior”.<sup>2</sup> Os prognósticos são mais difíceis em curto prazo, portanto, pois os fatores que precisam influir neles se multiplicam. Talvez Paulo Fernando tivesse isto em mente quando se lançou a um futuro mil anos adiante daquele presente-passado. Entendo, seguindo a linha de raciocínio de Koselleck, que o futuro influencia o presente e que, conforme apontou, as utopias temporais à exemplo de 1984 – que inspira inequivocamente a distopia de Fernando – são fontes históricas que comprovam que se pode diagnosticar o presente através do futuro.<sup>3</sup>

“Uma ilusão do futuro” extrai sua evidência das experiências já feitas, processadas e cuja projeção sobre o futuro representa uma arte de combinação de múltiplos dados de experiência. Neste espaço de experiência amplo, coletivo, global, inexistiam, conforme apontava tal prognóstico, sociedades em que instituições como a Funabem haviam deixado de existir. Que relações podem assinalar este prognóstico com aquele traçado pela Funabem-promessa? Em que medida a emergência deste tipo de poética futurista se relaciona com um futuro-passado que já não mais se esperava cumprir? Se tomarmos em conta que o “tateante raio de luz do prognóstico” oscila entre condições seguras, estruturas formais que se repetem e aquelas que se transformam processualmente,<sup>4</sup> reservando ao futuro um caráter surpreendente e novo, chegaremos à conclusão de que a Funabem havia calculado o futuro ignorando tanto os elementos estruturais, de longa duração, quanto as potencialidades para se gerar o novo, o imprevisível.

Conforme aponte em diferentes momentos deste trabalho, sobretudo nos capítulos 02 e 03, a organização, os instrumentos e os métodos utilizados na elucidação do “problema do menor” pela Funabem eram inadequados, mas também a dimensão dos elementos permanentes do “problema” foi por ela subestimada, como também o foi o ritmo e o caráter das mudanças operadas nas constelações políticas de poder, que pressionariam, num então futuro breve, a que as políticas sociais para infância e juventude fossem noutro sentido. Este Capítulo 04 se situa no momento imediatamente anterior a este processo de questionamento direto pelo qual passaria

---

<sup>2</sup> KOSELLECK, 2014, p. 205.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Ibidem, p. 192.

a instituição, no despertar da década de 1980. Busco, em definitivo, elucidar a alteração processada no horizonte de expectativa da Funabem, mas também no horizonte de expectativa em que, socialmente, a instituição havia sido colocada, quando da sua criação.

A análise da experiência institucional fora dos limites da oficialidade, mas em diálogo com ela, realizada num primeiro momento da narrativa, procura observar o enfrentamento da instituição em relação às demandas da menoridade conforme colocadas por outros atores sociais, neste caso, um setor da mídia impressa periódica brasileira. Através de um recorte específico, as mesas-redondas promovidas pelo jornal *O Globo* durante a década de 1970, busco evidenciar a transformação das pautas, da participação e da credibilidade da instituição seguindo indícios fornecidos pelos informes, propostas e pelo diálogo realizado com interessados nos temas da infância e da juventude carenciada ou com desvio de conduta.

Num segundo momento, em que a análise se centrou no “menor” enquanto sujeito jurídico, proponho demonstrar de que maneira se processou a relação entre a questão social, a delinquência infantojuvenil e a menoridade enquanto suspeição, num paradigma incorporado a este sujeito/experiência: o menor e a menoridade. Esta experiência-paradigma, que se consolidou em 1979 com a promulgação do novo Código de Menores, materializou, no plano jurídico, o movimento de mutação do problema do menor, da carência à infração e da assistência à penalidade, ao incorporar num único conceito-objeto – a situação irregular – a amplitude das experiências infantojuvenis sob o encargo do Estado brasileiro e da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor.

#### 4.1 “O GLOBO PROMOVE MESA-REDONDA SOBRE MENORES E COLHE SUGESTÕES”: PAUTAS DO “PROBLEMA” NA MÍDIA IMPRESSA PERIÓDICA<sup>5</sup>

No mês de dezembro de 1972 o jornal *O Globo*, editado na cidade do Rio de Janeiro, informava sobre a realização de uma mesa-redonda organizada pelo veículo para discutir “o problema do menor”. Naquela oportunidade, cinco especialistas foram convidados a discutir dois matizes do tema relacionados à capital do então Estado da Guanabara: a chamada delinquência infantil e o menor abandonado. Os convidados eram, sem exceção, nomes conhecidos da grande mídia brasileira. Compunham, com frequência, espaços de discussão

---

<sup>5</sup> Esta discussão não pretende expor o material d’*O Globo* como representativo da abordagem da mídia impressa periódica brasileira acerca do então chamado problema do menor. Trata-se de um relato que propõe demonstrar, na especificidade do veículo escolhido, as nuances observadas acerca das temáticas da menoridade e um afastamento progressivo da Funabem em relação à solução dos problemas sociais nos quais as infâncias e as juventudes estavam inseridas.

como este, cujo objeto eram as políticas sociais implantadas pela Funabem: Edson Seda de Moraes, Glauco Carneiro, Fawler de Melo, Eunice Ribeiro e Alyrio Cavallieri.<sup>6</sup> Embora de maneira não sistemática, ao longo da década de 1970 outras quatro mesas redondas como esta foram organizadas pelo jornal para debater questões relativas à infância e à juventude, ambientadas na cidade do Rio de Janeiro; uma em 1974, duas em 1976 e outra em 1977.

Periódico vespertino lançado em julho de 1925 por Irineu Marinho, *O Globo* ocupava lugar de destaque entre os maiores veículos da mídia impressa brasileira na década de 1970. De acordo com o projeto *Memória O Globo*, seu idealizador almejou edificar um veículo que se distinguisse dos demais jornais sediados na cidade do Rio de Janeiro através da identificação entre as questões abordadas e o cotidiano vivido pela população. Roberto Marinho, que esteve à frente do jornal como editor e redator-chefe desde 1931, saudava em 1972, na seção *Editorial*, a nova etapa pela qual passava o veículo informativo, com a sua publicação em dias ininterruptos:

O GLOBO passa a circular aos domingos. Era uma etapa cuja efetivação não mais podíamos adiar. Desde que este jornal tomou consciência de que atingira a plena identificação com a opinião pública nacional, concretizando os nobres ideais que haviam inspirado o seu fundador, impôs-se o dever de ampliar incessantemente a sua rede de informações, na medida do crescimento do país. As atuais dimensões do complexo de comunicações de O GLOBO não precisam ser assinaladas.<sup>7</sup>

Na ocasião, o jornal já havia se convertido em matutino, representando apenas um dos diversos produtos da marca Globo. Sua produção elevou-se devido à edição de revistas, fascículos e livros publicados junto à Gráfica Editora Globo, criada em 1952,<sup>8</sup> que sucedeu o empreendimento da Rádio Globo, de 1944. Em 1965 as Organizações Globo lançaram, finalmente, a Rede Globo de Televisão. Conforme lembrava o herdeiro deste conglomerado das comunicações, a dimensão de seus veículos – no âmbito da formação de um público leitor que se informava e formava opinião com base no conteúdo produzido e veiculado pelos jornais impressos, radiofônicos e televisivos da marca – não precisava ser assinalada. No projeto de país ao qual entendia fazer parte, “identificado com a opinião pública nacional”, o jornal

<sup>6</sup> As funções exercidas pelos especialistas junto à rede de proteção infantojuvenil eram, à época, respectivamente: diretor do Plano de Prevenção, assessor de Relações Públicas e da Presidência, diretor Nacional de Execução e Avaliação e Diretor Regional – todos junto à Funabem –, diretora técnica da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor, seção Guanabara, e juiz de Menores do Estado da Guanabara.

<sup>7</sup> Edição Dominical. Linha do Tempo. **Memória O Globo**. Disponível em: <http://memoria.oglobo.globo.com/linha-do-tempo/ediccedilatildeo-dominical-9173586>. Acesso em: jun. 2019.

<sup>8</sup> Algumas das principais revistas femininas publicadas nas décadas de 1950 e 1970, como a Cinderela e a Cinelândia, e infantis, como as histórias e atividades com a marca do Sítio do Pica Pau Amarelo, além de quadrinhos, eram produtos da Gráfica Editora Globo, desde então consolidada no ramo de periódicos. Para mais informações, ver a página da Editora Globo: <http://editoraglobo.globo.com/historia.htm>. Acesso em: jun. 2019.

implantava projetos que iam ao encontro dos anseios dos leitores, procurando discutir e encaminhar questões sociais que impactavam a vida da população.

Segundo um levantamento realizado por Fabiane Barbosa Moreira em 2006, entre três jornais de referência<sup>9</sup> editados no Brasil – *A Folha de São Paulo*, *O Estado de São Paulo* e *O Globo* – este último apresenta uma identidade difícil de apreender. De fato, ao contrário dos outros dois periódicos, que se definem por um perfil de noticiabilidade política – o *Estadão* como um “jornal de causas” e a *Folha* como “um produto” moderno, crítico e plural – a jornalista pontua a falta de elementos que esclareçam a sua identidade, informando sobre um intento de definição, pelo próprio jornal, realizado em 1994:

Consultado pelo Centro de Estudos Judiciários, da Justiça Federal, em pesquisa de 1994, O GLOBO informou seus princípios editoriais de maneira mais clara: “a coleta de informações de interesse para a comunidade e sua ampla divulgação, com eficiência técnica e com obediência à ética”, destacando-se dois compromissos: “com a verdade e com o desejo do leitor”, mas sem cativá-lo pelo recurso à vulgaridade e sensacionalismo.<sup>10</sup>

Os ideais propalados pelo jornal não contribuem para esclarecer seus posicionamentos. Como um produto que deseja ser adquirido, qualquer jornal precisa lançar mão de critérios de noticiabilidade que dialoguem com o seu público leitor – sua comunidade – seja referente a clivagens sociais, profissionais, de classe, região, etc. Quer dizer, lançar-se à comunidade de leitores diz pouco sobre os interesses de dado veículo.<sup>11</sup> Apesar do caráter não oficial, a página d’*O Globo* na Wikipédia descreve-o como “de orientação política conservadora”.<sup>12</sup>

Ao historiar a trajetória do veículo no dicionário digital do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC, da Fundação Getúlio Vargas, Carlos Eduardo Leal e Sérgio Montalvão apontaram a permanência de posturas favoráveis ao capital estrangeiro e à livre iniciativa pelos editores do jornal, característica que se destacou

<sup>9</sup> São jornais de referência aqueles veículos de grande circulação e alto nível profissional que, dada sua reputação, são tomados como modelos nos critérios de noticiabilidade e valor-notícia.

<sup>10</sup> MOREIRA, Fabiane Barbosa. **Os valores-notícia no jornalismo impresso**: análise das “características substantivas” das notícias nos jornais *Folha de São Paulo*, *O Estado de São Paulo* e *O Globo*. Dissertação (Mestrado em Jornalismo). Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006, p. 75.

<sup>11</sup> De acordo com Moreira, os valores-notícia de um veículo são aqueles estabelecidos a partir de convenções profissionais e que irão definir a seleção de acontecimentos considerados relevantes para sua transformação em notícia. Os valores-notícia se alinham à política editorial e à personalidade do veículo, sendo apenas um dos critérios de noticiabilidade definidos pelas teorias do jornalismo. Nos valores-notícia se expressam, conforme a autora, “tanto os vabres que os jornalistas realmente enxergam nos fatos como aqueles que os fatos não têm, mas que os profissionais desejariam que tivessem e que, no texto, acabarão presentes”. MOREIRA, 2006, p. 36. O conceito de noticiabilidade envolve critérios de seleção mais amplos e supostamente mais neutros, abrangendo operações práticas necessárias para a concretização do jornal. Ou seja, a noticiabilidade consiste em que há fatos mais fatos do que outros, e um jornal acerta na operação dos critérios quando veicula informes sobre um “dia noticioso” semelhante àquele apresentado pelos demais veículos de mesmo tipo e suporte.

<sup>12</sup> Ver: [https://pt.wikipedia.org/wiki/O\\_Globo](https://pt.wikipedia.org/wiki/O_Globo). Acesso em: jul. 2019.

mesmo frente ao intento de apresentar-se “isento de ‘afinidades com governos’, livre de ‘interesses conjugados com os de qualquer empresa’, o jornal tampouco se ligaria ‘a grupos capitalistas ou plutocratas isolados’”.<sup>13</sup> Ao longo do século XX, diversas foram as oportunidades em que se mostrou um jornal moderado, no sentido da manutenção do *establishment*, o que se revestiu em discursos de “combate aos extremismos verde e vermelho”, em referência aos movimentos integralista e comunista, respectivamente, em ascensão nos anos 1930.

Os apelos expressos pel’*O Globo* à legalidade e ao cumprimento da Constituição se fizeram presentes no ideário conservantista do veículo mesmo quando se manifestou a favor de movimentos autoritários, a exemplo de um famoso editorial de abril de 1964 que saudava o movimento por dar o “remédio constitucional” à situação existente, “para que o país continue a sua marcha em direção a seu grande destino (...) sem que o poder do Estado volte a ser usado em favor da desordem, da indisciplina e de tudo aquilo que nos estava a levar à anarquia e ao comunismo”.<sup>14</sup> Neste momento histórico o jornal, utilizando os mesmos argumentos daqueles que executaram o movimento golpista, e mesmo colocando-se ao seu lado, atuou como uma força social legitimadora do golpe, cabendo-lhe tanto a qualificação de conservador quanto a de reacionário.

As mesas redondas promovidas pelo jornal, que reuniam especialistas para tratar de temas específicos, se inseriam num esforço de construção de laços entre o jornalismo, as instituições e a sociedade e de sua colaboração conjunta na solução dos problemas sociais. O sentimento que buscava se desenvolver junto ao público leitor era este, de que a empresa dava, por meio destas mesas, a sua contribuição. A ambientação das matérias e reportagens do jornal, embora oscilasse entre seções internacionais e àquelas relativas aos municípios, se caracterizava pela ênfase na região central da capital fluminense,<sup>15</sup> havendo inclusive seções de página inteira destinadas a alguns bairros, como Copacabana e Barra da Tijuca. Isto se verificou também na abordagem, de parte dos jornalistas e dos convidados, relacionada aos “menores abandonados e delinquentes” da cidade quando asseveraram, criticamente, que “o menor de rua é proveniente

---

<sup>13</sup> LEAL, Carlos Eduardo; MONTALVÃO, Sérgio. O GLOBO. In: Acervo digital (dicionários) do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. s/d. s/p. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/globo-o>. Acesso em: jul. 2019.

<sup>14</sup> LEAL & MONTALVÃO, s/d, s/p.

<sup>15</sup> No período em tela, lembremos, o atual Estado do Rio de Janeiro estava dividido em dois, um deles sendo o Estado da Guanabara, que correspondia à atual localização da cidade do Rio de Janeiro. A entidade regional da Funabem designava-se, portanto, Febem/GB, posteriormente renomeada para Flubem – Fundação Fluminense do Bem-Estar do Menor, quando da fusão dos dois estados.

de certas áreas e delinque em outras”, considerando de maior relevância os feitos na região nobre em detrimento dos fatos das regiões de origem.<sup>16</sup>

Essa geografia do cotidiano narrado em *O Globo* em relação às infâncias e às juventudes aproximava-se tanto dos informes disponibilizados por *Brasil Jovem*, quanto da ênfase conferida ao “problema” pelos profissionais que ocupavam altos escalões na hierarquia da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor.<sup>17</sup> Por outro lado, distanciava-se sobremaneira em relação ao material oriundo do Setor de Comunicação Social ou do Departamento de Relações Públicas da Funabem, dada sua amplitude significativamente mais ostensiva. A circulação do periódico diário alcançava as capitais do Brasil de Norte a Sul, cobrindo cidades de grande e médio porte em praticamente todo o território nacional. De acordo com o *Memória O Globo*, em 1983 o jornal alcançou o posto de maior tiragem diária do país, sendo também o maior em número de leitores.<sup>18</sup>

No cabeçalho da matéria publicada no exemplar de domingo do dia 10 de dezembro de 1972 d’*O Globo*,<sup>19</sup> o jornal informou aos leitores e leitoras que, dentre as conclusões tecidas conjuntamente pelos participantes da mesa-redonda então recentemente realizada, estava a de que o “problema do menor” ainda não havia atingido um ponto crítico: a delinquência infantojuvenil no país não se caracterizava enquanto gravidade, “problema maior é o menino de rua, o perambulante”.<sup>20</sup> As questões colocadas pelos jornalistas, via de regra, versaram sobre a relação destes meninos e meninas pedintes, que faziam das ruas o seu lar, e temas pontuais: a restrição do trabalho das Febens às capitais; a relação dos “menores” com a polícia e sua estadia em delegacias; a possibilidade do seu encaminhamento via trabalho; e as demandas remetidas pelo Juizado de Menores à Secretaria de Justiça da Guanabara, uma espécie de relatório em que foram elencados dez pontos que deflagravam o desentrosamento da rede de assistência e proteção às crianças e aos adolescentes.

A relação da Funabem com as entidades estaduais inscrevia-se num sistema de “privilegio dos grandes”, conforme a narrativa d’*O Globo* buscou destacar. De acordo com Glauco Carneiro, do montante de juros creditado automaticamente nos vencimentos da Funabem, relativos às Obrigações Reajustáveis do Tesouro de que dispunha, 65% havia sido

<sup>16</sup> Menor: uma solução para 2001? *O Globo*, Rio de Janeiro, 10 dez. 1972, p. 39.

<sup>17</sup> Chama atenção que a Funabem mantivesse na capital carioca sua sede, nunca transladada à Brasília, Capital Federal, embora se tratasse de entidade subordinada diretamente ao Poder Executivo.

<sup>18</sup> O sucesso dos jornais de bairro. Linha do Tempo. *Memória O Globo*. Disponível em: <http://memoria.oglobo.globo.com/institucional/premios/o-sucesso-dos-jornais-de-bairro-8888963>. Acesso em: jun. 2019.

<sup>19</sup> Menor: uma solução para 2001? *O Globo*, Rio de Janeiro, 10 dez. 1972, p. 39.

<sup>20</sup> Idem, idem.



destinado à Guanabara, no ano de 1972. Isto se justificava pela manutenção, por parte da entidade, de dois complexos da rede situados na cidade, o do bairro Quintino Bocaiúva e o da Ilha do Governador, que estavam desde a criação da Funabem sob seus cuidados. O que se deflagrava, não obstante a insígnia de “nacional”, era sua incapacidade em ampliar serviços e programas de maneira equivalente para as demais regiões do país, para além do projeto frustrado de descentralizá-los, de acordo com as críticas relativas ao SAM que lhe haviam dado origem.

Segundo um informe de *Brasil Jovem*, a “entrega” dos instrumentos da rede Funabem, no Estado da Guanabara, para a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor, estava prevista para fins de 1969.<sup>21</sup> O debate oportunizado pelo jornal *O Globo* sugeria que isto ainda não havia ocorrido, apontando, pelo contrário, no sentido da continuidade da atuação da Funabem em âmbito executivo, ao invés de normativo, em relação a este estado da Federação em particular. Em resposta aos questionamentos do jornal sobre o desprestígio dos demais estados, que contavam com orçamentos significativamente mais modestos, Carneiro buscou destacar a extensão do trabalho realizado na Guanabara, incumbência da qual a Fundação Estadual ainda não havia podido se encargar.

A discussão acerca da apreensão dos meninos e das meninas nas ruas, a atuação da polícia e o encaminhamento dos casos pela Funabem decorreu por um breve momento, ainda no início deste primeiro debate na sede d’*O Globo*. Cavallieri, em resposta a Edson Seda – quem afirmou que, apesar das dificuldades, o sistema pedagógico deveria substituir o penitenciário – parecia otimista ao apontar razões para a comemoração de uma nova data pátria brasileira, em especial na Guanabara, o 12 de abril de 1967:

Até essa data, a Delegacia de Menores era uma delegacia como as outras, onde o menor encontrado nas ruas, ou perambulante, era metido em duas seções de grades. Qualquer garoto apanhado na rua, e poderia ser o meu filho, era jogado dentro de celas, junto a menores infratores, delinquentes. Se isso acontecesse numa sexta-feira, só na segunda ele seria levado ao juiz.<sup>22</sup>

O juiz de Menores da Guanabara garantia que, no referido estado, “menor” apreendido não ficava acautelado em espaços similares aos de privação de liberdade. O tom ameno de seu relato não cessou com o questionamento, por parte dos jornalistas que conduziram a mesa, acerca dos “métodos de recolhimento”. Cavallieri afirmou prontamente que o policial “não

<sup>21</sup> Segundo a reportagem, “o prazo da vigência do convênio [entre a Funabem e a Febem] vai da data de sua assinatura até 31 de dezembro do corrente ano, passando daí em diante para a responsabilidade exclusiva e direta da Fundação Estadual a prestação dos serviços nêle convencionados com todos os menores respectivos”. Ver: Negrão se diz admirado com bem-estar do menor. **Brasil Jovem**, ano III, n. 10, junho de 1969, p. 61.

<sup>22</sup> Menor: uma solução para 2001? **O Globo**, Rio de Janeiro, 10 dez. 1972, p. 39.

pode espancar o menor, nem o adulto”.<sup>23</sup> Entendia-o como um pai de família, cristão, que deveria se especializar como qualquer outro para executar as suas funções, no caso destas estarem sendo realizadas em desconformidade com a lei e os códigos de conduta. Apesar de seu voto de fé, o juiz refutou a hipótese de que os meninos e as meninas se escondiam sob o “manto protetor da justiça para delinquir”. Sugeria, ao contrário, que “a polícia poderia deixar de se preocupar com estes casinhos de pequenos furtos em lojas e supermercados, mas nunca com os casos graves”, e que “os números não são graves como se diz”.<sup>24</sup> Em síntese, concluía a redação d’*O Globo* que a violência policial havia diminuído, mas que os infantojuvenis, ao serem recolhidos, ainda eram maltratados.

A violência policial figurou como ponto pacífico entre os/as profissionais que participaram da mesa-redonda, a contar pela convivência dos demais em relação ao que foi colocado pelo juiz Alyrio Cavallieri. Talvez pela homogeneidade existente entre os participantes do debate, quase todos a exercer algum cargo diretivo na Fundação Nacional ou Estadual – à exceção, justamente, de Cavallieri –, a compreensão acerca do seu trabalho, público alvo e instrumentos não gerou conflitos significativos. O teor predominante na mesa, neste sentido, foi o da apresentação do “problema”, além de um relato institucional acerca do que vinha sendo pensado visando a sua resolução.

A figura do “pivete”, maneira pela qual os infantojuvenis pobres, perambulantes ou infratores eram designados em matérias informativas, predominou na abordagem do “problema” da infância e da juventude pelos participantes do debate organizado pel’*O Globo*. O tal “problema”, que seria pretensamente discutido em termos amplos, em suas diversas clivagens, apresentava-se na realidade através de um único dilema: o do “menor” que, de estar na rua, em abandono, passa a perturbar a ordem pública e ameaçar a segurança de quem trabalha e transita nos grandes centros urbanos, como era o caso da cidade do Rio de Janeiro naquele momento. O desenrolar da questão policial no debate, apontada como “apenas uma peça da engrenagem”, não suscitou encaminhamentos, tendo conduzido para a discussão das possíveis soluções para essa população infantojuvenil que, além de carente, se caracterizava pela ociosidade e situação de rua: “trabalho ou estudo”.

A polêmica acerca do subemprego de crianças e adolescentes galgou destaque no debate através da discordância entre Cavallieri, juiz de Menores, e Fawler de Melo, Diretor Nacional de Execução e Avaliação da Funabem. Para Melo, as categorias de limpador de para-brisa e engraxate deveriam ser combatidas visando a sua eliminação, assim como quaisquer formas de

---

<sup>23</sup> Idem, idem.

<sup>24</sup> Idem, idem

subemprego exercidas por infantojuvenis; insistia que mesmo num cenário de intensa demanda, a escolarização e a profissionalização eram os únicos caminhos a permitir a real inserção social das infâncias e das juventudes na sociedade brasileira.

Aqueles que conduziram a mesa-redonda se lançaram a defender centros comunitários que organizassem a vida dos menores trabalhadores – a exemplo do que o próprio *O Globo* fazia, contratando infantojuvenis para a venda de jornais, “amparando-os”. O juiz de Menores Alyrio Cavallieri também argumentou neste sentido. Acreditava que diante da realidade de uma força de trabalho que não tinha colocação profissional, melhor seria acompanhar esse “mini-empresário, que foge do Juizado, foge da Fundação, para exercer a sua pequena atividade”.<sup>25</sup> O tema parecia ter sido objeto de diversos encontros entre o então juiz e representantes da Funabem. Fawler de Melo destacou que embora tenham discutido esta questão inúmeras vezes, a posição da entidade continuava radicalmente contrária à sua, visto que a “solução lógica, a solução estrutural”, conforme afirmou, era educar a criança, encaminhá-la à escola para que possa viver em seu meio ambiental e não “estimular a atividade do mini-empresário, deixa-lo na rua”.<sup>26</sup>

Como nos lembra Eduardo Silveira Netto Nunes, a história do trabalho infantojuvenil é tão remota que fica difícil imaginar algum momento histórico inicial, “porque o labor de crianças esteve frequentemente vinculado às formas como as diversas sociedades organizaram a produção, as divisões de papéis entre as idades e as necessidades de sobrevivência em geral”.<sup>27</sup> Para o historiador, a constituição do capitalismo industrial provocou alterações profundas na estrutura social, no mundo produtivo e no lugar ocupado pelo trabalho infantil, razão pela qual, no tempo presente, os debates em relação à temática têm na industrialização das sociedades modernas seu lugar de emergência. Em especial na América Latina, as mudanças produzidas pela urbanização e pela industrialização, processos situados na segunda metade do século XIX e primeira do XX, criaram novas sensibilidades e geraram uma série de questões que buscaram ser elucidadas por distintos agentes e reformadores sociais desde então, com ênfase para os juristas, médicos, sociólogos, industriais, sindicalistas e feministas.

De acordo com Vicente de Paula Faleiros, as políticas de inserção dos pobres no trabalho precoce e subalterno foi uma das bases da arte de governar crianças no Brasil, desenvolvida com ênfase desde que os agentes sociais acima mencionados, em relação ou não com o Estado,

---

<sup>25</sup> Idem, idem.

<sup>26</sup> Idem, idem.

<sup>27</sup> NUNES, Eduardo Silveira Netto. O trabalho infantil em debate na América Latina: primeira metade do século XX. In: AREND, Silvia Maria Fávero; MOURA, Esmeralda Blanco Bolsonaro de; SOSENSKI, Susana. (Orgs.). **Infâncias e juventudes no século XX: histórias latino-americanas**. Ponta Grossa: Toda Palavra, 2018, p. 308.

se colocaram a discutir quais atividades e em que condições o labor infantojuvenil poderia ser admitido.<sup>28</sup> Articulando o econômico com o político e tendo em vista a desobrigação do Estado com a oferta de educação pública, a estratégia de encaminhamento da criança pobre para o trabalho se relacionava com o processo da sua desvalorização enquanto mão de obra, mas também à lógica de que quanto mais cedo a criança assumisse seu lugar na escala produtiva, mais cedo estar-se-ia afastando o fantasma da sua ociosidade. Tal lógica, de maneira evidente, não só admitia e reforçava um abismo de classe entre as crianças das famílias bem colocadas socialmente e aquelas oriundas dos trabalhadores urbanos, como assinalava o risco potencial de que, não sendo transformadas precocemente em trabalhadoras, as crianças e os/as adolescentes com menos recursos estavam destinadas aos vícios, dentre eles o do não trabalho.<sup>29</sup>

O que havia se alterado no meado da década de 1970, em relação aos períodos anteriores, em que a prescrição do trabalho já se fazia presente no “tratamento” da marginalização infantojuvenil? No contexto elencado pela análise de Faleiros, a primeira metade do século XX, os debates se referiam à inserção prematura da criança no trabalho porque este já era o seu lugar social futuro e, de alguma maneira, observam-se paulatinos intentos por parte do Estado de qualificar esta mão de obra.<sup>30</sup> No momento dos debates d’*O Globo*, no entanto, propunha-se incorporar atividades laborais – que além de desqualificadas e informais, eram incertas – como medida efetiva e direta de combate à criminalidade no âmbito de políticas assistenciais. Não apenas a escolarização estava fora do horizonte de expectativas lançado a esta parcela da infância e da adolescência brasileira, como as suas condições de existência importavam pouco – ou nada – dada a valorização supostamente inócua de atividades como a de vendedor ambulante, cuidador de carros, engraxate, exercidas pelos meninos e meninas enquanto “mini-empresários”.

---

<sup>28</sup> FALEIROS, 2011.

<sup>29</sup> A análise dos debates que tiveram como alvo a redução da idade ou a flexibilização do trabalho infantojuvenil resultaria num estudo à parte. É notável, por exemplo, em âmbito legal, a revisão do Código de Menores de 1927 pelo então ministro do Trabalho Marcondes Filho, que embora versasse mais precisamente sobre o tema infracional, permitiu que o juiz liberasse o labor infantojuvenil por até um ano sem a assinatura da Carteira de Trabalho, o que se concretizou pelo Decreto-Lei n. 6.026, de 24 de novembro de 1943. Antes, através do Decreto n. 22.042 de 1932, os industriais brasileiros já haviam conseguido a liberação do trabalho dos infantojuvenis a partir de 12 anos, nos casos em que se empregasse num mesmo local pessoas de uma só família. Ver: BRASIL. Decreto-Lei n. 6.026, de 24 de novembro de 1943b. Dispõe sobre as medidas aplicáveis aos menores de 18 anos pela prática de atos considerados infrações penais e dá outras providências. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/531122/publicacao/15612703>. Acesso em: jul. 2019; e BRASIL. Decreto n. 22.042, de 03 de novembro de 1932. Estabelece as condições do trabalho dos menores na indústria. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22042-3-novembro-1932-499365-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: ago. 2019. Na seção seguinte do capítulo retomo em parte esta discussão, mapeada pelas diretrizes legais.

<sup>30</sup> Veja-se, por exemplo, os movimentos que culminaram na criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI e no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC em FALEIROS, 2011.

Também diferente de outrora, o “menor” se configurava então como um vir a ser, mas era já, em parte, o que viria a ser, conforme asseverou Alyrio Cavallieri no debate realizado em dezembro de 1972. Em sua fala ficava patente a incapacidade de parte dos gestores públicos em separar a menoridade em abandonados, perambulantes, meninos de rua e mesmo os trabalhadores, por um lado, e infratores e os considerados “delinquentes”, por outro:

O que há de grave é o menino de rua. Isso é que é grave. Mas não é grave na medida em que representa um problema visual, estético. Não é porque ele ofenda o burguês que ele deva ser recolhido, mas porque não é o “criminoso de amanhã”, é de hoje mesmo. Se 50% de toda criminalidade são de crimes contra o patrimônio, eles são cometidos pelo menino de rua.<sup>31</sup>

Tamanha era a celeuma em torno da questão do trabalho infantojuvenil, o que informa também sobre a crença na eficácia do labor em relação ao combate de sua marginalização, que a segunda mesa-redonda organizada pelo jornal discutiu com exclusividade este tema. Em 10 de novembro de 1974 ia às bancas o exemplar dominical d’*O Globo* com a publicação da referida mesa, realizada pelo periódico naquela semana, cujo título informava: “O GLOBO promove mesa-redonda sobre menores e colhe sugestões”. Dentre as sugestões abordadas a edição destacou, na chamada da matéria, que para “o trabalho antes dos 18, institucionalizar é a solução”.<sup>32</sup>

Os participantes do segundo debate formavam um grupo mais variado do que aquele de 1972. Quatro especialistas convidados se repetiram: Alyrio Cavallieri, Edson Seda de Moraes, Fawler de Melo e Glauco Carneiro. A eles se somaram o Comandante da Polícia Militar, General Adyr Flúza de Castro, o 1º Curador de Menores, Newton de Barros e Vasconcelos, o Delegado de Menores, Claudio Vieira Peixoto, a presidenta da Fundação Estadual, Maria Celeste Flores da Cunha, e a chefe de Projetos de Orientação Educacional, Regina Leite Garcia, que representou o Secretário de Educação. Com exceção de Moraes, Melo e Carneiro, todos exerciam funções junto ao Estado da Guanabara.

Naquele ano de 1974 a Funabem afirmava haver definido, através de pesquisas realizadas durante os dois últimos anos, quem era “o nosso menor infrator”, conforme pontuou Fawler de Melo. O então Diretor de Programas Sócio Terapêuticos da instituição o descrevia como “antes de mais nada um menor corrente, que geralmente não frequentou a escola ou iniciou um processo de alfabetização, tem como ponto de referência a rua e não tem família legalmente constituída. E por isso ele tem a personalidade afetada”.<sup>33</sup> A novidade da definição

<sup>31</sup> Menor: uma solução para 2001? *O Globo*, Rio de Janeiro, 10 dez. 1972, p. 39.

<sup>32</sup> O Globo promove mesa-redonda sobre menores e colhe sugestões. *O Globo*, Rio de Janeiro, 10 nov. 1974, p. 14.

<sup>33</sup> Idem, idem.

ficou a cargo, evidentemente, da expressão “menor corrente”, situação anômala em relação à infância e à juventude “normal” mas genérica, no sentido das carências e dos condicionamentos negativos que incidiam sobre todos os “menores”, fossem eles carentes, abandonados ou com desvio de conduta.

Alyrio Cavallieri, mais uma vez, conduziu o debate segundo seus posicionamentos. Isto parecia ocorrer naturalmente, em parte pela personalidade do juiz, que tudo indica era uma liderança destacada mesmo entre notáveis autoridades. Suas elucubrações galgavam relevo dentre os relatos reproduzidos, também, porque o entendimento que mantinha acerca das temáticas infantojuvenis vinha ao encontro daquele nutrido pelo jornal em questão. Na defesa da institucionalização do trabalho infantojuvenil, Cavallieri referia-se a estudos recentes que apontavam a predominância do fator econômico na tipologia delinquencial dessa população. O trabalho de vendedor de balas e engraxate, por exemplo, era retratado em “tom até carinhoso”<sup>34</sup> por parte dos órgãos de comunicação, conforme seu relato. A proposta de institucionalização dos meninos e meninas viria no sentido de empregar sua mão de obra “em melhor sentido”, o que significava exigir alguma escolaridade e sua filiação junto ao INPS. Para o juiz, “se um menor é engraxate, mas frequenta a escola, está deixando de ser um engraxate”.<sup>35</sup>

Encaminhando-se a sugestão de instituir um número maior de creches, além de um terceiro turno escolar e do acompanhamento pelo Juizado, Funabem e Polícia Militar ao “menor trabalhador”, Fawler de Melo apontou, novamente, o entendimento discordante em relação ao tema:

Há menor que participa economicamente na família, sem recreação e geralmente sem uma educação. Na nossa opinião, o menino deve desenvolver-se em todos os sentidos, porque se ele não estudar e não se preparar, mesmo contribuindo para o orçamento familiar, quando chegar aos 17 anos ele ficará internado conosco. Somos a favor da ocupação do menor em empresas constituídas, condicionada ao estudo e combatemos principalmente o trabalho sem orientação (...).<sup>36</sup>

Para Melo, não bastava que a criança e o/a adolescente estivessem ocupados, pois entendia que o mero exercício laboral não garantia que, a curto e médio prazo, os/as pequenos/as trabalhadores/as não tivessem a sua internação solicitada junto à instituição. Figurava, portanto, como preocupação sua, a aceitação pura e simples do trabalho infantojuvenil como “solução” para a desocupação infértil observada nas ruas da cidade.

Outra proposta que não as já colocadas em curso pela instituição – os programas preventivos e a internação como medida extrema, esta última com inúmeras ressalvas – não foi

---

<sup>34</sup> Idem, idem.

<sup>35</sup> Idem, idem.

<sup>36</sup> Idem, idem.

expressa pelas autoridades da Funabem. Em relação à política de internamento, concordavam entre si que a apreensão de contingentes de crianças e adolescentes em situação de rua, pendular ou permanente, não era a medida mais acertada, “pois nos dias seguintes aparecerão novos contingentes”. Inquerida pelo Curador de Menores Newton de Barros e Vasconcelos em relação à capacidade da Fundação Estadual em assistir a monta de um possível recolhimento infantojuvenil em massa, inclusive aqueles trazidos pelas mães para esmolar nas ruas da capital, Maria Celeste Flores da Cunha respondeu com cautela: “depende do que o senhor chama de solução. O problema é muito complexo”.<sup>37</sup>

A participação de representantes das forças policiais forneceu um tom diferenciado a esta segunda mesa de debates organizada pelo jornal *O Globo*. O General Adyr de Castro deu seu parecer em relação a institucionalizar o labor infantojuvenil sem concordar com nenhuma das posições colocadas. Considerava equivocado “prender” os meninos vendedores, que estão “correndo atrás do bonde” para ganhar a vida, mas, enquanto representante de “uma organização repressiva e preventiva do crime”, demandava a definição de critérios para a atuação da Polícia Militar:

(...) a nossa atuação só [se] restringe à atuação do crime ou do delito. Apenas atuamos junto aos menores na ocasião em que o fato está ocorrendo. A Polícia Militar pode participar de um programa mais intenso, mas é preciso que se defina o tipo de menor a ser reprimido: os que vendem jornais, doces, os abandonados, os pivetes? Os critérios devem ser definidos, até porque meus soldados cumprem ordens e não têm o discernimento necessário à identificação dos diferentes tipos de menor.<sup>38</sup>

O relato do General ofereceu um parecer sobre o “problema” desde um ponto de vista não institucional. Embora se esquivando de debater a autonomia dos seus “soldados”, que agiam sabida e notoriamente através dos métodos policiais tradicionais, a questão colocada acerca da definição dos critérios para atuação era fundamental. Por um lado, questionava o norte do governo da infância e da juventude: dez anos depois de instituída a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, um braço importante desta política não sabia como atuar segundo os critérios da entidade normativa. Este desconhecimento era reflexo da dificuldade em se distinguir a infância abandonada e a considerada delinquente, e esta da criminosa. A política de internamento esteve, como visto anteriormente, no âmago desta adversidade: internar-se-ia, em tese, apenas os abandonados, além dos infratores, mas em seu cotidiano, os infantojuvenis conviviam entre si, compartilhavam o dia a dia entre a realização de biscates e a prática de pequenos delitos que garantiam a sua sobrevivência.

---

<sup>37</sup> Idem, idem.

<sup>38</sup> Idem, idem.

Nos dias anteriores à realização da primeira mesa-redonda, *O Globo* noticiou a elaboração de um plano, exposto pela Secretaria de Justiça da Guanabara, para que “o problema do menor abandonado” pudesse ser solucionado “ainda antes do Natal”.<sup>39</sup> O plano constituía-se na criação do “Clube do Calçadão”, no bairro de Copacabana, através do qual a filiação dos “menores” trabalhadores da região disciplinaria o trabalho e a administração dos seus ganhos. Os valores produzidos diariamente – cerca de cinco cruzeiros por “menor” – seriam entregues aos pais ou responsáveis, no final de cada mês. O administrador do bairro, Sr. Aloisio Mala Teixeira Filho, asseverou a necessidade de “motivar o pivete para que ele se enquadre neste grupo. Depois, através de um trabalho psicológico, procuramos induzi-lo a conseguir novos adeptos entre seus companheiros rebeldes”.<sup>40</sup>

A proposta aventada pela segunda mesa, de institucionalizar o labor infantojuvenil, não era, portanto, propriamente inédita, fosse para os leitores e leitoras do jornal, ou para aqueles que o produziam. Destaca-se que em nenhuma das oportunidades relatadas a família, o meio de criação ou os condicionamentos daqueles que eram objetos e alvos dos debates figuraram enquanto partícipes das “soluções”. A criança e o adolescente, alheios aos laços familiares e comunitários, vivendo entre os pares em abrigos improvisados pelas ruas da cidade, importavam devido à necessidade de disciplinar a sua ocupação e evitar o seu envolvimento com o universo infracional. Se não protagonizassem fatos qualificados como crime ou contravenção, e também, se não se tratasse de abandono de incapaz de fato, as infâncias e juventudes não seriam alvos de recolhimento ou “prisão”, tampouco de cuidados. Sua presença nas ruas havia sido naturalizada, mesmo em estado de negligência em relação à sua proteção social, bem-estar e condições básicas de desenvolvimento – para mencionar alguns conceitos-chave que pautavam o trabalho da Funabem.

Em relação à instituição, ao mesmo tempo em que firmava posição nas suas convicções – o pleno desenvolvimento infantojuvenil, sua escolarização e profissionalização – não lograva desenvolver métodos ou sugerir propostas mais eficazes no sentido de sua efetivação. Pior ainda, alegava que o problema e os números não eram “tão graves”. Tal postura instaurou uma complacência em relação a metodologias “alternativas”, como os Clubes organizados pelo Terceiro Setor e o “tratamento” dispensado pelos agentes de segurança na “solução do problema”. Estas práticas afastavam-na de seu horizonte de futuro e demonstravam que as propostas para a “questão” da marginalização infantojuvenil não se limitavam mais à órbita institucional.

<sup>39</sup> Secretaria de Justiça tem plano para menor abandonado. *O Globo*, Rio de Janeiro, 03 dez. 1972, p. 36.

<sup>40</sup> Idem, idem.



Como diagnóstico de todas as práticas que não se desenvolviam a contento em relação ao ideário da Funabem, inclusive sobre permitir ou não atividades exercidas por crianças e adolescentes nas ruas (e a necessária distinção entre os trabalhadores, os ociosos e os infratores), Cavallieri trouxe à tona, durante a primeira mesa-redonda, o relato de dez pontos encaminhados à Secretaria de Justiça naquele ano.<sup>41</sup> Apesar do relato superficial, dois pontos puderam ser expostos no desenvolvimento da mesa. O primeiro e mais notório fora a falta de entrosamento entre as entidades de gestão da infância, que não mantinham um canal de comunicação contínuo, não compartilhavam informações básicas, como por exemplo, aquelas relativas à contribuição financeira de cada um nos programas compartilhados, além da falta de consenso acerca da execução da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, a qual todas estavam submetidas. Esta problemática foi abordada no início da conversa – com a informação sobre os números do repasse da Funabem à Guanabara – sendo retomada no final, nos seguintes termos, conforme discorreu Cavallieri:

Ninguém se bateu mais contra o internamento puro e simples do que eu, porque aprendi essa filosofia com a Funabem. Essa é, também, uma posição internacional. Então nós fechamos sempre a cara para o internamento. As assistentes sociais do Juizado passaram a ser denominadas “bonecas que dizem não”, porque chega gente pedindo para internar e elas dizem “não, não e não”, e a Febem faz isso também. No entanto acho que há alguns casos que nós estamos recusando em que, como solução emergente, o internamento deveria ser feito.<sup>42</sup>

Frente a este ponto específico do relatório enviado à Secretaria de Justiça, a diretora técnica da Febem/GB afirmou ser difícil estabelecer critérios para o menor abandonado, e que a entidade estudava caso por caso, para decidir-se ou não pela aplicação da medida. A resposta desagradou profundamente o juiz, que não aceitava que o Juizado tivesse um número definido de vagas para internação junto à Funabem. Quando tentava abrandar a situação, afirmando que dentro das possibilidades a Febem fazia o que podia, Eunice Ribeiro fora interrompida por Cavallieri: “Não senhora! O pronto socorro não pode dizer que está lotado. E eu estou tratando em termos de pronto socorro”. Este tema, o da internação das crianças e dos/as adolescentes que não eram nem abandonados nem infratores via “recolhimento”, longe de ser objeto de consenso, voltaria a ser debatido nas mesas seguintes.

<sup>41</sup> Eram os seguintes: 1) Repressão aos menores delinquentes; 2) Absenteísmo escolar; 3) Grades nas Delegacias de Menores; 4) Indeterminação de competências entre a Secretaria de Justiça e de Serviços Sociais; 5) Precariedade das instalações e serviços prestados pela Secretaria de Segurança; 6) Omissão ou negligência da Secretaria de Segurança (que apesar de ter economizado, com a criação da Secretaria de Serviços Sociais e de Educação cerca que 55 mil ofícios desde 1907, enviava meninos seminus para as audiências); 7) Desentrosamento quanto aos recursos oficiais e comunitários; 8) Limites dos critérios de atendimento da Febem; 9) Necessidade de desvinculação da Funabem à Guanabara. O décimo e último apontamento não foi mencionado pelo Juiz durante a realização da mesa ou *O Globo* não o destacou na reprodução do debate.

<sup>42</sup> Menor: uma solução para 2001? *O Globo*, Rio de Janeiro, 10 dez. 1972, p. 39.

Em meados do mês de março de 1976, quando da realização da terceira das cinco mesas-redondas organizadas por *O Globo* para discutir o “problema do menor”, a Funabem apresentava, através dos seus representantes, sua “nova política”. Novas expressões, novos conceitos e metodologias aprimoradas, com base na experiência acumulada em mais de dez anos de gestão das infâncias e das juventudes, se inseriam no contexto das reformas processadas junto aos organismos federais: a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social e do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social. Menor, família e meio; programas integrados, profissionalização, participação da comunidade; o menor como efeito, não como causa. Consistiam nestas “novas expressões” a orientação advinda da “preocupação do governo brasileiro com o problema social”, conforme elencou o presidente do Centro de Estudos da Funabem, Flávio Aníbal Ramazzini. Segundo seu entender, a atuação do governo, aí incluída a “reforma” na Funabem, resumia-se pela aceleração do processo, “proporcionando um atendimento preventivo em nível nacional”, já que “a linha terapêutica já está bastante definida e concretizada em escolas de trabalho”.<sup>43</sup>

O que estava sendo discutido enquanto novidade era a necessidade de empregar métodos assistenciais que fossem além do terapêutico colocado em prática nas suas escolas, educandários e institutos. Ou seja, instrumentos mais contundentes, mais eficazes, a nível preventivo. De acordo com dados fornecidos pelo juiz de Menores do Rio de Janeiro, Antônio Joaquim de Oliveira Campos Neto, no ano de 1975 chegara ao seu gabinete 30 mil solicitações de internação de crianças e adolescentes. Destes pedidos, apenas cinco mil puderam ser encaminhados pela Funabem. Não ficou claro por meio da matéria se haviam sido realizadas cinco mil internações, podendo este montante expressar a soma daqueles infantojuvenis internados e dos que foram assistidos por outros meios. De qualquer forma, o número de assistidos era irrisório em relação à demanda apresentada pelo magistrado: pouco mais de 16% dos pedidos de internação resultou em assistência efetiva.

Além de Campos Neto e Ramazzini, estiveram presentes naquele debate de 1976 o curador de Menores Newton de Barros e Vasconcelos, a psicóloga Mariana Schreyer e o delegado regional do Trabalho Luiz Carlos de Brito. Apesar da chamada da reportagem incitar “o novo” no tocante à problemática infantojuvenil, o debate transcorrido na sede d’*O Globo* em março de 1976 se caracterizou, mais precisamente, pela reafirmação das políticas implantadas e pelo destacamento de algumas medidas, como a equipe interprofissional, os programas

---

<sup>43</sup> Como socorrer o menor abandonado. *O Globo*, Rio de Janeiro, 21 mar. 1976, p. 16.

integrados e o apelo à responsabilidade de todos, mantras entoados desde a criação do Plano de Prevenção da Funabem, no início daquela década.<sup>44</sup>

O problema gerado pela obrigatoriedade do serviço militar, apontado como um obstáculo para o ingresso de adolescentes no universo laboral formal – uma vez que, supostamente, ao servir o Exército o adolescente desfalcava o desenvolvimento industrial, razão pela qual os empresários se negavam a contratá-los – fora de fato a única questão nova colocada pelo debate de março de 1976. Ele voltaria à tona em outra mesa, excepcionalmente realizada em maio daquele mesmo ano. A resposta para a questão lançada pel’ *O Globo*, “Como socorrer o menor abandonado”, portanto, não fora dada a contento. A redação do periódico se limitou a dizer que, “como conclusão”, ficava evidenciado o entrosamento entre a Funabem e o Juizado de Menores, sendo necessária a introdução dos enfoques paralelos conferidos pela Delegacia Regional do Trabalho à problemática. Estes enfoques, no entanto, não se constituíam como paralelismos. Tendo-se debatido a definição de critérios para o exercício laboral infantojuvenil, a erradicação dos obstáculos que impediam o pleno desenvolvimento de suas atividades e a construção de redes que permitissem a circulação mais ampla e eficaz dos infantojuvenis atendidos pela Funabem e as instâncias de inserção e regulamentação laboral, o mote do trabalho apresentava-se como central entre as aventadas soluções para “socorrer o menor”.

A segunda mesa realizada no ano de 1976, apenas dois meses após a descrita anteriormente, teve como acontecimento fundante uma reportagem jornalística produzida pel’ *O Globo*, publicada junto à edição de segunda-feira, 03 de maio de 1976.<sup>45</sup> Em narrativa de página inteira, junto à seção *Rio*, o periódico denunciava a situação de crianças exploradas pelos pais em atividades comerciais terceirizadas, o que se designou “Leilão de crianças”. A prática consistia no “empréstimo” da criança ou do/a adolescente para sua atuação junto ao comércio ambulante de objetos e gêneros alimentícios, com o recebimento de valores recolhidos pelos pais ou terceiros.

Dentre as mesas organizadas pelo jornal, aquela realizada em maio de 1976 fora a mais extensa.<sup>46</sup> Contou com a participação de nove convidados, entre representantes de organismos

---

<sup>44</sup> Para esta discussão, ver o Capítulo 02. O debate acerca do velho e do novo, em dado momento, deu margem para que os jornalistas questionassem as formas de tratamento dos adolescentes autores de infração penal. Recordando a insígnia do SAM como “fábrica de bandidos”, *O Globo* questionou a respeito das arbitrariedades observadas naquele órgão e também sobre sua erradicação. As respostas dos especialistas vieram no sentido de negar a sua continuidade, alegando que elas haviam desaparecido. Neste uníssonio, a resposta do presidente do Centro de Estudos da Funabem se destacou, fosse para encerrar a discussão, devido à suposta irrelevância ou inconveniência do tema, ou para negá-la em absoluto: “Não vamos nos deter em comentários aqui”.

<sup>45</sup> Leilão de Crianças. *O Globo*, Rio de Janeiro, 03 mai. 1976, p. 07.

<sup>46</sup> As autoridades discutem o menor abandonado. *O Globo*, Rio de Janeiro, 09 mai. 1976, pp. 30-31.

federais, do Poder Judiciário e de representantes do terceiro setor.<sup>47</sup> Como os demais debates, aí incluído também o de 1977, fora reproduzido em edição dominical, ocupando duas páginas inteiras do caderno *Grande Rio*.<sup>48</sup> A discussão sobre o “menor abandonado” gerou algumas propostas pontuais, em parte nisto diferenciando-se do mero debate observado nos encontros anteriores. Entre as proposições levantadas inseria-se, de maneira mais contundente, o encaminhamento infantojuvenil ao trabalho como política assistencial, inclusive com uma proposta de isenção do serviço militar para o “menor empregado”.

O tom dos pareceres e dados apresentados durante a longa discussão realizada em maio de 1976 foram em dois sentidos opostos, mas interligados: o problema se apresentava no meado da década com proporções assustadoras, mas nem por isso estava desgovernado. O desenvolvimento evidenciado no país encontrava grandes dificuldades para se efetivar de maneira integrada, segundo pontuou Fowler de Melo. Retomando o exemplo dos meninos que, recolhidos num dia, no dia seguinte seriam substituídos, destacava a amplitude da parcela da população marginalizada no país. Pontuava, no entanto, que nem por isso o processo deixava de ser dinâmico e evolutivo, sugerindo que o mesmo teria dias mais felizes: “É muito grande a parcela da população que haverá, se Deus quiser, de se incorporar ao processo de desenvolvimento econômico nacional”.<sup>49</sup>

Irna Kaden, presidenta da Feem/RJ, apelava como observado noutras oportunidades para um discurso generalista e abstrato que creditava ao social à resolução do “problema” representado pelo menor, e ao estrutural a sua gênese: “(...) governo nenhum, de país nenhum, vai resolver sozinho o problema do menor, tal a proporção que o problema já tomou. É o ônus da Megalópole”.<sup>50</sup> Fowler de Melo seguiu o rastro deste apontamento, sugerindo que “no atual estágio da nossa situação econômica, os recursos para a assistência social serão sempre

---

<sup>47</sup> Os convidados a compor esta quarta mesa de debates foram as seguintes autoridades: Reinhold Stephanes, presidente do INPS; Marcus Candau, secretário de Assistência Social do Ministério da Previdência; Fowler de Melo, presidente da Funabem; Luís Noronha Filho, delegado de Menores do Rio; Antônio Campos Neto, juiz de Menores; Newton de Barros e Vasconcelos, curador de Menores; Pedro Leão Veloso, presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro; Francisco Brasil Valino Lopes, delegado regional do Trabalho (substituto); e Irna Marília Kaden, presidenta da Fundação Estadual de Educação do Menor – Feem/RJ.

<sup>48</sup> Conforme observou Cristina Ponte, os critérios de noticiabilidade, valor-notícia ou referentes às campanhas levadas a cabo pelos veículos informativos não são soberanos na definição da visibilidade conferida às matérias e reportagens no interior de um veículo. Para esta pesquisadora, “a racionalidade subjacente que sustêm e dá conta do impacto social dos valores-notícia será assim a disputa de mercado, mas fatores organizacionais contribuem também para o processo de seleção”, disposição ou destaque de um tema ou abordagem em dado periódico. PONTE, Cristina. **Crianças em notícia**: a construção da infância pelo discurso jornalístico (1970-2000). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005, p. 126. Embora com algum destaque, não passa despercebido que o resultado das mesas organizadas pelo veículo fora usualmente publicado na edição de domingo, mais ampla e menos concorrida em termos de conteúdo noticiável, devido a pouca tradição da edição deste dia junto ao público leitor.

<sup>49</sup> As autoridades discutem o menor abandonado. **O Globo**, Rio de Janeiro, 09 mai. 1976, p. 30.

<sup>50</sup> Idem, idem.

insuficientes”, e acrescentou que “estes orçamentos já estão diminuídos em relação à dimensão do problema, mas principalmente, em relação à nossa capacidade de fazer”.<sup>51</sup> O leitor ou leitora atento/a poderia supor, desta afirmação, que ela consubstanciava uma autocrítica institucional em relação à sua “capacidade de fazer”, quer dizer, limitada ou insuficiente, que não se resumia apenas à falta de recursos. O periódico, no entanto, não chamou a atenção para esta nuance.

O discurso das vozes oficiais em relação ao entendimento que o governo professava sobre a questão do menor, seja em *Brasil Jovem* ou em publicações específicas, vinha numa constante que asseverava a sua prioridade, a “urgência da questão”, nela refletida a preocupação do regime com as questões sociais. Pedro Leão Veloso, Presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro, questionou tal prioridade àquele que era o “problema mais importante do país”, ressaltando que, no Brasil de 1976, era inaceitável que o Governo Federal e os governos estaduais afirmassem não possuir recursos para prover a assistência necessária aos infantes e adolescentes. Esta consideração deu margem para a confecção de um panorama sobre o “problema”, de parte das autoridades da Funabem. Neste processo parece ter se desenhado uma situação concreta, que apontava para o agravamento das experiências vividas pela menoridade brasileira, aí incluída, além do abandono e do conflito com a lei, a sua exploração.

O momento social, político e econômico vivido era significativamente distinto daquele evidenciado pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor em seus primeiros anos. A Funabem-promessa, tamanho o abismo criado entre seu espaço de experiência e seu horizonte de expectativa, havia deixado de existir. A mudança de postura evidenciada, que oscilou do “milagre fruto da revolução”, para o fato de que “governo nenhum no mundo vai resolver sozinho o problema do menor” sugeria o estado de consciência disseminado entre suas autoridades. O sistema apresentava-se insuficiente e a instituição negava o desgoverno da questão social da infância e da juventude, mas negava, também, por ora, sua capacidade de solucioná-la a contento. Destaca-se ainda o artifício de reiteradas renovações, reinícios e “novas medidas” aventadas pela instituição no decorrer de seu espaço de experiência.

A presença do secretário de assistência social do Ministério da Previdência durante a realização daquela quarta mesa-redonda aportou contribuição de relevo ao debate oportunizado pel’*O Globo*, no sentido de uma readequação do objeto do debate. Através de seus apontamentos, ficava atrás a retórica de um círculo vicioso que se preocupava com a segurança pública, acusava a família pobre e procurava encaminhar a população infantojuvenil gestada em seu meio ao trabalho a qualquer custo. Marcus Candau pontuou a necessidade de utilizar-se

---

<sup>51</sup> Idem, idem.

de vias indiretas para dar suporte às famílias, que não se tratava de outra coisa senão da melhoria do salário e das condições de vida dos trabalhadores. O amparo da máquina previdenciária pautava sua proposta para que as crianças e os/as jovens pudessem gozar dos benefícios médicos, habitacionais e de segurança familiar. Parecia sugerir, neste sentido, o trabalho da Funabem apenas como paliativo e temporário e afinal, dispensável, se os planos do governo com a criação do Ministério de Previdência e Assistência Social fossem executados razoavelmente. Parecia também lembrar, talvez sem querer, daquele que havia sido outrora o mote e o projeto político da Funabem: a assistência à criança e ao jovem na família, posto que esta também carecia de assistência.

A orientação dos debates acerca da menoridade, conforme ocorreu em *O Globo* durante a década de 1970, inclinou-se à resolução do problema segundo algumas características: o tom elucidativo, que foi dando lugar às proposições; o desejo do grupo editorial em participar do encaminhamento das questões sociais; e o foco nos obstáculos e estratégias para a inserção infantojuvenil no trabalho como medida de prevenção da criminalidade. A última mesa organizada pelo jornal, publicada em 17 de julho de 1977, apresentou estas características bem demarcadas. Tinha como destaque o que segue: “O menor como força de trabalho”.<sup>52</sup> Sua condução ficou a cargo dos jornalistas, que se colocaram no debate mais do que de costume, além de puxar a discussão rumo a duas sugestões que, conforme entendiam, se apresentadas devidamente “vão colaborar para que os dirigentes do país encontrem soluções para os problemas que nos afligem”: a alteração da Consolidação das Leis Trabalhistas e a questão do serviço militar.<sup>53</sup>

Em debate havia um objeto definido: proposições destinadas a criar oportunidades de trabalho para o “menor”, como meio de diminuir a criminalidade no país. O alvo central das críticas dos especialistas convidados, neste âmbito, consensuais, era a excessiva proteção que as leis trabalhistas brasileiras ofereciam ao trabalho dos infantojuvenis. As leis protecionistas, que urgiam atualização, não se adequavam a um cenário social marcado pela miséria, fome e pelos índices alarmantes de êxodo rural observados. A CLT, como produto de uma época marcada por estabilidade social, conforme apontaram, continha disposições que dificultavam o emprego de “menores”, como a necessidade de execução da atividade laboral de caráter

<sup>52</sup> Novas oportunidades, só com mudança da legislação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 17 jul. 1977, pp. 19-20.

<sup>53</sup> Participaram do encontro sete autoridades, a saber: Fernando de Noronha, juiz de Menores substituto; Alyrio Cavallieri, vice-presidente da Associação Mundial de Juízes de Menores e juiz da 18ª Vara Criminal; Fawler de Melo, presidente da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor; Irna Marília Karden, presidenta da Fundação Estadual Educacional do Bem-Estar do Menor; Luiz Carlos de Brito, delegado regional do Trabalho; Silvio Cunha, presidente do Clube de Diretores Lojistas e do Sindicato da Indústria de Alfaiataria e Confecções de Roupas para Homens do Estado do Rio de Janeiro e vice-presidente do Sindicato dos Lojistas; e Laércio Pellegrino, criminalista.

pedagógico concomitante com o aprendizado metódico formal. As pequenas empresas e indústrias, ao não contar com os instrumentos necessários para este aprendizado metódico, encontravam-se impedidas de empregar jovens de 16 e 17 anos, com o pagamento de meio salário mínimo, conforme dispunha o instrumento jurídico do “menor aprendiz”.<sup>54</sup>

O segundo revés em relação ao emprego formal de adolescentes dizia respeito ao serviço militar, conforme abordado outrora. Nesta ocasião, os argumentos apresentados foram de caráter econômico: o empregador ficava responsável pelo recolhimento dos valores relativos ao trabalhador junto ao Fundo de Garantia durante o período do serviço militar, o que se apresentava como um obstáculo para a sua contratação. Em relação a isto se propunha a preferência para o alistamento daqueles jovens não empregados, em razão de que as Forças Armadas se constituíam, conforme pontuou Silvio Cunha, como uma escola para aquele jovem “que está lá no morro, que precisa aprender a viver na sociedade”.<sup>55</sup> Fawler de Melo recordava, no entanto, que a proposta era inócua, porque extrapolava os limites de qualquer instituição estabelecer critérios que restringissem a capacidade de seleção do Exército.

Provocados por *O Globo* a definir encaminhamentos, Fawler de Melo resumiu a conjuntura da força de trabalho do “menor” através de três situações. Uma, a da grande faixa populacional entre 16 e 18 anos que tinha sua capacidade de se empregar obstruída por questões legais. A segunda relativa ao recolhimento do Fundo de Garantia dos adolescentes durante o período de seu serviço militar, que gerava ressalvas por parte dos empregadores. E por fim, o cálculo de que apenas uma pequena parcela, 7% da população, cumpriria o serviço militar obrigatório. Nesse sentido, a proposta de Melo fora a de que o próprio Fundo de Garantia, através do Instituto Nacional de Previdência Social, arcasse com esse valor, permitindo que o adolescente cumprisse seu dever com as forças armadas sem ônus para o empregador que lhe havia dado uma oportunidade. Uma segunda proposta, de parte d’*O Globo*, referia-se ao pagamento dos valores do Fundo de Garantia pelo Exército, ao invés do empregador, uma vez que havia sido sua a escolha por aquele jovem trabalhador para o serviço militar, e não por outro, sem ocupação.

---

<sup>54</sup> De acordo com a Consolidação das Leis Trabalhistas de 1943, ao infantojuvenil que contasse entre 14 e 18 anos o valor pago pela jornada laboral de meio período não poderia ser inferior a meio salário mínimo durante a primeira metade da duração máxima prevista para o trabalho nesta condição, que estava sujeita “a formação profissional metódica do ofício em que exerça o seu trabalho”. Em 1967, uma Emenda Constitucional reduziu a idade mínima para o trabalho na condição de aprendiz para os 12 anos, sendo revogada no mesmo ano. Ver: BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943a. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm). Acesso em: jul. 2019.

<sup>55</sup> Novas oportunidades, só com mudança da legislação. *O Globo*, Rio de Janeiro, 17 jul. 1977, p. 19.

Finda a discussão com a sugestão de que se estudasse mais a fundo estes três tópicos, na realidade não se havia chego, nesta ou nas demais mesas, a nenhuma proposta efetiva. Pelo menos no sentido de um encaminhamento oficial ao Ministério do Trabalho, da Previdência Social ou à Presidência da República em si. Como os especialistas presentes compunham o quadro destas entidades, talvez a realização da mesa em si fosse tomada como instância privilegiada de debate das políticas de Estado, podendo embasar futuras alterações nesse âmbito. De fato, os debates acerca das temáticas infantojuvenis não haviam sido espontâneos, ocorreram, via de regra, em momento de tensão social frente a um valor-notícia, ou num contexto de oportunidades, como em 1977 – quando estava sendo elaborada pelo regime uma proposta de atualização das leis trabalhistas brasileiras.

Da central à coadjuvante, a Funabem viu a temática do “menor” escapar às suas mãos. Isto podia ser evidenciado pela escolha daqueles que compuseram a primeira mesa, em 1972, e dos convidados para esta última, de 1977. As ações e os agentes que predominaram no primeiro encontro, cuja realização circundou a entidade, eram apenas complementares na última edição das mesas-redondas. Também os temas foram sendo deslocados daqueles sob sua gestão, de caráter assistencial – como o perfil do “menor” assistido, seu tratamento ou ainda, a política de abrigo – para a competência de outros atores, como a polícia, os comerciantes, além de outros campos, como o do Direito. Parecia restringir-se, a Funabem, ao papel de entidade de abrigo, centrada no agora Estado do Rio de Janeiro e, ainda assim, incapaz de gerir a contento sua demanda, que se estreitava mais e mais em direção ao menor infrator ou em vias de o ser.

A trajetória da mutação do “problema do menor” aponta para um movimento dinâmico em relação, também, portanto, ao próprio ideário institucional, bem como às expectativas de futuro lançadas à Funabem: o vir a ser do futuro-passado parece ter sido encoberto por um estrato de tempo no qual despontava a impossibilidade de realização deste futuro. A distopia na qual a instituição não seria mais necessária, apresentada como ilusão de futuro em que seria, ainda, vital, transformou-se diante de um presente permeado por sua ineficiência e incapacidade. Seu fim fora prognosticado como ilusão, por razões equivocadas. Trata-se, no meado da década de 1970, de uma temporalidade singular em que Funabem-promessa deixou de existir, para ser apenas uma promessa em descumprimento.

Como os debates n’*O Globo* demonstram de forma clara, a entidade negou o desgoverno da “pasta” da menoridade ao longo dos anos 1970, afirmando que a situação da infância “ainda não era crítica”, mesmo que tenha, ela mesma, identificado que era gravíssimo o problema do “menino de rua” na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo. Nisto negava, igualmente, o seu



próprio paradigma epistemológico, que entendia a infância abandonada e a criminoso como resultados de um mesmo conjunto de processos. Como não considerar grave o “problema do menor” hoje – ou seja, a criminalidade infantojuvenil – se amanhã ele estará inundado por toda uma geração de “meninos de rua”, então convertidos nesse mesmo “problema”?

Os outros atores sociais que participaram dos debates, como os ministros, secretários, empresários, agentes das forças policiais e profissionais da rede de promoção social, pareciam haver diagnosticado sua conversão em outra coisa, já distante do campo das promessas. Talvez ainda não de todo desacreditada, mas também não mais soberana. Os seus limites e restrições estavam inequivocamente expostos. Talvez por conta da poeira do desmoronar progressivo da Funabem-promessa ainda não fosse possível ver, com clareza, que estava adiantado o processo de construção da Funabem-estigma.

#### 4.2 HISTÓRIA DE UM SUJEITO GENÉRICO ABSTRATO: MENOR, 1979

O primeiro Código de Menores do Brasil e da América Latina cumpria 50 anos de sua promulgação no ano de 1977. Para a comemoração da data *Brasil Jovem* publicou um conjunto de cinco textos que discutiam a figura do homem que havia encarnado as lutas em torno da proteção infantojuvenil no começo do século XX, bem como os ideais que o motivaram. Os textos discutiram ainda a natureza jurídica do Direito do Menor e os marcos de intervenção sobre a infância e a juventude dispostos na referida legislação: o Código de Menores de 1927, ou Código de Menores de Mello Mattos.<sup>56</sup> O reconhecimento da obra remetida à Mattos, que a redigiu e da qual foi seu primeiro operador, constituía-se como “uma honra e uma grave obrigação moral, para todos quantos sentimos e vivemos a causa do menor”, afirmava o juiz Luiz Mendizábal em texto que compunha uma das narrativas do cinquentenário.<sup>57</sup> Para o jurista,

---

<sup>56</sup> José Cândido de Albuquerque de Mello Mattos é um personagem amplamente conhecido no meio jurídico e entre estudiosos/as das políticas públicas para a infância brasileira, tendo exercido diversas e prestigiadas atividades em funções não apenas no Direito, mas também nas esferas política e educacional. Nascido em Salvador em 1864, filho de renomado jurista que exerceu longa carreira na magistratura, José Cândido mudou-se com a família para São Paulo, onde frequentou o Colégio Pedro II, iniciando os estudos superiores na Faculdade de Direito de São Paulo, mas finalizando-os na Faculdade de Direito de Recife, em 1887. Recém-formado, exerceu brevemente o cargo de promotor público no município mineiro de Queluz. Situou-se definitivamente no Rio de Janeiro em 1889 quando do falecimento de seu pai, iniciando então a prestigiosa carreira na Capital da República. Os dados biográficos sobre Mello Mattos são escassos, conforme apontou Pinheiro, cujo estudo é a fonte destas informações. Ver: PINHEIRO, Luciana de Araújo. **O “magistrado paternal”**: o juiz Mello Mattos e a assistência e proteção à infância (1924-1933). Tese (Doutorado em História das Ciências e da Saúde). Fundação Oswaldo Cruz, Casa de Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2014.

<sup>57</sup> Luiz Mendizábal Oses foi um juiz espanhol, professor de Direito do Menor do Instituto da Juventude de Madri, presidente do *Estúdio de Derecho del Menor*, da mesma cidade.

Mello Matos havia dado uma contribuição entre as mais destacadas em termos do Direito do Menor, reconhecida inclusive pelos mestres do Direito do velho continente.<sup>58</sup>

A riqueza da legislação instituída por Mello Mattos se assentava na universalidade e na generalidade estabelecida pela autoridade judiciária em todas as matérias, indo neste sentido além das doutrinas jurídico-políticas de seu tempo, conforme a exposição de Mendizábal. No decorrer das últimas décadas do Império até o alvorecer da década de 1920, na qual o Código de Menores fora promulgado, observou-se o avolumamento da atividade jurídica no sentido de “salvar” as infâncias brasileiras, o que significou a incorporação de medidas oriundas de outros campos do conhecimento, como a assistência social e a medicina, por exemplo, no interior das diretrizes legais.<sup>59</sup> Neste movimento operava-se a “judicialização” das temáticas referentes à infância e à juventude, mas também a popularização da categoria “menor” fora dos círculos jurídicos para referir-se à criança abandonada, desvalida, delinquente, viciosa, entre outras, como a definiu Fernando Torres Londoño.<sup>60</sup>

O Código de Menores de 1927 tinha como objeto e finalidade a assistência e proteção a menores de 18 anos de idade, “de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente”.<sup>61</sup> Como se tratou de um esforço de consolidação de leis e medidas já existentes, além de outras tantas que vinham sendo discutidas, o Código era robusto, compunha-se por 231 artigos (dos quais 85 referiam-se à seção especial voltada à Capital Federal), dispostos entre as seguintes categorias diferenciais: crianças de primeira idade, infantes expostos, menores abandonados e menores delinquentes. Contava com seções sobre a remoção e perda da guarda, da tutela e do Pátrio Poder, da “vigilância sobre os menores” e também sobre o seu trabalho.<sup>62</sup> Destaca-se a maneira sutil com que estavam dispostos, de um lado, os pequeninos – crianças e infantes – e de outro, as categorias as quais deveria se ocupar o Estado: os “menores”, abandonados ou delinquentes.

A lei havia considerado um amplo panorama social: a frequência infantojuvenil em espetáculos, bares, hotéis e logradouros públicos, definida em relação ao seu gênero e idade; o

<sup>58</sup> MENDIZÁBAL, Luiz. É obrigação moral conhecer a obra de Mello Mattos. **Brasil Jovem**, ano XII, n. 39, 3º quadrimestre de 1977, p. 37-40.

<sup>59</sup> RIZZINI, 2011a.

<sup>60</sup> LONDOÑO, 1991.

<sup>61</sup> BRASIL. Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D17943Aimpressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943Aimpressao.htm). Acesso em: mai. 2018.

<sup>62</sup> A referida legislação foi objeto de diversas análises contundentes, dentre as quais se destacam, além do trabalho basilar de Rizzini, 2011a: AREND, Silvia Maria Fávero. Legislação menorista para o trabalho, infância em construção (Florianópolis, 1930-1945). **Revista Caderno Espaço Feminino**, v. 17, n. 01, 2007, pp. 269-292. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/neguem/article/view/442>. Acesso em: jul. 2019; e ALVAREZ, Marcos César. **A emergência do Código de Menores de 1927: uma análise do discurso jurídico e institucional da assistência e proteção aos menores**. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

trabalho, no sentido da regulamentação de certas atividades e da proibição de outras, além da definição de carga horária e condições laborais; além disso, foi disposta a nomenclatura relativa à sua assistência: Escolas de Reforma para os considerados delinquentes, Colônias Correcionais para os “vadios, capoeiras e mendigos”, e Asylo ou Casas de Educação ou Preservação para os abandonados, por exemplo. Definiram-se, ainda, hipóteses em relação aos pais, mães, tutores ou responsáveis, objetos de diversos artigos que tinham como intuito instruir o operador acerca de sua negligência, abandono e castigos imoderados, prevendo também critérios a se atentar para que pudessem ter consigo novamente uma criança ou adolescente afastado do seu convívio por decisão do Juizado.

Conforme atentou Rizzini, o detalhamento da letra da lei demonstrava a preocupação dos legisladores da época em cobrir um amplo espectro de situações envolvendo a infância e a adolescência:

Parece-nos que o legislador, ao propor a regulamentação de medidas ‘protetivas’ e também assistenciais, enveredou por uma área social que ultrapassava em muito as fronteiras do jurídico. O que impulsionava era ‘resolver’ o problema dos menores, prevendo todos os possíveis detalhes e exercendo firme controle sobre os menores, através de mecanismos de ‘tutela’, ‘guarda’, ‘vigilância’, ‘educação’, ‘preservação’ e ‘reforma’.<sup>63</sup>

O papel de destaque exercido pelos bacharéis de Direito no desenho das relações entre o indivíduo, a sociedade e o Estado, conforme se apresentava na elaboração da lei de 1927, era fruto do chamado bacharelismo brasileiro. Segundo Edson Seda, a Lei n. 17.943 de 12 de outubro de 1927 é a obra máxima da fase em que os bacharéis, em sua qualidade de jurisconsulto, construíam o quadro normativo formal como intérpretes das classes hegemônicas que ditavam o Direito.<sup>64</sup> Através da referida lei, sua autoridade passava a reger não apenas os “abandonados” e os “infratores”, mas também as famílias, a sociedade e as formas de controle em geral, de modo permanente, tamanha era a amplitude das “medidas preventivas” de que dispunha.

Este conjunto amplo de situações fora responsável pelo caráter universalista com o qual qualificou este primeiro Código de Menores o juiz Mendizábal, no texto reproduzido em *Brasil Jovem*. A narrativa do magistrado havia se centrado, justamente, em um artigo que, embora discreto, era responsável pela elevação do juiz de Menores ao posto de autoridade máxima da pasta, mas também, que lhe outorgava poderes ilimitados em relação ao social. A redação do

<sup>63</sup> RIZZINI, 2011a, p. 133.

<sup>64</sup> SEDA, Edson. Evolución del derecho brasileño del niño y adolescente. In: MENDEZ, Emílio G.; CARRANZA, Elías (Orgs.). **Del revés al derecho**: La condición jurídica de la infancia en America Latina – base para una reforma legislativa. Buenos Aires: Galerna, 1992, pp. 115-130.

mentionado artigo, de número 131, era a seguinte: “A autoridade protectora dos menores póde emitir para a proteção e assistência destes *qualquer provimento*, que ao seu prudente arbítrio parecer conveniente, ficando sujeita á responsabilidade pelos abusos de poder” [grifos meus].<sup>65</sup>

Mendizábal, asseverando a separação entre os poderes como postulado fundamental de constituição republicana, questionava a suposta carência de justificação em que se pautava o art. 131. Concluía o magistrado que a resposta era negativa, dada a natureza protetiva em que se baseava o Direito do Menor. Em discussão estava a autoridade do juiz de Menores para definir encaminhamentos ou criar instâncias práticas em relação à infância e à juventude que ultrapassavam tanto as leis quanto as suas competências. Destaca-se, ainda, que tal separação não havia sido evidenciada quando da concepção do Código comentado, de 1927, visto que a sua elaboração fora designada ao poder que lhe cabia executar. Em síntese, afirmava acerca das concessões dadas pelo referido artigo: “chegar-se-á à conclusão de que não existe outra alternativa mais eficaz para conseguir-se que se outorgue aos menores pelo Estado, essa proteção integral que mais que um direito, é uma necessidade fundamental deles que se deve satisfazer”.<sup>66</sup>

A cuidadosa redação do art. 131, conforme se afirmava, assegurava o exercício potencial de todos os direitos fundamentais infantojuvenis, mas também o princípio da legalidade, ao “advertir a autoridade protetora que seu prudente arbítrio fica submetido à responsabilidade em que possa incorrer por abuso de poder”. As possíveis ressalvas que incorressem ao poder em demasia concedido ao juiz de Menores não tiveram crédito, nesta ou em quaisquer das narrativas que o abordaram na revista *Brasil Jovem*. Não passa despercebido que o jurista espanhol mantivesse com Alyrio Cavallieri uma relação de proximidade, tendo citado, nesse sentido, texto do magistrado brasileiro em que defendia o artigo pela “universalidade da faculdade ou poder que se confere à autoridade protetora dos menores”.<sup>67</sup> O texto de autoria de Mendizábal, inclusive, havia sido traduzido e cedido à revista por Cavallieri. Estas relações demonstram a intimidade do Executivo, representado pela Funabem, com o Judiciário, na figura de Cavallieri, que passou a participar paulatinamente das discussões institucionais ao longo da década de 1970 – o que se evidenciou igualmente em relação aos debates organizados pelo jornal *O Globo*, nos quais o magistrado foi uma figura destacada.

---

<sup>65</sup> BRASIL, 1927, cap. X, Parte Geral.

<sup>66</sup> MENDIZÁBAL, Luiz. É obrigação moral conhecer a obra de Mello Mattos. **Brasil Jovem**, ano XII, n. 39, 3º quadrimestre de 1977, p. 38.

<sup>67</sup> Idem, p. 39.

A importância galgada por Alyrio Cavallieri – que neste caso corporificava a magistratura em relação ao menor – nos debates levados a cabo pela Funabem sobre o “problema do menor”, manifesta como a experiência da instituição foi se abrindo ao campo do Direito e se modificando em razão dele. Em texto que sucedia a narrativa de Luiz Mendizábal, na qual comentara o projeto de lei do Novo Código de Menores, Cavallieri defendia o “especial poder de polícia” de que se revestia a figura do juiz de Menores, que vinha se especializando na execução de providências urgentes que não podiam depender de medidas burocráticas prévias. O magistrado argumentava que a natureza do Direito do Menor exigia a existência de dispositivos legais sem restrições, que possibilitassem a função protetora do juiz, o que significava, em sua opinião, endossar o disposto no art. 131 da lei de 1927 e inserir na nova lei a prevalência do Direito do Menor na aplicação do Direito – o que em tese aumentaria exponencialmente seu poder decisório. A medida, entretanto, esbarrou na “tíbieza compreensível de juristas de formação Clássica” e não avançou.<sup>68</sup>

Acompanhando os debates legais acerca da menoridade, bem representados pelas reportagens de *Brasil Jovem* ao longo de toda a sua edição, ficava nítido o desejo de atualizar a legislação de 1927 por parte dos magistrados das Varas de Menores brasileiras, em concordância com a posição da Funabem. No conjunto destes discursos, Mello Mattos era exaltado como “homem prudente e sábio”, que nutriu o bom senso necessário para dispor em lei sobre a realidade de seu tempo, sem perder a “consciência das limitações do homem em face dos descompassos do tempo”.<sup>69</sup> Conforme apontou Alyrio Cavallieri, isto explicava a longevidade das leis produzidas por seu gênio, que com o acuro digno do artesão que afia os instrumentos para o trabalho, poliu cada um dos artigos do Código de Menores de 1927 com “insuperáveis excelências”, a fim de facilitar-lhe o trabalho vindouro.

Todas as reverências prestadas ao Código de Menores de 1927 e ao seu idealizador não vinham, no entanto, no sentido da defesa de sua manutenção. A substituição da legislação por um texto mais “moderno”, ao gosto do momento histórico vivido – reformista, lembremos – apontava para um modelo sintético, a um direito novo que se dirigisse às pessoas “em déficit”. Segundo Alyrio Cavallieri, a projeção doutrinária do Código de 1927 se manteria transposta em lei a um plano didático, a Doutrina da Situação Irregular. Para o magistrado, havia a imperiosa necessidade de romper com uma propalada redação estanque dos artigos, que havia

---

<sup>68</sup> CAVALLIERI, Alyrio. Mello Mattos foi o primeiro Juiz de Menores da América Latina. **Brasil Jovem**, ano XII, n. 39, 3º quadrimestre de 1977, pp. 41-43.

<sup>69</sup> MELO, Fawler de. Mello Mattos: O homem prudente e sábio. **Brasil Jovem**, ano XII, n. 39, 3º quadrimestre de 1977, pp. 50-51.

inspirado a divisão dos trabalhos, matérias e cartórios com base na dicotomia “menores abandonados” e “menores infratores”. Disto resultou, afirmava, o etiquetamento nocivo conferido aos infantojuvenis, desnecessário, inclusive, em razão de que “os mesmos fatores podem levar à delinquência ou ao abandono: o tratamento a que se submetem os menores não precisa ser, obrigatoriamente, diferenciado; muitas vezes a terapia indicada para um abandonado é a mesma apropriada a um infrator”.<sup>70</sup>

A definição do Direito do Menor como um conjunto de normas jurídicas relativas à definição, tratamento e prevenção da situação irregular do menor – esta como denominação abrangente dos estados de patologia social – representava o desejo de estabelecer uma conotação jurídica irretocável, mas também ampla, que contemplasse todas as nuances das experiências infantojuvenis fora da regra – como enseja o conceito “irregular”.<sup>71</sup> A preferência por expressão única a sintetizar as oito situações previstas na lei de 1927 como de abandono e uma, como de infração, representava uma vitória da Associação Brasileira de Juízes de Menores – ABJM e de Alyrio Cavallieri, seu presidente, em especial.<sup>72</sup> A legislação atualizada em termos de competência do Direito do Menor viria a sanar elementos apontados como agravantes do “problema” – que era, então, assumido – como indicaram as discussões que tiveram lugar no jornal *O Globo*: a desmoralização do Poder Judiciário e a omissão dos organismos responsáveis.

As cobranças orientadas aos Juizados de Menores em relação à situação das infâncias e das juventudes, que estava longe de ser resolvida a contento, possuía respaldo na legislação menorista formulada na década de 1920, quando então os legisladores ocuparam cadeiras vazias relativas às demandas de assistência social. Em entrevista concedida à revista *Brasil Jovem* em 1966, Alyrio Cavallieri afirmava que as falhas de que se ressentia a legislação em voga dizia respeito à retirada da “classe” dos menores carenciados da alçada do Juizado de Menores, sendo que era de competência dos órgãos de Serviços Sociais estaduais. A atualização da lei de 1927, já nos anos 1960 uma demanda histórica de parte dos magistrados, haveria de contemplar esta

<sup>70</sup> CAVALLIERI, Alyrio. Situação Irregular: marco da intervenção no Direito do Menor. **Brasil Jovem**, ano XII, n. 39, 3º quadrimestre de 1977, p. 45.

<sup>71</sup> Segundo a narrativa de Cavallieri, o tripé “prevenção”, “competências” e “situação irregular” fora inspiração das legislações belga e portuguesa, cujo contato permitiu a adequação dos propósitos de Mello Mattos a “modernas posições”. Idem, p. 42.

<sup>72</sup> A Associação Nacional de Juízes de Menores foi criada em 1968 em Assembleia Geral do III Encontro de Juízes de Menores, passando a designar-se, em 1979, Associação Brasileira de Juízes e Curadores de Menores, acolhendo então integrantes do Ministério Público. Com as mudanças decorrentes da implantação do Estatuto da Criança de Adolescente, em 1991 a entidade foi renomeada Associação Brasileira dos Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude. A nomenclatura atual foi conferida no ano de 1995: Associação Brasileira de Magistrados da Infância e da Juventude – ABRAMINJ. As informações são da página web da instituição. Disponível em: <http://abraminj.org.br/inf.php?idAtual=38&idTela=159>. Acesso em: jul. 2019.

separação de competências relativas à menoridade, cabendo aos Juizados a jurisdição apenas dos abandonados de fato, além daqueles autores de infração penal.<sup>73</sup>

A criação de um objeto do Direito bem definido, tipificado em termos jurídicos, significava, portanto, a exclusão dos pressupostos assistenciais da letra da lei, não mais entendidos como do âmbito do juiz de Menores, em razão de que havia toda uma rede de promoção social, a nível federal e estadual, melhor qualificada para propor soluções em face do problema social das infâncias e das juventudes. O resultado esperado parecia ser o de um reposicionamento por parte das entidades assistenciais, no sentido de redefinirem-se também quanto aos objetos de assistência, ou seja, aqueles determinados por condições socioeconômicas desfavoráveis. Consequentemente, a lei em discussão se orientava para a atuação sob uma parcela dos infantojuvenis cujo perfil era de irregularidade em relação à lei, exclusivamente: aqueles cujo representante legal se apresentasse omissos ou ausentes segundo a tipificação exposta na norma jurídica, ou aqueles que a tivessem transgredido.

A segurança com que se defendeu a Doutrina da Situação Irregular como solução dada pelo Direito ao campo da ação prática era o resultado de um processo, formado por duas instâncias de debates públicos fundamentais para a solução das celeumas existentes entre os juristas brasileiros: a primeira, processual, relacionava-se à fixação da idade de imputabilidade penal, temática envolta em tensões que podem ser apreendidas pelas oscilações da legislação menorista em relação ao tema. A segunda ficou marcada pela discussão realizada em 1976 pelos magistrados da ABJM em relação ao pré-projeto do novo Código de Menores.

A legislação de 1927 estabeleceu em 18 anos a imputabilidade penal, além da impossibilidade de serem alvos de processo de espécie alguma os menores de 14 anos. Em vias de entrar em vigor o novo Código Penal brasileiro, os magistrados do Direito do Menor esperavam que o ministro da Justiça e o presidente da República reconsiderassem a letra da lei, que havia rebaixado para 16 anos a cessação de imputabilidade. Para Luiz Alberto Cavalcanti de Gusmão, autor de um pré-projeto de reforma do Código de Menores em análise em 1970, a crença na reconsideração se sustentava porque “o Brasil não tem recursos financeiros e culturais para dispor de psicólogos e psiquiatras em todos os Estados, profissionais imprescindíveis para a aplicação do Novo Código Penal na parte referente aos menores”.<sup>74</sup>

A Funabem, transmitindo manifestação de seu Conselho Nacional, também se posicionou contra o art. 33 do Código Penal, que além de tornar imputáveis os menores entre 16 e 18 anos, permitia o cumprimento da sentença em penitenciárias comuns. Lembrava o

---

<sup>73</sup> Menor: diagnóstico e soluções. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, pp. 15-19.

<sup>74</sup> Código de Menores vai eliminar paternalismo. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 14, junho de 1970, p. 25.

Conselho, em ofício enviado à Presidência da República, que o sistema que “se pretende introduzir, deixou de ser lei em 1921 e já em 1884 era alvo de críticas de Tobias Barreto”, mostrando-se “perplexos” com o retorno do critério do discernimento, só “adotado em países sem cultura jurídica apreciável”.<sup>75</sup>

A oscilação e a dificuldade em fixar os limites da menoridade na legislação infantojuvenil brasileira, ao longo do século XX, dialogavam com o problema específico da atuação infracional. A primeira emenda que retificou o Código de Menores neste sentido foi o citado Decreto-Lei n. 6.026 de 1943.<sup>76</sup> De acordo com a referida lei, os menores de 14 anos autores de infração penal seriam alvo de processo, o que antes não ocorria, embora as medidas imputadas mantivessem, em tese, o caráter assistencial. Dentre as especificidades de relevo estava a utilização do conceito de periculosidade como critério que definia o encaminhamento do “menor” para o convívio familiar ou para internação. Isto significava que, ao invés de uma prática infracional tipificada, mais ou menos grave, por exemplo, sua liberação ou privação de liberdade dar-se-ia tendo em vista tal critério subjetivo. Curiosamente, a lei dispunha também sobre o provimento de alimentos e sobre a autorização para o trabalho, o que possivelmente informasse, respectivamente, sobre as causas e as soluções observadas pelos legisladores acerca da menoridade a quem se atribuía a prática de infrações penais.

Sob a pressão dos setores sociais médios, influenciados por um trabalho vitorioso de produção de subjetividade, promulgou-se em 10 de abril de 1967 a Lei n. 5.258, que revogava a chamada Lei de Emergência de 1943<sup>77</sup> e estabelecia a imputabilidade em 16 anos.<sup>78</sup> Segundo Alexandre Moraes da Rosa e Christina Brito Lopes, o clamor social em torno do famoso caso Aída Curi foi o gatilho para a promulgação desta lei, que adequava o Código de Menores de 1927, em matéria infracional, ao Código Penal de 1940.<sup>79</sup> O novo texto sugeria que o magistrado atentasse ao critério do discernimento em relação ao adolescente entre 16 e 18 anos autor de infração penal, permitindo o seu recolhimento e a imputação de pena.<sup>80</sup> A lei parece

<sup>75</sup> A menoridade e o Novo Código Penal. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 14, junho de 1970, p. 39.

<sup>76</sup> BRASIL, 1943b.

<sup>77</sup> Idem.

<sup>78</sup> BRASIL. Lei n. 5.258 de 10 de abril de 1967. Dispõe sobre medidas aplicáveis aos menores de 18 anos pela prática de fatos definidos como infrações penais e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L5258/imprensa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5258/imprensa.htm). Acesso em: jul. 2019.

<sup>79</sup> ROSA, Alexandre Moraes da; LOPES, Christina Brito. Redução da Idade Penal: “Vale a ‘Pena’ ver de novo (?)”. **Justificando**, 14 set. 2014. Disponível em: <http://www.justificando.com/2014/09/12/reducao-da-idade-penal-vale-pena-ver-de-novo/>. Acesso em: jul. 2019.

<sup>80</sup> O caso Aída Curi refere-se ao crime de violência sexual seguido de assassinato da jovem Aída Jacob Curi, com então 18 anos, pelos réus Ronaldo Guilherme de Souza Castro, Cássio Murilo Ferreira e Antônio João de Souza. Os crimes ocorreram em 14 de julho de 1958, num prédio de classe média alta de Copacabana, Rio de Janeiro. Como Cássio era menor de idade à época, este foi o fato propulsor, segundo Rosa e Lopes, das medidas de agravamento tomadas para agradar os anseios lançados pela mídia. Condenado pelo homicídio de Curi, o



ter gerado críticas imediatas em favor de reestabelecer-se a imputabilidade em 18 anos, além das medidas de caráter assistencial, o que ocorreu treze meses depois, com a sua revogação pela Lei n. 5.439, de 22 de maio de 1968.<sup>81</sup>

Em relação à letra da lei que substituiria o Código de Menores de 1927 houve, portanto, dissensos significativos entre o legislativo e os magistrados da infância e da juventude acerca da idade de imputabilidade penal. Os consensos, por outro lado, diziam respeito à delimitação necessária de sua atuação sobre aqueles que, dentre a população infantojuvenil carente, seria amparada pelo Juizado. Luiz Alberto Cavalcanti de Gusmão, juiz de Menores da Guanabara quando da redação do anteprojeto de lei do novo Código de Menores, em 1970, apontou como tarefa primordial da nova lei a de acabar com o paternalismo existente na sua antecessora, uma vez que “a assistência econômica demasiada desfibra o homem, tirando-lhe o incentivo para lutar e melhorar de vida, através do próprio esforço”. Isto ia ao encontro do que apregoavam os magistrados da ABJM em 1976, quando propuseram emendas ao projeto de reforma do Código de Menores então em debate no Senado Federal.

Na sua edição de número 35, *Brasil Jovem* destinou 32 das 90 páginas do exemplar para a discussão do projeto de lei do Novo Código de Menores, de autoria de Petrônio Portella, então em tramitação. Na oportunidade, foram publicados dois textos na íntegra, o original, que havia sido aprovado pelo Senado Federal e o emendado, cujas propostas eram oriundas de uma comissão composta por membros da Associação Brasileira de Juízes de Menores. Sob a presidência de Alyrio Cavallieri, a comissão compunha-se também pelos Juízes de Menores de São Paulo, Brasília e Duque de Caxias. Um terceiro texto publicado reproduzia as justificativas apresentadas pela comissão para cada uma das emendas realizadas, que vinham no sentido da supressão de artigos ociosos, da substituição de termos imprecisos e do aperfeiçoamento do estilo empregado.

Este último texto era de suma importância para o esclarecimento das medidas propostas. Embora a revista estivesse voltada para profissionais, em geral, acostumados com o “juridiquês”, posto que a tutela jurídica sobre o “menor” era uma premissa do trabalho

---

adolescente, que contava 17 anos, foi internado no SAM, de lá saindo pouco tempo depois para prestar o serviço militar. Ronaldo Castro, inocentado do crime de homicídio, foi considerado culpado pelos crimes de atentado violento ao pudor e tentativa de estupro, cuja pena fora de oito anos e seis meses. Desconhece-se a pena de fato cumprida. Antônio João de Souza, por sua vez, embora condenado pelos mesmos crimes, nunca foi encontrado. Apesar de promulgada em 1967, o projeto da referida lei data de 1960. Para este projeto de lei ver a página da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=197755>. Acesso em: jul. 2019.

<sup>81</sup> BRASIL. Lei n. 5.439, de 22 de maio de 1968. Altera a Lei n.º 5.258, de 10 de abril de 1967, que dispõe sobre medidas aplicáveis aos menores de 18 anos pela prática de fatos definidos como infrações penais e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L5439impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5439impressao.htm). Acesso em: jul. 2019.

assistencial, a realidade era a de que dificilmente se haveria de compreender a amplitude das alterações sugeridas apenas comparando-se um e outro texto. Em linhas gerais, o projeto de autoria de Petrônio Portella era mais “conservador”, inovava pouco a matéria de menores, se comparado com a lei de criação da Funabem, por exemplo. O modelo proposto pela ABJM, o qual convém dizer que substituiu o de Portella, ao invés de emendá-lo, inseria um conjunto significativo de artigos e de postulados que sequer figuravam no projeto original. Inseria, por exemplo, a obrigatoriedade do estágio de convivência para o deferimento da adoção (incorporando e ampliando, neste âmbito, a lei referente à legitimação adotiva, de 1965);<sup>82</sup> a obrigatoriedade da regularização da guarda de menor que trabalhe em casa de família; a figura do voluntariado junto ao Juizado; a hipótese de infração paterna por negligência com eventual dolo; a aplicação de multas para “reforçar a autoridade do juiz sobre os pais”; a apreensão de objeto ou coisa que resulte de ato infracional cometido por criança ou adolescente; e a regularização da advertência como medida aplicável ao “menor”, que se embasava no direito consuetudinário, já de fato aplicada, portanto.

A chamada do texto que justificava as propostas de redação do novo Código de Menores sinalizava a distância que separava o Direito do Menor e o Direito da Criança, e que as mudanças, cuja necessidade a Funabem parecia corroborar, diziam respeito aos esforços na construção de “um sistema em favor do menor”. Em primeiro lugar, “criança” e “menor” não eram conceitos sinônimos porque os direitos de que dispunham as crianças, genericamente, ou seja, sem distinção de raça, classe, gênero, religião ou etnia, eram mais amplos do que o Direito poderia amparar: eram aqueles referentes à saúde, à educação, à convivência familiar, ao tratamento digno, permeado por amor e compreensão, etc. Isto, conforme entendiam os magistrados que emendaram o projeto, em acordo com o redator da matéria, o Direito não lhes podia assegurar. Era um leque amplo e para além dos instrumentos jurídicos disponíveis. Por esta razão sugeriam a alteração da redação do art. 2º do projeto original, que era a seguinte: “São necessidades básicas do menor, para os efeitos desta Lei: a) saúde; b) educação; c) profissionalização; d) recreação; e) segurança social”.<sup>83</sup>

Noutro sentido, o Direito do Menor não era o mesmo que o Direito da Criança, porque os magistrados buscaram afunilar, nas sínteses empreendidas no texto legal, o rol de menores de idade por ele amparados: aqueles que “realmente” dela fossem necessitados. Isto faz lembrar – e em algum sentido parece mesmo haver sido uma tentativa de retorno às origens, há um

---

<sup>82</sup> BRASIL, 1965a.

<sup>83</sup> Direito do Menor não é o mesmo que Direito da Criança. **Brasil Jovem**, ano X, n. 35, 2º quadrimestre de 1976, pp. 56-66.

tempo em que o futuro era promissor – das ressalvas recorrentes encontradas em *Brasil Jovem* acerca de assistir apenas aqueles que, de fato, eram carenciados, ou então, aqueles aos quais era inevitável neutralizar, os infratores. Era este o público, lembremos, ao qual a internação estava destinada quando da vigência da Funabem-promessa, que pretendia abolir o “pistolão” que permitia a utilização de vagas nas instituições públicas por menores que possuíam família, ali instalando-se devido às relações que mantinham com os seus gestores.<sup>84</sup> Alyrio Cavallieri considerava, em depoimento ao jornal *O Globo*, em 1971, “‘estorrecedor’ o fato de que de sete mil internados [na Guanabara] não haja um único que pra lá tenha sido enviado pelo Juizado de Menores”.<sup>85</sup>

As mudanças sugeridas pelos magistrados da ABJM ao texto original do Código de Menores foram aceitas integralmente pelo Congresso Nacional, sancionadas na forma de Lei n. 6.697 pelo general-presidente João Batista Figueiredo, em 10 de outubro de 1979. Conforme seu art. 1º, dispunha o Código de Menores de 1979 sobre a assistência, proteção e vigilância a menores de 18 anos, em caráter preventivo, qualquer que fosse a sua situação, e àqueles até os 18 anos que se encontrassem em situação irregular. Esta condição foi sintetizada através de seis situações em relação ao menor, a saber: I) privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente; II) vítima de maus tratos ou castigos imoderados; III) em perigo moral; IV) privado de representação ou assistência legal; V) com desvio de conduta; VI) autor de infração penal.<sup>86</sup>

A aplicação da nova lei ficaria disciplinada por três componentes: as Diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do Menor; o contexto no qual se encontrasse o menor e sua família; e o estudo de cada caso, realizado por equipe de que participasse pessoal técnico, sempre que possível.<sup>87</sup> Ter em vista estes dois últimos componentes caberia ao juiz de Menores, que aplicaria as medidas pertinentes visando “fundamentalmente, à sua integração sócio-familiar”, conforme a redação do art. 13. As medidas aplicáveis ao “menor”, também em número de seis, eram as seguintes, em ordem decrescente de prioridade: advertência; entrega aos pais ou responsáveis; colocação em lar substituto; imposição de regime de liberdade assistida; colocação em casa de semiliberdade; e internação.<sup>88</sup> A redação do art. 40, referente à

---

<sup>84</sup> O fim do pistolão. **Brasil Jovem**, ano I, n. 04, setembro de 1967, pp. 54-55.

<sup>85</sup> Ver a seguinte reportagem: Juizado quer vagas da FEBEM para quem precisa. **O Globo**, Rio de Janeiro, 11 nov. 1971, p. 14.

<sup>86</sup> BRASIL. Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6697impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697impressao.htm). Acesso em: jul. 2019.

<sup>87</sup> Idem, tit. II, art. 4º.

<sup>88</sup> Idem, cap. I, art. 14.

internação, corroborava as diretrizes da Pnbem: “A internação somente será determinada se for inviável ou malograr a aplicação das demais medidas”.<sup>89</sup>

Conforme o desejo exposto pelo juiz Alyrio Cavallieri, o Código de Menores de 1979 sintetizava tanto o objeto da lei quanto as situações, circunstâncias e medidas aplicadas ao objeto jurídico – o menor em situação irregular. Os 231 artigos da lei de 1927 – se aceitarmos a lógica de que o seu valor fora “transcrito” e “modernizado” através da doutrina da situação irregular – foram absorvidos em 123 artigos que compunham o Código de Menores de 1979. A redução das situações previstas no novo Código de Menores, em relação ao anterior, deixava margem para a atuação discricionária do juiz de Menores, uma vez que arbitrava em relação a matérias generalizadas. Embora houvesse reclamos, como visto na fala de Cavallieri, em relação à impossibilidade de consolidar o Direito do Menor como prevalente na aplicação do Direito – tendo sido limitada sua competência, inclusive – o juiz como autoridade suprema poderia “a qualquer tempo e no que couber”, cumular ou substituir as medidas aplicáveis ao menor de que tratava o cap. I, art. 14, acima descrito.<sup>90</sup> Podia, também, desde que ciente o Ministério Público, determinar a apreensão do menor para a execução de qualquer das referidas medidas.

De acordo com a redação do art. 93, cap. IV, os pais ou responsáveis poderiam intervir nos procedimentos de que tratava a lei em questão somente através de “advogado com poderes especiais”, o que expressava a impotência de quem possuía o Pátrio Poder sobre a criança ou o adolescente no sentido de intervir em decisão da autoridade da matéria. A redação do parágrafo único do mesmo capítulo era a seguinte: “Será obrigatória a constituição de advogado para a imposição de recurso”. Traduziam-se desta forma, na letra da lei, as relações de poder existentes entre o Estado, através dos operadores do Direito, e as famílias pobres brasileiras no exercício do Pátrio Poder. Em relação à apuração de infração penal, de que dispunha o cap. II, ficava patente o acautelamento infantojuvenil em até trinta dias até a sua apresentação à autoridade competente, se assim fosse necessário para a conclusão das diligências e apresentação do relatório da equipe interprofissional. Noutras palavras, a lei consentia na privação de liberdade de crianças e jovens por tão somente uma suspeita de infração cometida, sem que houvesse sido concluído o devido processo legal.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Idem, cap. I, seq. IV, art. 40.

<sup>90</sup> Idem, cap. I, art. 15.

<sup>91</sup> BRASIL, 1979, cap. II, art. 100. Em 29 de fevereiro de 1980, a Organização dos Advogados do Brasil seção São Paulo publicava uma nota no jornal *A Folha de São Paulo* em que condenava alguns dos artigos do Código de Menores de 1979, em vigor desde o dia 11 daquele mês. Entre os artigos que “devem merecer repúdio de nossas consciências de advogados”, além de outros graves defeitos, constava o que requeria procuração confeccionada pela família em nome do advogado do “menor”, a fim de poder avistá-lo quando em internação ou acautelado.

Em que pese os elementos aqui apontados, que sugerem a lei de 1979 um tanto desajustada em relação aos tempos em que veio à luz, juridicamente a Doutrina da Situação Irregular se situou enquanto intermediária entre a Salvacionista, que pautou a lei de 1927, e a Doutrina da Proteção Integral, vindoura. De acordo com Rinaldo Segundo, a Doutrina da Situação Irregular não garantia direitos universais aos infantojuvenis, nisto diferenciando-se da Doutrina da Proteção Integral, que além do mais, entende-os como detentores e não objetos do Direito. No entanto, embora o apelo social-assistencialista se destacasse no Código de Menores de 1927, sua doutrina preocupava-se e incumbia-se com a criança e com o/a adolescente apenas quando em abandono ou delinquência. Neste sentido, a Doutrina da Situação Irregular dava um passo à frente, segundo seus defensores, porque possibilitava amparar a infância e juventude nos casos de carência financeira, moral e jurídica, previamente, portanto, à sua situação de abandono ou desvio de conduta.<sup>92</sup>

De qualquer forma, os tempos talvez já não fossem mais adequados para uma legislação menorista. O texto de abertura do conjunto de narrativas que celebravam a obra de Mello Mattos, de autoria de Luiz Mendizábal, publicado em *Brasil Jovem* em 1977, fazia referências a conceitos que expressavam o despontar de outros horizontes. Proteção Integral, Direitos de Cidadania, Estado de Direito e Direitos da Criança, este último como expressão de algo que delas emana, ao invés de apontar a quem era objeto de lei, demonstravam a inserção do jurista espanhol numa lógica diferente daquela que regia o governo da infância e da juventude enquanto menoridade.<sup>93</sup> Depois de quase uma década tramitando nas Câmaras Legislativas, parece significativo que a promulgação do Código de Menores de 1979 tenha se dado naquele que fora declarado pela Organização das Nações Unidas como o Ano Internacional da Criança. Apesar de uma resposta simbólica inadequada às pressões inerentes deste movimento em prol da “criança” – e não do “menor” – uma legislação nova sugeria inevitavelmente uma renovação,

---

Alentava-se, ainda, a infelicidade do artigo que permitia que um adulto pudesse aguardar em liberdade o desenrolar do processo de averiguação de crime ou contravenção, enquanto o “menor” poderia permanecer acautelado, conforme apontamos em relação ao referido art. 100. Cf. AREND, Silvia Maria Fávero. “Sopram novos ventos...”: Legislação e noção de família no período de democratização (Brasil, 1980 – 1990). **Anais do XIV Encontro Estadual de História – “Tempo, memórias e expectativas”**, 19 a 22 de agosto de 2012, Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, Florianópolis, SC. Disponível em: <http://www.anpuh-sc.org.br/encontro2012/uploads/simposio-06-trabalho-18.pdf>. Acesso em: jul. 2019.

<sup>92</sup> SEGUNDO, Rinaldo. Notas sobre o direito da criança. **Revista Jus**, jan./2003, s/p. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3626/notas-sobre-o-direito-da-crianca/1>. Acesso em: jul. 2019.

<sup>93</sup> MENDIZÁBAL, Luiz. É obrigação moral conhecer a obra de Mello Mattos. **Brasil Jovem**, ano XII, n. 39, 3º quadrimestre de 1977, pp. 37-40.

o que parecia conveniente no momento de desgaste político vivido pelo regime nos últimos anos da década de 1970.<sup>94</sup>

Conforme pontuou Edson Seda, a legislação de 1979 veio assentar a dicotomia existente entre as crianças e os/as adolescentes e os menores. Para o autor, o Código de Menores de 1927 continha potencialmente os elementos para uma evolução dos direitos da criança e do/a adolescente, o que parecia estar em vias de se concretizar nos anos 1940. Durante o período 1940-1964 as duas categorias conviveram em face de uma reforma legislativa que introduziu notáveis avanços sociais no Direito positivo brasileiro. Dentre elas destaca-se o Decreto-Lei n. 2.024, de 17 de fevereiro de 1940<sup>95</sup> que ordenava criar em todo o país, de modo sistemático e permanente, favoráveis condições e as garantias necessárias para a efetivação dos direitos fundamentais da maternidade e da infância, relacionados ao seu desenvolvimento físico, saúde, bem-estar e alegria, preservação moral e preparação para a vida. Por outro lado, ainda de acordo com Seda, as leis suplementárias como esta mantiveram intacto o Código de Menores de 1927 e, portanto, a divisão crianças *versus* menores, ocorrendo que

a lei para “menores”, convivendo com a lei para a infância e adolescência fez desta dicotomia um campo fértil para que o velho enfoque do bacharel de Direito, em vez de assimilar o conhecimento produzido pelas Ciências Humanas e Sociais em um enfoque transdisciplinar, a elas justapusesse seu próprio e tradicional conhecimento (notoriamente no campo das “anormalidades”) [tradução minha].<sup>96</sup>

Com o advento do regime autoritário instaurado em 1964, não apenas os projetos que apontavam para a fusão destas categorias foram interrompidos, como se gestou a ideia de uma atuação voltada à menoridade de modo positivo: aqueles infantojuvenis definidos pelo que não têm, pelo que não são, pelo que não sabem, enfim, pela sua incapacidade, como era o menor-objeto do aparato jurídico-assistencial. Positivo, no sentido de que estes eram os considerados “merecedores” do sistema “em favor do menor”, que a lei de 1979 vinha a corroborar. Uma lei para o cidadão em déficit que buscava, improvavelmente, ser positivado, e que personificava tudo o que a criança não era: menor.

A situação irregular como um conjunto de carências não definidas, que comportava uma gama crescente de “problemas” foi uma concepção que se desenvolveu com a gerência da

<sup>94</sup> Para esta discussão, ver: AREND, Silvia Maria Fávero; DAMINELLI, Camila Serafim. Políticas Sociais para infância e juventude carente e infratora (1970-1980). In: BRANCHER, Ana Lise. LOHN, Reinaldo Lindolfo (Orgs.). **Histórias na ditadura**: Santa Catarina (1964-1985). Florianópolis, Editora da UFSC, 2014, pp. 181-205; e DAMINELLI, 2013.

<sup>95</sup> BRASIL. Decreto-Lei n. 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. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2024-17-fevereiro-1940-411934-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: jul. 2019.

<sup>96</sup> SEDA, 1992, p. 120.

infância pela Funabem, e que o Código de Menores de 1979 veio para consolidar. Tratava-se, neste sentido, de um ponto final, e não de um recomeço, como propalavam seus idealizadores. Isso se aplica também ao arremate em relação ao menor infrator, temática que movimentou o panorama jurídico, como demonstrado, durante a longa vigência do Código de Menores de 1927. Ao procurar não estigmatizar através das insígnias de menor abandonado e menor delinquente, a Doutrina da Situação Irregular estigmatizou, no entanto, a menoridade como “indivíduo em situação irregular” (dada à falta, omissão ou negligência de seu representante legal, ou seja, em abandono moral ou material) – por isto genérico – e como um vir a ser objeto específico da lei – marginal, perigoso, criminoso – cada vez mais longe da assistência, cada vez mais próximo da vigilância e da penalidade. Abstrato, por que uma vez neste lugar, apagava-se a sua origem comum – genérica – e se lhe aplicava um conjunto de medidas (penais) que ignoravam a sua feitura naquele mesmo ambiente de privações, do âmbito da assistência.

A convicção que gestou a lei de 1979 era a da necessidade de dividir para governar. As crianças e os adolescentes carentes, por si só, não eram objeto do Direito, mas uma questão da qual deveria se ocupar a Assistência Social. Quando as demandas apresentadas fossem do universo jurídico, o aparato viria a intervir no sentido de sua regularização. A lei, no contexto e com as especificidades delineadas, encarnou uma tentativa de salvar todo um sistema, toda uma estrutura que estava em vias de vir abaixo. O que se processou no campo do Direito, ao afunilar-se o objeto de intervenção, consistiu em apertar um pouco mais o nó sobre aqueles que, *sui generis*, eram da sua alçada.

\*\*\*

Após ter acompanhado debates conduzidos por *Brasil Jovem* ao longo dos 12 anos de sua confecção, parecia-me necessário observá-los desde outro ponto de vista para quem sabe, aproximar-me dos estudos historiográficos que delineavam uma Funabem que ruía, a partir do meado da década de 1970. Encontrei nas mesas-redondas organizadas pelo jornal *O Globo* entre 1971 e 1977 um espaço pontual de discussão das temáticas infantojuvenis em que participaram outros atores, como era minha expectativa, mas também a oficialidade da instituição, mantendo neste sentido alguma relação com os temas, problemas e abordagens por ela suscitados através de *Brasil Jovem*. Apesar das especificidades delineadas na realização destes encontros, percebi correspondências mais estreitas entre estes debates e a instituição, do que entre ela, em seu estrato mais alto, e o que designei Funabem-estigma.

A afinidade entre ambos os veículos – *O Globo* e *Brasil Jovem* – evidenciou-se em várias frentes. Em relação à política de abrigo, centralizada na cidade do Rio de Janeiro, giraram as celeumas fundamentais: internar ou socializar as infâncias e adolescências urbanas? Para assisti-las, corrigi-las ou neutralizá-las? Como distinguir e encaminhar perfis distintos, inseridos num mesmo quadro social e epistemológico? E, finalmente, estando a Funabem, já sinônimo de instituição de abrigo, sobrecarregada, como encaminhar a assistência às infâncias e adolescências pobres? A continuidade das práticas da Funabem em relação às insígnias do SAM era notável, tendo aquela, inclusive, aumentado exponencialmente tanto a sua demanda quanto as denúncias que, lembremos, estiveram no centro das mudanças propaladas pela entidade: o assistencialismo, os limites geográficos, a inaptidão técnica, a política da internação, a criminalização da pobreza.

Nos debates oportunizados por *O Globo* acompanhamos o desgoverno das infâncias e das juventudes brasileiras, com as características acima elencadas, o que no jornal se demonstrou através do descentramento das soluções do raio de atuação da Funabem, para o de outros agentes sociais, tais como os do terceiro setor, do empresariado e do campo do Direito. As críticas à insuficiência das medidas preventivas ou terapêuticas implantadas pela Funabem foram sutis no veículo, possivelmente porque ele estivera alinhado com o regime militar e com a manutenção de um estado de coisas que inviabilizava críticas mais contundentes. Sendo assim, a solução propalada por estes debates envolveu sobretudo o tema do trabalho: instigando a que se alterasse a legislação, mas também propondo institucionalizar atividades pseudo-laborais descontinuadas e informais.

A atuação paulatina e destacada dos juízes de Menores nos debates sobre infância e juventude, tanto em *Brasil Jovem* quanto em *O Globo*, demonstra como a experiência da menoridade foi sendo deslocada do campo da Assistência Social para o do Direito, nisto residindo um afunilamento das categorias infantojuvenis abarcadas por lei, mas também o acirramento da relação entre menoridade e conflito com a lei. Gestada pela Funabem, tal acepção de menoridade, conforme seu contorno observado no momento da promulgação do novo Código de Menores constituía-se por uma experiência pautada em dois tempos: como generalidade pretérita oriunda da carência de condicionamentos positivos, que marcava a existência tanto de abandonados como de infratores, e como abstração, operação intelectual de isolamento do objeto e do seu tratamento pontual, através da lei.

Como um desejo pessoal e um projeto sistemático de parte dos juízes de Menores, a promulgação do Código de Menores de 1979 representou o feito que encerraria o projeto Funabem, ou para seguir a lógica deste trabalho, que faria despontar a Funabem-estigma. O



cenário estava alterado em relação à 1964: havia uma lei nova, todo um arcabouço assistencial em desenvolvimento, que se relacionava com o Ministério de Previdência e Assistência Social. A instituição havia ficado sob as sombras de tudo o que não funcionava bem, jogado à luz pela promulgação da nova lei. Havia, no horizonte, um futuro outro, inspirado por um espaço de experiência que era não mais aquele do SAM, mas ocupado pela própria trajetória da Funabem.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

### “COLOCA UMA CANÇÃO NO MEU SILÊNCIO”

Se não há grilhões em meus pés, nem algemas  
em meus punhos, por que será que me sinto  
limitada, sem possibilidade de comunicação?

Se não há grades e nem cadeados, por que me  
sinto assim, sem conseguir transformar em  
palavras o anseio de aproximação que está  
dentro de mim?

Tu, que vês além do temperamento, da  
personalidade distorcida; além da morte, além  
da vida, coloca em meu silêncio uma canção.

*Myrtes Mathias*

Cada um e cada uma, ao acessar o universo da poesia, adentra um mundo de reflexões e sentidos que lhes são próprios, num conjunto de nuances e interpretações a que chamamos subjetividade. Myrtes Mathias, poetisa de *Brasil Jovem*, talvez falasse a Deus, a quem tudo vê e a que tudo tem acesso, no seu clamor por colocar-lhe nos lábios palavras que pudessem vencer o abismo existente entre si e, quem sabe a quem se referia? Por minha vez, queria colocar um pouco de poesia, de música e de acalanto, neste espaço silencioso da experiência infantojuvenil, que minha história narrada não deu conta de apreender. Se o leitor ou leitora deste estudo entendeu-o permeado por dureza, injustiça e pesar, do ponto de vista de uma história institucional, que imagine por um momento como viveram as crianças, adolescentes e jovens amparados pelas políticas, instrumentos e discursos aqui historiados.

O que propus neste trabalho foi narrar uma história da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor a partir de um olhar oficial sobre ela, e de fontes documentais que me limitaram, em grande medida, o acesso às vidas que eram a sua razão de existir. Analisei-a como entidade gestora, pontuando sempre que possível a aplicação das políticas sociais que a entidade geriu, fosse através dos estudos historiográficos que me antecederam, ou através de algumas experiências disponibilizadas pela própria Funabem, por meio de *Brasil Jovem*. O leitor ou a leitora familiarizado com os debates que a circundam certamente haverá sentido falta de que se falasse das Febens neste trabalho, e com toda razão, uma vez que elas são parte importante da memória histórica acerca do paradigma menorista no Brasil. Mais ainda, haverá sentido falta

de que se falasse e expusesse as violências, os maus-tratos, as torturas e tantas outras formas de sofrimento infantojuvenil que, sabemos, foram inúmeros e sistemáticos, executados por técnicos que agiam em nome destas instituições, filiadas à entidade nacional. Contudo, o que não posso, como historiadora, é pelear com as fontes, ou querer ver nelas o que não há. Com este limite imposto pela documentação escolhida, pude tão somente apontar o meu conhecimento sobre estas ocorrências reforçando, continuamente, que meu objeto de análise foi a experiência da instituição nacional, conforme os seus próprios dizeres.

Os caminhos tomados por esta escrita da história foram, de qualquer maneira, frutos das minhas escolhas. Em relação às questões que me coloquei e aos temas que me instigavam. Observando uma e outra vez as fontes documentais, percebo que diversos temas ficaram de fora desta análise, e que poderiam muito bem ter sido incorporados à minha hipótese-tese: os instrumentos de socialização alternativos, como o esporte e a música; as temáticas da drogadição e da censura, das artes e divertimentos; os boletins informativos do Conselho Nacional, ou as reportagens sobre a relação entre a Funabem e o Unicef; a polêmica insistência da entidade em discutir temas como direitos, democracia, cidadania. Paradoxos que saltam aos olhos quando se estuda uma entidade de moldagem tecnicista, assistencialista, criada por um regime de exceção. Uma porção a mais de elementos na história paradoxal da Funabem – além daqueles que foram aqui abordados – que não de inspirar minhas pesquisas futuras.

Do que realmente me ressinto, entretanto, é não haver podido fazer a necessária discussão no âmbito das interseccionalidades, ou seja, abordar a parcela populacional alvo e objeto das políticas sociais implantadas pela entidade em termos de raça, etnia, gênero, religião, dentre outros marcadores sociais da diferença. O que posso afirmar, com certeza, é que a concepção de política social vigente no período e conforme foi executada pela Funabem vinculava-se ao elemento de classe social, e não qualquer uma: destinava-se aos pobres urbanos, àquela parcela populacional no patamar mais baixo da pirâmide social. Aqueles a quem faltava tudo, desde a infraestrutura urbana, serviços, acesso às condições mais fundamentais da vida material e aos bens simbólicos da cidadania. De parte do Estado brasileiro faltou, além disto tudo, o devido respeito para com os seus processos e formas de ganhar e viver a vida.

Claro está que os mencionados problemas sociais nunca estiveram tão longe de ser erradicados como durante o regime militar. Mas a produção de sentidos observada no período, que se valeu dos instrumentos do Estado para fabricar um contexto marcado por otimismo em relação ao futuro conduzido pelos militares, influenciou o momento de construção da Funabem de tal maneira que propus designar o período compreendido entre 1964 e 1979 como o da Funabem-promessa. No conceito está incorporado, além do horizonte de expectativas aberto ao

“futuro sem fronteiras”, um espaço de experiência inundado pelo insucesso do Serviço de Assistência a Menores, que só corroborava o lugar do “milagre” ocupado pela entidade naquele presente-passado.

A Funabem-estigma, parece necessário destacar, não se construiu com o desmonte da promessa, mas foi tão somente possível visualizá-la a partir do momento em que a entidade passou a ser questionada, desacreditada, quando sobre ela recaíam denúncias então difíceis de esconder através de propagandas sobre o abrigamento modelar ou as visitas ilustres, por exemplo. As condições de possibilidade da conversão da promessa em estigma estavam dispostas desde que se decidiu tratar a pobreza com assistencialismo pontual, entendendo-a como indigna, porque incapaz de vencer na vida, e ainda por cima imprimindo esta herança em suas infâncias e juventudes. A proposta de temporalidade expressa pelos conceitos-experiência de Funabem-promessa e Funabem-estigma consiste em minha contribuição teórica à historiografia sobre as infâncias e juventudes no Brasil, consistindo nisso a tese que busquei defender ao longo deste trabalho.

No curso desta experiência institucional pautada em duas temporalidades, a menoridade foi uma peça chave. Operada enquanto positividade – uma fundação para o *Brasil Jovem* que dele necessitava – a categoria designava um conjunto de demandas socioassistenciais, quando da estruturação da entidade. Durante a sua gestão o conceito foi maturado tanto pela realidade das suas unidades de internação quanto do seu aparato epistemológico. Em ambos se observou a conversão da infância pobre em criminalidade ou delinquência juvenil. A preocupação era esta, e os instrumentos que a combatiam produziram o efeito que desejavam evitar.

A noção de que a criança pobre e sem perspectivas encaminha-se para o universo criminal, sendo ao mesmo tempo um “ainda não” e um “já”, é uma das reminiscências da experiência da Funabem – nisto residindo, talvez, uma segunda tese dentro da tese principal deste trabalho. Esta operação intelectual, simbólica, fora observada em outros momentos da história da gestão da infância no Brasil, mas concretada pelos instrumentos e pelas chaves de compreensão desenvolvidas pela Funabem e seus agentes. Designei este fenômeno discursivo como o da menoridade genérico-abstrata. A acepção vem à mente quando, no tempo presente, referimo-nos a uma criança ou adolescente pobre como “menor”. A alcunha não faria sentido para um/a jovem das classes economicamente médias e altas: “menor” prescinde uma suspeição no presente em relação ao seu futuro, por sua vez, embasada na sua origem social. Busquei neste trabalho apontar alguns elementos, mas também as especificidades deste fenômeno, que julgo acabado com a promulgação do Código de Menores de 1979.

Inferir a respeito de um legado por parte da instituição, no sentido positivo, talvez seja impreciso, porque o saber histórico inspira a produção de conhecimentos mais complexos do que o maniqueísmo do bem e do mal. Permito-me, no entanto, tal exercício, isto representando algum acalanto, cuja necessidade manifestei no começo destas considerações. Um primeiro legado transmitido pela Funabem refere-se à conformação de uma rede de profissionais, especialistas em temáticas infantojuvenis, que vimos se formar ao longo das décadas de 1960 e 1970. O gigantesco aparato burocrático-institucional edificado pela entidade demandou a criação de novos e mais amplos espaços de qualificação profissional, mas também dotou de importância estes profissionais, a ela vinculados, exaltando consequentemente seu trabalho e a própria noção de políticas sociais. Este processo permitiu a erosão do sistema Funabem por dentro e de maneira muito qualificada, vide o paradigma construído ao longo dos anos 1980, cujo produto constitui o Estatuto da Criança e do Adolescente e seu Sistema de Garantia de Direitos.

Depois, parece também significativo que a maior parte do arcabouço fundamental na construção do Sistema de Garantia de Direitos foi traçado, pelo menos em termos conceituais, durante a experiência da Funabem. Por exemplo, conceitos chave como *sistema*, *rede*, *instrumentos*, *convivência familiar e comunitária*, mas também paradigmas, como o da *não internação*, o da *transferência de renda*, o dos *programas integrados*; tudo isso emergiu durante a gestão das infâncias e das juventudes pela Funabem, sendo apropriado pelo Estatuto e suas políticas. Nisto posso enxergar, não sem algum esforço, a experiência da Funabem como intermediária entre a filantropia impulsionada pelo Estado, que vigorou antes dela, e o Estado como propulsor de políticas públicas de acesso à cidadania, que viria a seguir. Para o exercício desta “visão” tive que abrir mão de leituras sociais que tudo explicavam pelo “contexto” da ditadura militar. Quer dizer, demonstrei como a Funabem e o regime de exceção estiveram vinculados, mas também que parte do seu desmonte se deu pela presença, em suas fileiras, de profissionais que não estavam a serviço da ditadura, mas sim exercendo suas funções laborais e sociais da maneira como era possível, como parte significativa da sociedade brasileira o fez durante os mais de vinte anos em que vivemos sob ditadura.

Menos em relação aos seus instrumentos de trabalho, que se constituíram como continuidade em relação ao passado, e ainda assim, com inúmeras ressalvas, foi durante sua gestão que o governo da população infantojuvenil viu lançarem-se ao solo as sementes que floresceriam com a ampliação do horizonte de expectativas nacional, possibilitado pelo momento de reabertura política. Por um lado, fica claro que o solo infértil do regime de exceção

não permitiu que o sistema, apenas esboçado, avançasse; por outro, entendo que fora imprescindível a experiência da Funabem para construí-lo de fato no futuro-presente.



## REFERÊNCIAS

- ALTENFELDER, Mário. **Bem-Estar e Promoção Social**. Governo do Estado de São Paulo, 1977.
- ALVAREZ, Marcos César. **A emergência do Código de Menores de 1927**: uma análise do discurso jurídico e institucional da assistência e proteção aos menores. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.
- AREND, Silvia Maria Fávero. Legislação menorista para o trabalho, infância em construção (Florianópolis, 1930-1945). **Revista Caderno Espaço Feminino**, v. 17, n. 01, 2007, pp. 269-292. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/neguem/article/view/442>. Acesso em: jul. 2019.
- AREND, Silvia Maria Fávero. **Histórias de abandono**: infância e justiça no Brasil (década de 1930). Florianópolis: Editora Mulheres, 2011.
- AREND, Silvia Maria Fávero. “Sopram novos ventos...”: Legislação e noção de família no período de democratização (Brasil, 1980 – 1990). In: **Anais do XIV Encontro Estadual de História – “Tempo, memórias e expectativas”**, 19 a 22 de agosto de 2012, Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, Florianópolis, SC. Disponível em: <http://www.anpuh-sc.org.br/encontro2012/uploads/simposio-06-trabalho-18.pdf>. Acesso em: jul. 2019.
- AREND, Silvia Maria Fávero; DAMINELLI, Camila Serafim. Políticas Sociais para infância e juventude carente e infratora (1970-1980). In: BRANCHER, Ana Lice. LOHN, Reinaldo Lindolfo (Orgs.). **Histórias na ditadura**: Santa Catarina (1964-1985). Florianópolis, Editora da UFSC, 2014, pp. 181-205.
- AREND, Silvia Maria Fávero; LOHN, Reinaldo Lindolfo. Introdução. In: AREND, Silvia Maria Fávero. **Um país impresso**: História do Tempo Presente e revistas semanais no Brasil. Curitiba: Editora CRV, 2014, pp. 11-17.
- BASTOS, Angélica Barroso. **Direitos Humanos das crianças e dos adolescentes**: as contribuições do Estatuto da Criança e do Adolescente para a efetivação dos Direitos Humanos infantojuvenis. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.
- BECHER, Franciele. **O “perigo moral” em tempos de Segurança Nacional**: políticas públicas e minoridade em Caxias do Sul – RS (1962-1992). Dissertação (Mestrado em História). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.
- BÉDARIDA, Françoise. Le temps présent et l’historiographie contemporaine. In: **Vingtième Siècle. Revue d’histoire**. n. 69, janvier-mars 2001, pp. 153-150.
- BLOCH, Marc. **Apologia da História**: ou o ofício de historiador. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.



BOEIRA, Daniel Alves. **CPI do Menor**: infância, ditadura e políticas públicas (Brasil, 1975-1976). Tese (Doutorado em História). Centro de Ciências Humanas e da Educação, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

BREDA, Bruna. O ensino obrigatório na legislação federal dos séculos XX e XXI. **Textura**, Canoas, v. 18, n. 36, jan./abr. 2016, pp. 09-21. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/1516/1451>. Acesso em: set. 2018.

BRITO, Eleonora Zicari Costa de. **Justiça e Gênero**: uma história da Justiça de Menores de Brasília (1960-1990). Brasília: Editora da Unb, 2007.

BRITO, Fausto. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, mai./ago. 2006, pp. 221-236. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n57/a17v2057.pdf>. Acesso em: jun. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissões Parlamentares de Inquérito: 1946 a 2002**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. Disponível em: [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/CPIs\\_CD\\_1946-2002.pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/CPIs_CD_1946-2002.pdf). Acesso em: jul. 2017.

CAMPOS, Angela Valadares Dutra de Souza Campos. **O menor institucionalizado**: um desafio para a sociedade. Petrópolis: Vozes, 1984.

CAPELATO, Maria Helena; PRADO, Maria Lígia. **O bravo matutino**: imprensa e ideologia no jornal *O Estado de São Paulo*. São Paulo: Alfa-Omega, 1980.

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano**. Vol. 1: Artes de fazer. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

COMBLIN, Pe. Joseph. **A ideologia da Segurança Nacional**: o poder militar na América Latina. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

COSSE, Isabella. **Pareja, sexualidade y familia en los años sessenta**: una revolución discreta en Buenos Aires. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: apresentando a pesquisa, problematizando a política social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, Número Especial, v. 16, out. 2012, pp. 453-460. Disponível em: [http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/7910/2/O\\_Sistema\\_Unico\\_de\\_Assistencia\\_Social\\_no\\_Brasil\\_apresentando\\_a\\_pesquisa\\_problematizando\\_a\\_politica\\_social.pdf](http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/7910/2/O_Sistema_Unico_de_Assistencia_Social_no_Brasil_apresentando_a_pesquisa_problematizando_a_politica_social.pdf). Acesso em: abr. 2018.

DAMINELLI, Camila Serafim. **Governar, assistir, tolerar**: uma história sobre infância e juventude em Florianópolis através das páginas de *O Estado* (1979 – 1990). Dissertação (Mestrado em História). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves. O governo João Goulart e o golpe de 1964: memória, história e historiografia. **Revista Tempo**, Niterói, v. 14, n. 28, jun. 2010, pp. 123-143.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 24, set. 1991, pp. 85-116.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011, pp. 33-96.

FICO, Carlos. **Reinventando o otimismo**: ditadura, propaganda e imaginário social no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

FICO, Carlos. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. **Revista Brasileira de História**, v. 24, n. 27, julho de 2004, pp. 29-60.

FONSECA, Claudia. **Caminhos da adoção**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Loyola, 2000.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. 23º ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território, População**. Curso dado no Collège de France (1977-1978). Coleção tópicos. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRONTANA, Isabel C. R. da Cunha. **Crianças e adolescentes**: nas ruas de São Paulo. São Paulo: Loyola, 1999.

FUNABEM. **A experiência da FUNABEM na reeducação do menor de conduta antissocial**. Rio de Janeiro: FUNABEM, 1976.

FUNDAÇÃO IBGE. Censo Demográfico Brasil. VIII Recenseamento Geral – 1970. Série Nacional, v. 1. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/69/cd\\_1970\\_v1\\_br.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/69/cd_1970_v1_br.pdf). Acesso em: abr. 2018.

GOFFMAN, Erwing. **Manicômios, Prisões e Conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1974.

GUIRADO, Marlene. **A criança e a FEBEM**. Coleção Debates. São Paulo: Perspectiva, 1980.

JOFFILY, Mariana. O aparato repressivo: da arquitetura ao desmantelamento. In: REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá. (Orgs.). **A ditadura que mudou o Brasil**. 50 anos do golpe de 1964. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, pp. 158-171.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro Passado**: Contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto: PUC-Rio, 2006.

KOSELLECK, Reinhart. **Estratos do Tempo**: Estudos sobre história. Rio de Janeiro: Contraponto: PUC-Rio, 2014.

LEAL, Carlos Eduardo; MONTALVÃO, Sérgio. **O GLOBO**. In: Acervo digital (dicionários) do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. s/d. s/p. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/globo-o>. Acesso em: jul. 2019.

LIMA, Andréa Pereira de. O modelo estrutural de Freud e o cérebro: uma proposta de integração entre a psicanálise e a neurofisiologia. **Revista de Psiquiatria Clínica**, v. 06, n.

37, 2010, pp. 270-277. Disponível em:

<http://www.periodicos.usp.br/acp/article/view/17274/19291>. Acesso em: jul. 2019.

LOHN, Reinaldo Lindolfo. História, política e mídia no Brasil em redemocratização. In: GONÇALVES, Janice (Org.). **História do Tempo Presente**: oralidade, memória, mídia. Itajaí: Casa Aberta, 2016, pp. 59-76.

LONDOÑO, Fernando Torres. A origem do conceito menor. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História da Criança no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1991, pp. 129-145.

LUCA, Tania Regina de. História dos, nos e por meio dos periódicos. In: PINSKY, Carla Bessanezi (Org.). **Fontes Históricas**. 2ª ed. São Paulo: Editora Contexto, 2008, pp. 111-154.

LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Herbert S. Mudanças sociais no período militar (1964-1985). In: REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá. (Orgs.). **A ditadura que mudou o Brasil**. 50 anos do golpe de 1964. Rio de Janeiro: Zahar, 2014a, pp. 66-91.

LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Herbert S. Transformações econômicas no período militar (1964-1985). In: REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá. (Orgs.). **A ditadura que mudou o Brasil**. 50 anos do golpe de 1964. Rio de Janeiro: Zahar, 2014b, pp. 92-111.

LUPPI, Carlos Alberto. **Agora e na hora de nossa morte**: o massacre do menor no Brasil. São Paulo: Editora Brasil Debates, 1981.

MACHIESKI, Elisângela da Silva. Infância, relações de gênero e o ciclo da marginalização na Campanha da Fraternidade de 1987. In: **Anais eletrônicos do Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress**, 30 de julho a 04 de agosto de 2017, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, SC. Disponível em: [http://www.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1499450098\\_ARQUIVO\\_Machieski.Ociclodamarginalizacao.FG.pdf](http://www.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1499450098_ARQUIVO_Machieski.Ociclodamarginalizacao.FG.pdf). Acesso em: jul. 2019.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História social da criança abandonada**. São Paulo: Hucitec, 1998.

MARTINS FILHO, João Roberto. A influência doutrinária francesa sobre os militares brasileiros nos anos de 1960. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 67, jun. 2008, pp. 39-50.

MARTINS FILHO, João Roberto. Estado e regime no pós-64: autoritarismo burocrático ou ditadura militar? **Revista de Sociologia e Política**, n. 02, 1994, pp. 07-23.

MERRICK, Thomas William. Resultados preliminares do censo realizado em 1970 no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 06, n. 02, abr./jun. 1972, pp. 85-96. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/5862/4561>. Acesso em: abr. 2018.

MIRANDA, Humberto. **Nos tempos das Febems**: memórias de infâncias perdidas (Pernambuco, 1964 – 1985). Tese (Doutorado em História). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

MIRANDA, Humberto. Em busca da família ideal: a Funabem, o abandono de crianças e a política de “manutenção do menor no lar” (Pernambuco, 1960-1970). In: AREND, Sílvia

Maria Fávero; MOURA, Esmeralda Blanco Bolsonaro de; SOSENSKI, Susana. (Orgs.). **Infâncias e juventudes no século XX: histórias latino-americanas**. Ponta Grossa: Toda Palavra, 2018, pp. 285-304.

MOREIRA, Fabiane Barbosa. **Os valores-notícia no jornalismo impresso**: análise das “características substantivas” das notícias nos jornais *Folha de São Paulo*, *O Estado de São Paulo* e *O Globo*. Dissertação (Mestrado em Jornalismo). Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. O golpe de 1964 e a ditadura nas pesquisas de opinião. **Revista Tempo**, v. 20, 2014, pp. 01-21.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 17ª ed. São Paulo: Cortez, 2015.

NUNES, Eduardo Silveira Netto. O trabalho infantil em debate na América Latina: primeira metade do século XX. In: AREND, Silvia Maria Fávero; MOURA, Esmeralda Blanco Bolsonaro de; SOSENSKI, Susana. (Orgs.). **Infâncias e juventudes no século XX: histórias latino-americanas**. Ponta Grossa: Toda Palavra, 2018, pp. 307-334.

NOGUEIRA FILHO, Paulo. **Sangue, corrupção e vergonha**: SAM. São Paulo: s.e., 1956.

OSUNA, María Florencia. **La intervención social del Estado Argentino entre dos dictaduras**: un estudio de los proyectos, las políticas y los actores del Ministerio del Bienestar Social/Acción Social de la Nación (1966-1983). Tese (Doutorado em História). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2016.

PASSETTI, Edson. **O que é Menor**. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Braziliense, 1985.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: DEL PRIORI, Mary (Org.). **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2009, pp. 347-375.

PILOTTI, Francisco. Sobre la segunda edición del libro. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. (Orgs.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011, pp. 11-13.

PINHEIRO, Luciana de Araújo. **O “magistrado paternal”**: o juiz Mello Mattos e a assistência e proteção à infância (1924-1933). Tese (Doutorado em História das Ciências e da Saúde). Fundação Oswaldo Cruz, Casa de Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2014.

PINSKY, Carla Bassanezi. A Era dos modelos flexíveis. In: PEDRO, Joana Maria; PINSKY, Carla Bassanezi. (Orgs.). **Nova História das Mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2012, pp. 513-543.

PONTE, Cristina. **Crianças em notícia**: a construção da infância pelo discurso jornalístico (1970-2000). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005.

PRESOT, Aline. Celebrando a “Revolução”: As Marchas da Família com Deus pela Liberdade e o Golpe de 1964. In: Rollemberg, Denise; QUADRAT, Samantha Viz (Orgs.). **A construção social dos regimes autoritários**: legitimação e consenso no século XX. Brasil e América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010, pp. 71-96.

QUEIROZ, José J. (Org.). **O mundo do menor infrator**. 3ª ed. Coleção Teoria e Práticas Sociais. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.

RESENDE, Haroldo de. A História na Perspectiva genealógica de Michel Foucault. In: **Anais do XXIII Simpósio Nacional de História da Anpuh**. Universidade Estadual de Londrina: Londrina/PR, 2005. Disponível em: <http://anais.anpuh.org/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.0434.pdf>. Acesso em: mai. 2017.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil**: percurso histórico e desafios ao presente. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

RIZZINI, Irene. Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011a, pp. 97-150.

RIZZINI, Irene. **O Século Perdido**: raízes históricas das Políticas Públicas para infância no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011b.

RIZZINI, Irma. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011c, pp. 225-286.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. Introdução. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. (Orgs.). **A Arte de Governar Crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011d, pp. 15-30.

RODRIGUES, Gutemberg Alexandrino. **Os filhos do mundo**: a face oculta da menoridade (1964-1979). São Paulo: IBCCRIM, 2001.

ROSA, Alexandre Moraes da; LOPES, Christina Brito. Redução da Idade Penal: “Vale a ‘Pena’ ver de novo (?)”. **Justificando**, 14 set. 2014. Disponível em: <http://www.justificando.com/2014/09/12/reducao-da-idade-penal-vale-pena-ver-de-novo/>. Acesso em: jul. 2019.

ROUSSO, Henry. **A última catástrofe**: a história, o presente, o contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

SANTOS, Marco Antonio Cabral dos. Criança e criminalidade no início do século. In: DEL PRIORI, Mary (Org.). **História das Crianças no Brasil**. 6ª ed. São Paulo: Contexto, 2009, pp. 210-230.

SEDA, Edson. Evolución del derecho brasileño del niño y adolescente. In: MENDEZ, Emílio G.; CARRANZA, Elias (Orgs.). **Del revés al derecho**: La condición jurídica de la infancia en America Latina – base para una reforma legislativa. Buenos Aires: Galerna, 1992, pp. 115-130.

SEDA, Edson. **A criança e o fiel da balança**: a solução de conflitos segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente. Rio de Janeiro: Edição Adês, 2004.

SEGUNDO, Rinaldo. Notas sobre o direito da criança. **Revista Jus**, jan. 2003, s/p. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3626/notas-sobre-o-direito-da-crianca/1>. Acesso em: jul. 2019.

SOUZA, Gizele de; CORDEIRO, Andréa. Os primeiros Congressos Americanos da Criança e a pan-americanização dos debates sobre a infância (1916-1922). **Revista Tempo & Argumento**, Florianópolis, v. 07, n. 14, jan./abr. 2015, pp. 05-28. Disponível em: <http://revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/2175180307142015005/4266>. Acesso em: mar. 2017.

SOUZA, Jamerson Murillo Anunciação de. O Conservadorismo moderno: esboço para uma aproximação. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 122, abr./jun. 2015, pp. 199-223. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282015000200199&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282015000200199&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: mai. 2018.

THOMPSON, Augusto. **Quem são os criminosos?** O crime e o Criminoso: entre políticos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto: propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011, pp. 287-321.

ZIRKER, Daniel. Hugo Abreu e Afonso de Albuquerque Lima: a mudança quixotesca da linha dura para o centro. **Revista Historiae**, Rio Grande, n. 05, v. 02, 2014, pp. 325-360.

Sites consultados:

<http://editoraglobo.globo.com>  
<http://kalliope-verbund.info/de>  
<http://legis.senado.leg.br>  
<http://planalto.gov.br>  
<http://portal.ceara.pro.br/>  
<http://www.cdpb.org.br>  
<http://www.direitoshumanos.usp.br>  
<http://www.fgv.br>  
<http://www.stf.jus.br>  
<http://www.ultimosegundo.ig.com.br>  
<http://www2.camara.leg.br>  
<https://www.memoria.oglobo.oglobo.com>  
<https://www.pt.wikipedia.org>  
<https://www.abraminj.org.br>  
<https://www.al.sp.gov.br>  
<https://www.camara.leg.br>  
<https://www.fgv.br/cpdoc>  
<https://www.jusbrasil.com.br>  
<https://www.planalto.gov.br>



## FONTES DOCUMENTAIS

### I. Revista Brasil Jovem

Exemplares consultados:\*

**Brasil Jovem**, ano I, n. 01, outubro de 1966.\*\*  
**Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966.  
**Brasil Jovem**, ano I, n. 03, abril de 1967.  
**Brasil Jovem**, ano I, n. 04, setembro de 1967.  
**Brasil Jovem**, ano II, n. 07, outubro de 1968.  
**Brasil Jovem**, ano II, n. 08, dezembro de 1968.  
**Brasil Jovem**, ano III, n. 09, março de 1969.  
**Brasil Jovem**, ano III, n. 10, junho de 1969.  
**Brasil Jovem**, ano III, n. 11, setembro de 1969.  
**Brasil Jovem**, ano III, n. 12, dezembro de 1969.  
**Brasil Jovem**, ano IV, n. 13, março de 1970.  
**Brasil Jovem**, ano IV, n. 14, junho de 1970.  
**Brasil Jovem**, ano IV, n. 15, 3º trimestre de 1970.  
**Brasil Jovem**, ano IV, n. 16, 4º trimestre de 1970.  
**Brasil Jovem**, ano V, n. 17, 1º trimestre de 1971.  
**Brasil Jovem**, ano V, n. 18, 2º trimestre de 1971.  
**Brasil Jovem**, ano V, n. 19, 3º trimestre de 1971.  
**Brasil Jovem**, ano V, n. 20, 4º trimestre de 1971.  
**Brasil Jovem**, ano VI, n. 21, 1º trimestre de 1972.  
**Brasil Jovem**, ano VI, n. 22, 2º trimestre de 1972.  
**Brasil Jovem**, ano VII, n. 25, 1º quadrimestre de 1973.  
**Brasil Jovem**, ano VIII, n. 28, 1º quadrimestre de 1974.  
**Brasil Jovem**, ano VIII, n. 29, 2º quadrimestre de 1974.  
**Brasil Jovem**, ano VIII, n. 30, 3º quadrimestre de 1974.  
**Brasil Jovem**, ano VIII, n. 31, 1º quadrimestre de 1975.  
**Brasil Jovem**, ano VIII, n. 32, 2º quadrimestre de 1975.  
**Brasil Jovem**, ano VIII, n. 33, 3º quadrimestre de 1975.  
**Brasil Jovem**, ano VIII, n. 34, 1º quadrimestre de 1976.  
**Brasil Jovem**, ano X, n. 35, 2º quadrimestre de 1976.  
**Brasil Jovem**, ano X, n. 36, 3º quadrimestre de 1976.  
**Brasil Jovem**, ano XI, n. 37, 1º quadrimestre de 1977.  
**Brasil Jovem**, ano XI, n. 38, 2º quadrimestre de 1977.  
**Brasil Jovem**, ano XII, n. 39, 3º quadrimestre de 1977.  
**Brasil Jovem**, ano XIII, n. 40, 1º quadrimestre de 1978.  
**Brasil Jovem**, ano XIII, n. 41, 2º quadrimestre de 1978.  
**Brasil Jovem**, ano XIII, n. 42, 3º quadrimestre de 1978.

\* A pesquisa nos exemplares de *Brasil Jovem* acima referenciados foi realizada junto ao acervo de periódicos da Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro/RJ.

\*\* Os exemplares foram referenciados conforme a grafia das capas.



Reportagens citadas:

## Capítulo 01

- Uma Fundação para o Brasil Jovem. **Brasil Jovem**, ano I, n. 01, outubro de 1966, p. 01.
- O que é a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. **Brasil Jovem**, ano I, n. 01, outubro de 1966, pp. 12-13.
- Anteprojeto de criação da FNBEM. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, pp. 25-32.
- ALTENFELDER, Mário. O nascer da Fundação. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, pp. 41-44.
- Uma missão bem cumprida. **Brasil Jovem**, ano I, n. 03, abril de 1967, p. 43.
- O que é a Fundação. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, p. 45.
- ALTENFELDER, Mário. Mensagem a dois governos e a uma só Revolução. **Brasil Jovem**, ano I, n. 03, abril de 1967, p. 01.
- Conversa do editor. **Brasil Jovem**, ano I, n. 03, abril de 1967, p. 52.
- Conversa do editor. **Brasil Jovem**, ano I, n. 04, setembro de 1967, p. 01.
- São João em Quintino. **Brasil Jovem**, ano II, n. 04, setembro de 1967, pp. 70-71.
- Instituto Stella Maris. **Brasil Jovem**, ano II, n. 08, dezembro de 1968, pp. 43-50.
- Informação sobre o Bem-Estar do Menor Hoje. **Brasil Jovem**, ano II, n. 08, dezembro de 1968, pp. 67-70.
- Conversa do editor. **Brasil Jovem**, ano III, n. 09, março de 1969, p. 03.
- ALTENFELDER, Mário. O bem-estar do menor e a situação social do Brasil. **Brasil Jovem**, ano III, n. 09, março de 1969, pp. 62-64.
- Visita de Negrão de Lima. **Brasil Jovem**, ano III, n. 10, junho de 1969, pp. 58-63.
- Escola Wenceslau Braz. **Brasil Jovem**, ano III, n. 11, setembro de 1969, pp. 46-51.
- FNBEM – o que é, o que faz, como trabalha. **Brasil Jovem**, ano III, n. 12, dezembro de 1969, pp. 04-10.
- Carta do editor. **Brasil Jovem**, ano III, n. 12, dezembro de 1969, p. 03.
- Carta do editor. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 13, março de 1970, p. 03.
- WIEKBOM, Ulla. A Fundação do futuro sem fronteiras. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 13 março de 1970, pp. 52-53.
- Stella Maris: presença da tradição no futuro. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 13, março de 1970, pp. 74-76.
- A ação da FNBEM através dos convênios. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 14, junho de 1970, pp. 10-11.
- Stella Maris: primeira-dama prestigia nova escola da FNBEM. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 14, junho de 1970, pp. 46-49.
- Carta do editor. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 16, 4º trimestre de 1970, p. 03.
- Médici na FNBEM: “Isto é um milagre”. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 16, 4º trimestre de 1970, pp. 46-58.
- Carta do editor. **Brasil Jovem**, ano III, n. 17, 1º trimestre de 1971, p. 03.
- Tempo de construir Bem-Estar do Menor. **Brasil Jovem**, ano V, n. 17, 1º trimestre de 1971, Terceira Capa.
- Carta do editor. **Brasil Jovem**, ano III, n. 18, 2º trimestre de 1971, p. 03.
- Carta do editor. **Brasil Jovem**, ano VI, n. 22, 2º trimestre de 1972, p. 03.
- Wenceslau Braz é mais que uma escola: é o lar de 450 meninos. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 34, 1º quadrimestre de 1976, pp. 41-48.
- Dez anos depois: No lugar do SAM a FUNABEM. O amor ao invés do crime. **Brasil Jovem**, ano IX, n. 36, 3º quadrimestre de 1976, pp. 02-11.

Estagiários da ESG visitam escola da FUNABEM em Caxambu. **Brasil Jovem**, ano XIII, n. 42, 3º quadrimestre de 1978, pp. 69-71.

## Capítulo 02

JUNQUEIRA, Helena Iracy. Integração do bem-estar social no planejamento para o desenvolvimento. **Brasil Jovem**, ano I, n. 01, outubro de 1966, pp. 04-05.

Normas para aplicação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, pp. 09-13.

ALTENFELDER, Mário. O nascer da Fundação. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, pp. 41-44.

SOUZA, Relton Félix de. Uma experiência em Brasília. **Brasil Jovem**, ano I, n. 03, abril de 1967, pp. 02-07.

MILANI, Paulo César. Sociedade e família no Brasil. **Brasil Jovem**, ano I, n. 04, setembro de 1967, pp. 38-45.

Campanha em favor do menor. **Brasil Jovem**, ano I, n. 04, setembro de 1967, pp. 68-69.

Estabelecimento de mau título não terá ajuda. **Brasil Jovem**, ano II, n. 08, dezembro de 1968, p. 51.

FRANCO, Mariana Brito. Política de Proteção e fortalecimento da família. **Brasil Jovem**, ano II, n. 08, dezembro de 1968, pp. 32-35.

ADESG visita Centro Piloto e elogia tratamento do menor. **Brasil Jovem**, ano II, n. 08, dezembro de 1968, pp. 40-42.

Internar menores nem sempre é solução. **Brasil Jovem**, ano III, n. 10, junho de 1969, pp. 25-26.

Negrão se diz admirado com bem-estar do menor. **Brasil Jovem**, ano III, n. 10, junho de 1969, pp. 58-63.

Colocação profissional assegura o futuro. **Brasil Jovem**, ano III, n. 10, junho de 1969, p. 80.

A adoção ou quando o coração é maior que o mundo. **Brasil Jovem**, ano III, n. 12, dezembro de 1969, pp. 63-65.

Boas e más reações. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 13, março de 1970, pp. 05-06.

WIEKBOM, Ulla. A Fundação do futuro sem fronteiras. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 13 março de 1970, pp. 52-53.

Convênios: esta é a forma certa de ajudar o menor. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 14, junho de 1970, pp. 11-13.

SAMWAYS, Noel. Legitimação adotiva. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 15, 3º trimestre de 1970, pp. 12-13.

Colocação familiar mediante soldada. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 15, 3º trimestre de 1970, pp. 14-16.

Mentalidade preventiva na proteção do menor. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 15, 3º trimestre de 1970, p. 84.

SILVA, J. Caldeira da. O desafio das transformações. **Brasil Jovem**, ano V, n. 17, 1º trimestre de 1971, pp. 24-35.

Internação 1970. **Brasil Jovem**, ano V, n. 18, 2º trimestre de 1971, pp. 66-75.

PILOTO, Valfrido. O desmoronar da família e a missão do jornalista. **Brasil Jovem**, ano V, n. 18, 2º trimestre de 1971, pp. 83-87.

O Plano de Prevenção. **Brasil Jovem**, ano V, n. 19, 3º trimestre de 1971, pp. 12-21.

O grande temário. **Brasil Jovem**, ano V, n. 20, 4º trimestre de 1971, pp. 06-11.

BUZAID, Alfredo. A Política do Menor é nacional. **Brasil Jovem**, ano V, n. 20, 4º trimestre de 1971, pp. 18-21.

ALMEIDA, Magdalena. Adoção legal agora é mais difícil. **Brasil Jovem**, ano V, n. 20, 4º trimestre de 1971, pp. 79-84.

A grande tarefa da Funabem: ação preventiva. **Brasil Jovem**, ano VI, n. 21, 1º trimestre de 1971, pp. 66-73.

Prevenção é o caminho de agora. **Brasil Jovem**, ano VII, n. 28, 1º quadrimestre de 1974, pp. 02-03.

ALTENFELDER, Mário. Prevenção exige desenvolvimento integrado. **Brasil Jovem**, ano VII, n. 28, 1º quadrimestre de 1974, pp. 09-13.

Internamento ou socialização. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 28, 1º quadrimestre de 1974, pp. 50-59.

Empresários paulistas visitam a Funabem. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 28, 1º quadrimestre de 1974, pp. 80-84.

MORAES, Edson Seda de. Noções básicas sobre a prevenção da marginalização do menor nos centros urbanos. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 30, 3º quadrimestre de 1974, pp. 30-35.

LIMA FILHO, Ruy. Wenceslau Bráz é mais que uma escola, é o lar de 450 meninos. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 34, 1º quadrimestre de 1976, pp. 41-48.

Direito do Menor não é o mesmo que Direito da Criança. **Brasil Jovem**, ano X, n. 35, 2º quadrimestre de 1976, pp. 56-87.

Funabem está em todo o país com seus programas. **Brasil Jovem**, ano X, n. 36, 3º quadrimestre de 1976, pp. 26-31.

LAGE, Wanda. Funabem para quem (ainda) não conhece. **Brasil Jovem**, ano X, n. 36, 3º quadrimestre de 1976, pp. 77-84.

MELO, Fawler de. Política Nacional do Bem-Estar do Menor e Desenvolvimento de Pessoal. **Brasil Jovem**, ano XI, n. 38, 2º quadrimestre de 1977, pp. 17-21.

RIOS, José Arthur. Qual a solução: internar ou socializar o menor marginalizado. **Brasil Jovem**, ano XII, n. 39, 3º quadrimestre de 1977, pp. 18-25.

RIOS, Paulo. IPS atende aos menores de conduta anti-social. **Brasil Jovem**, ano XI, n. 40, 1º quadrimestre de 1978, pp. 42-48.

SILVA, Luiz Gonzaga Nascimento. Política de Previdência e Assistência Social. **Brasil Jovem**, ano XIII, n. 40, 1º quadrimestre de 1978, pp. 60-64.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Adoção por estrangeiros: uma solução legislativa. **Brasil Jovem**, ano XIII, n. 41, 2º quadrimestre de 1977, pp. 76-82.

Todos devem engajar-se em programas de prevenção. **Brasil Jovem**, ano XIII, n. 42, 3º quadrimestre de 1978, pp. 02-11.

### Capítulo 03

FERREIRA, Francisco de Paula. A marginalização do menor. **Brasil Jovem**, ano II, n. 07, outubro de 1968, pp. 70-71.

São Paulo estudou delinquência juvenil. **Brasil Jovem**, ano II, n. 08, dezembro de 1968, p. 71.

FLEURY, Gumerindo. Delinquência juvenil. **Brasil Jovem**, ano II, n. 08, dezembro de 1968, pp. 72-74.

Negrão se diz admirado com bem-estar do menor. **Brasil Jovem**, ano III, n. 10, junho de 1969, pp. 58-63.

Pesquisas sobre menores no Brasil. **Brasil Jovem**, ano III, n. 11, setembro de 1969, pp. 04-09.

CARNEIRO, Glauco. A maldição de ser menor. **Brasil Jovem**, ano III, n. 12, dezembro de 1969, pp. 24-28.

CARNEIRO, Glauco. A revolta dos associais. **Brasil Jovem**, ano III, n. 12, dezembro de 1969, pp. 77-80.

- REZENDE, Mário Moura. A delinquência juvenil e suas causas. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 13, março de 1970, pp. 14-15.
- BITENCOURT, Valter; VARGAS, Túlio. Considerações sobre a delinquência. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 13, março de 1970, pp. 77-78.
- A menoridade e o novo Código Penal. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 14, junho de 1970, pp. 37-39.
- MESQUITA, Eldes Schenini. O drama do menor infrator. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 14, junho de 1970, pp. 84-87.
- RIOS, José Arthur. Os novos aspectos da delinquência juvenil nos países em desenvolvimento. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 15, 3º trimestre de 1970, pp. 28-31.
- Novas formas de encaminhamento. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 15, 3º trimestre de 1970, pp. 66-67.
- BARROS, Marcelo de. A herança da criminalidade e do comportamento. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 16, 4º trimestre de 1970, pp. 40-41.
- GOERGEN, Hermann M. Criminalidade do Bem-Estar. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 16, 4º trimestre de 1970, pp. 44-45.
- Prevenção evita marginalização do menor. **Brasil Jovem**, ano VI, n. 17, 1º trimestre de 1971, p. 20.
- CARNEIRO, Glauco. Menor: um sôco na sociedade. **Brasil Jovem**, ano VI, n. 18, 2º trimestre de 1971, pp. 04-13.
- SANT'ANNA, Nilson; CARVALHO, Paulo Ladeira de. Delito e delinquência: participação pública na prevenção. **Brasil Jovem**, ano VI, n. 18, 2º trimestre de 1971, pp. 62-65.
- SILVA, Helvécio de Siqueira e. Furtos. Resenha DENP. **Brasil Jovem**, ano V, n. 19, 3º trimestre de 1971, pp. 72-73.
- VINHAS, Ines. Como criar um delinquente. **Brasil Jovem**, ano VI, n. 19, 3º trimestre de 1971, pp. 86-89.
- Funabem apura causas da marginalização. **Brasil Jovem**, ano VII, n. 25, 1º quadrimestre de 1973, p. 42.
- Crianças agressivas: como tratá-las. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 28, 1º quadrimestre de 1974, pp. 85-87.
- SILVA, Edevaldo Alves da. A delinquência e a sociedade. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 29, 2º quadrimestre de 1974, pp. 81-84.
- Prevenção da marginalização. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 29, 2º quadrimestre de 1974, Terceira Capa.
- ALTENFELDER, Mário. A Funabem e o menor com desvio de conduta. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 30, 3º quadrimestre de 1974, pp. 03-07.
- Chile diz que problema do menor não deriva da pobreza. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 30, 3º quadrimestre de 1974, pp. 26-29.
- Menor: aspectos do desvio de conduta. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 31, 1º quadrimestre de 1975, pp. 42-50.
- Impulso agressivo e hostil é próprio da natureza humana. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 32, 2º quadrimestre de 1975, pp. 02-07.
- MINEIRO, João; SOARES, Hipólito. Fazer justiça exige exame criminológico do delinquente. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 32, 2º quadrimestre de 1975, pp. 35-38.
- MINEIRO, João; SOARES, Hipólito. Crime: uma análise do ponto de vista da Psicologia. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 33, 3º quadrimestre de 1975, pp. 36-41.
- FERREIRA, Reynaldo Luiz Dias. Delinquência juvenil. **Brasil Jovem**, ano VIII, n. 34, 1º quadrimestre de 1976, pp. 02-07.
- PACHECO, Tânia. Gênio ou marginal quase sempre neurótico. **Brasil Jovem**, ano X, n. 35, 2º quadrimestre de 1976, pp. 08-10.

RICARDO, Aristides. O menor infrator. **Brasil Jovem**, ano X, n. 35, 2º quadrimestre de 1976, pp. 26-29.

Mentira e furto. **Brasil Jovem**, ano XI, n. 38, 2º quadrimestre de 1977, p. 13.

OSÉS, Luis Mendizábal. La técnica jurídico-procesal y informadores del examen judicial del menor. **Brasil Jovem**, ano XI, n. 38, 2º quadrimestre de 1977, pp. 76-87.

90 por cento dos criminosos têm origem humilde. **Brasil Jovem**, ano XII, n. 39, 3º quadrimestre de 1977, pp. 52-53.

Justiça de menores deve ser especializada. **Brasil Jovem**, ano XIII, n. 40, 1º quadrimestre de 1978, pp. 53-59.

XUÉREB, J. C. Los tribunales especializados para menores. ¿Institución del pasado o solución para el futuro? **Brasil Jovem**, ano XIII, n. 42, 3º quadrimestre de 1978, pp. 64-68.

WHITE. Papel del abogado del niño en el sistema procesal contradictorio. **Brasil Jovem**, ano XIII, n. 42, 3º quadrimestre de 1978, pp. 72-76.

DRISCOLL, Margareth. El futuro de los tribunales de menores. **Brasil Jovem**, ano XIII, n. 42, 3º quadrimestre de 1978, pp. 84-87.

## Capítulo 04

Menor: diagnóstico e soluções. **Brasil Jovem**, ano I, n. 02, dezembro de 1966, pp. 15-19.

O fim do pistolão. **Brasil Jovem**, ano I, n. 04, setembro de 1967, pp. 54-55.

Código de Menores vai eliminar paternalismo. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 14, junho de 1970, pp. 24-25.

A menoridade e o Novo Código Penal. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 14, junho de 1970, pp. 37-39.

FERNANDO, Paulo. 2970: a ilusão do futuro. **Brasil Jovem**, ano IV, n. 15, 3º trimestre de 1970, p. 23.

Direito do Menor não é o mesmo que Direito da Criança. **Brasil Jovem**, ano X, n. 35, 2º quadrimestre de 1976, pp. 56-66.

Emendas propostas pelos Juizes de Menores. **Brasil Jovem**, ano X, n. 35, 2º quadrimestre de 1976, pp. 67-77.

Um sistema em favor do menor. **Brasil Jovem**, ano X, n. 35, 2º quadrimestre de 1976, pp. 78-87.

MENDIZÁBAL, Luiz. É obrigação moral conhecer a obra de Mello Mattos. **Brasil Jovem**, ano XII, n. 39, 3º quadrimestre de 1977, pp. 37-40.

CAVALLIERI, Alyrio. Mello Mattos foi o primeiro Juiz de Menores da América Latina. **Brasil Jovem**, ano XII, n. 39, 3º quadrimestre de 1977, pp. 41-43.

CAVALLIERI, Alyrio. Situação Irregular: marco da intervenção no Direito do Menor. **Brasil Jovem**, ano XII, n. 39, 3º quadrimestre de 1977, pp. 44-47.

CAMPOS, Nuno de. Natureza jurídica do Direito do Menor. **Brasil Jovem**, ano XII, n. 39, 3º quadrimestre de 1977, pp. 48-49.

MELO, Fawler de. Mello Mattos: O homem prudente e sábio. **Brasil Jovem**, ano XII, n. 39, 3º quadrimestre de 1977, pp. 50-51.

## II. Legislação

BRASIL. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L3071/imprensa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3071/imprensa.htm). Acesso em: set. 2018.

BRASIL. Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D17943Aimpressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943Aimpressao.htm). Acesso em: mai. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei n. 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. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2024-17-fevereiro-1940-411934-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: jul. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943a. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm). Acesso em: jul. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei n. 6.026, de 24 de novembro de 1943b. Dispõe sobre as medidas aplicáveis aos menores de 18 anos pela prática de atos considerados infrações penais e dá outras providências. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/531122/publicacao/15612703>. Acesso em: jul. 2019.

BRASIL. Lei n. 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. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6865-11-setembro-1944-386457-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: ago. 2017.

BRASIL. Decreto n. 22.042, de 03 de novembro de 1932. Estabelece as condições do trabalho dos menores na indústria. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22042-3-novembro-1932-499365-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. Lei n. 4.513, de 1º de dezembro de 1964, autorizava 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 dava outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4513-1-dezembro-1964-377645-norma-pl.html>. Acesso em: ago. 2017.

BRASIL. Lei n. 4.655, de 02 de junho de 1965a. Dispõe sobre a legitimidade adotiva. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L4655impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4655impressao.htm). Acesso em: set. 2018.

BRASIL. Decreto n. 56.575, de 14 de julho de 1965b. Aprova os Estatutos da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-56575-14-julho-1965-396930-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 5.258 de 10 de abril de 1967. Dispõe sobre medidas aplicáveis aos menores de 18 anos pela prática de fatos definidos como infrações penais e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L5258impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5258impressao.htm). Acesso em: jul. 2019.

BRASIL. Lei n. 5.439, de 22 de maio de 1968. Altera a Lei nº 5.258, de 10 de abril de 1967, que dispõe sobre medidas aplicáveis aos menores de 18 anos pela prática de fatos definidos como infrações penais e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L5439impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5439impressao.htm). Acesso em: jul. 2019.

BRASIL. Lei n. 6.439, de 1º de setembro de 1977. Institui o Sistema Nacional de Previdência Social e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6439.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6439.htm). Acesso em: mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1970-1979/L6697impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6697impressao.htm). Acesso em: set. 2018.

SÃO PAULO. Lei n. 560, de 27 de dezembro de 1949. Criação do Serviço de Colocação Familiar, junto aos juízos de Menores. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1949/lei-560-27.12.1949.html>. Acesso em: set. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia das Nações Unidas de 20 de novembro de 1959. Disponível em:

<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>. Acesso em: ago. 2017.

### III. Jornal *O Globo*

Exemplares consultados:

**O Globo**, Rio de Janeiro, 05 jun. 1971.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 11 nov. 1971.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 02 dez. 1972.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 03 dez. 1972.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 10 dez. 1972.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 29 jan. 1973.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 18 abr. 1973.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 30 mai. 1973.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 11 out. 1973.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 28 nov. 1973.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 24 mai. 1974.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1974.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 11 abr. 1975.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 31 ago. 1975.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 26 out. 1975.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 13 fev. 1976.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 21 mar. 1976.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 04 mai. 1976.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 09 mai. 1976.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 21 mai. 1976.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 25 jul. 1976.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 17 jul. 1977.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 31 jul. 1977.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 20 ago. 1978.  
**O Globo**, Rio de Janeiro, 31 dez. 1978.

**O Globo**, Rio de Janeiro, 25 mar. 1979.

**O Globo**, Rio de Janeiro, 07 jun. 1979.

**O Globo**, Rio de Janeiro, 07 out. 1979.

Reportagens citadas:

#### **Capítulo 04**

Juizado quer vagas da FEBEM para quem precisa. **O Globo**, Rio de Janeiro, 11 nov. 1971, p. 14.

Secretaria de Justiça tem plano para menor abandonado. **O Globo**, Rio de Janeiro, 03 dez. 1972, p. 36.

Menor: uma solução para 2001? **O Globo**, Rio de Janeiro, 10 dez. 1972, p. 39.

O Globo promove mesa-redonda sobre menores e colhe sugestões. **O Globo**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1974, p. 14.

Como socorrer o menor abandonado. **O Globo**, Rio de Janeiro, 21 mar. 1976, p. 16.

Leilão de Crianças. **O Globo**, Rio de Janeiro, 03 mai. 1976, p. 07.

Funabem: é difícil evitar a exploração de menor. **O Globo**, Rio de Janeiro, 04 mai. 1976, p. 11.

As autoridades discutem o menor abandonado. **O Globo**, Rio de Janeiro, 09 mai. 1976, pp. 30-31.

Novas oportunidades, só com mudança da legislação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 17 jul. 1977, pp. 19-20.





## ANEXOS

### **Anexo I – Matérias e seções por exemplar de *Brasil Jovem*.**

Considerando as seguintes seções, em diferentes nomenclaturas: *Flagrantes*, *Jornal da Fundação*, *Dia-a-dia da Funabem*, *O dia-a-dia da Funabem*, *Funabem dia-a-dia*, *O Conselho Nacional em ação*, *Poemas*, *Destaque*, *Opinião*, *Aconteceu*, *Síntese*, *Resenha DENP*, *Febems em ação*, *Atividades do Conselho Nacional*, *Atividade do Conselho*, *Terceira Capa*, *Conversa do Editor*, *Carta do Editor*, *Expediente*, *Carta do Leitor* e *Cartas dos Leitores*.

**Número 01** – 07 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *Flagrantes*). Possui editorial na mesma página do sumário, mas não consta nele. Possui expediente junto ao sumário;

**Número 02** – 11 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *Flagrantes*). Possui editorial (*Conversa do Editor*) junto ao expediente, na última página da revista;

**Número 03** – 16 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *Flagrantes*, 01 seção *O Conselho nacional em ação* e *Expediente*). Possui editorial (*Conversa do Editor*) na mesma página do sumário e nele consta;

**Número 04** – 20 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *Jornal da Fundação*, *Expediente* e *Carta do Leitor*). Possui editorial (*Conversa do Editor*) na mesma página do sumário, mas não consta nele;

**Número 05** – Não disponível

**Número 06** – Não disponível

**Número 07** – 20 matérias numeradas no sumário. Possui editorial (*Conversa do Editor*) na mesma página do sumário, mas não consta nele;

**Número 08** – 28 matérias numeradas no sumário. Possui editorial (*Conversa do Editor*) na mesma página do sumário, mas não consta nele;

**Número 09** – 26 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *Aconteceu* e *Carta do Leitor*). Possui editorial (*Conversa do Editor*) na mesma página do sumário, mas não consta nele;

**Número 10** – 26 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *Aconteceu*, 01 seção *Flagrantes*, 01 seção *Resenha DENP* e *Carta do Leitor*). Possui editorial (*Conversa do Editor*) na mesma página do sumário e nele consta;

**Número 11** – 27 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *Aconteceu* e 01 seção *Poemas*). Possui editorial (*Carta do Editor*) na mesma página do sumário, mas não consta nele;

**Número 12** – 26 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *Aconteceu*); Possui editorial (*Carta do Editor*) na mesma página do sumário, mas não consta nele;

**Número 13** – 36 matérias numeradas no sumário (com 05 seções *Aconteceu*). Possui editorial (*Carta do Editor*) na mesma página do sumário, mas não consta nele;

**Número 14** – 24 matérias numeradas no sumário (com 02 seções *Aconteceu*). Possui editorial (*Carta do Editor*) na mesma página do sumário, mas não consta nele;

**Número 15** – 25 matérias numeradas no sumário (com 03 seções *Aconteceu*). Possui editorial (*Conversa do Editor*) na mesma página do sumário, mas não consta nele;

**Número 16** – 24 matérias numeradas no sumário (com 02 seções *Aconteceu*). Possui editorial (*Carta do Editor*) na mesma página do sumário, mas não consta nele;

**Número 17** – 22 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *Aconteceu*, 01 seção *Destaque*, 01 seção *Opinião e Carta do Leitor*). Possui editorial (*Carta do Editor*) na mesma página do sumário, mas não consta nele;

**Número 18** – 20 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *Opinião*, 01 seção *Destaque* e incluída a *Terceira Capa*). Possui editorial (*Carta do Editor*) na mesma página do sumário, mas não consta nele;

**Número 19** – 18 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *Poesia*, 01 seção *Resenha DENP* e *Carta do Leitor*). Possui editorial (*Carta do Editor*) na mesma página do sumário e nele consta;

**Número 20** – 26 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *Opinião*, 01 seção *Aconteceu* e *Carta do Leitor*). Possui editorial (*Carta do Editor*) na mesma página do sumário, mas não consta nele;

**Número 21** – 22 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *Destaque* e 01 seção *Aconteceu*). Possui editorial (*Carta do Editor*) na mesma página do sumário, mas não consta nele;

**Número 22** – 24 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *Aconteceu* e *Carta do Leitor*). Possui editorial (*Carta do Editor*) na mesma página do sumário, mas não consta nele;

**Número 23** – Não disponível

**Número 24** – Não disponível

**Número 25** – Sem sumário fotografado

**Número 26** – Não disponível

**Número 27** – Não disponível

**Número 28** – 31 matérias numeradas no sumário (incluída a *Terceira Capa*). Possui editorial (*Recado*) na mesma página do sumário e nele consta;

**Número 29** – 20 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *Funabem dia-a-dia*, *Carta do Leitor* e incluída a *Terceira Capa*). Possui editorial (*Carta do Editor*) na mesma página do sumário e nele consta;

**Número 30** – 20 matérias numeradas no sumário (com 02 seções *Dia-a-dia da Funabem*, *Carta do Leitor* e incluída a *Terceira Capa*). Possui editorial (*Carta do Editor*) na mesma página do sumário e nele consta;

**Número 31** – 16 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *Dia-a-dia da Funabem*, *Carta do Leitor* e incluída a *Terceira Capa*). Não possui editorial;

**Número 32** – 15 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *O Dia-a-dia da Funabem* e 01 seção *Síntese*). Não possui editorial;

**Número 33** – 09 matérias numeradas no sumário. Não possui seções nem editorial;

**Número 34** – 19 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *O Dia-a-dia da Funabem*, 01 seção *Síntese* e seção *Carta dos Leitores*). Não possui editorial;

**Número 35** – 15 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *O Dia-a-dia da Funabem*, 01 seção *Síntese* e *Carta dos Leitores*). Não possui editorial;

**Número 36** – 12 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *O Dia-a-dia da Funabem*, 01 seção *Síntese* e *Cartas dos Leitores*). Não possui editorial;

**Número 37** – 13 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *O Dia-a-dia da Funabem*, 01 seção *Síntese*, 01 seção *Atividade do Conselho Nacional* e *Cartas dos Leitores*). Não possui editorial;

**Número 38** – 12 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *Dia-a-dia da Funabem*, 01 seção *Síntese*, 01 seção *Atividade do Conselho* e *Carta dos Leitores*). Não possui editorial;

**Número 39** – 17 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *Dia-a-dia da Funabem*, 01 seção *Febems em ação* e *Cartas dos Leitores*);

**Número 40** – 14 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *Dia-a-dia da Funabem*, 01 seção *Síntese*, 01 seção *Atividades do Conselho Nacional*, 01 seção *Febems em ação* e *Carta dos Leitores*). Possui editorial (sem seção definida, intitulado) na mesma página do sumário, mas não consta nele;

**Número 41** – 16 matérias numeradas no sumário (com 01 seção *Síntese*, 01 seção *Atividades do Conselho Nacional*, 01 seção *Febems em ação*, 01 seção *Dia-adia da Funabem* e *Carta dos leitores*). Não possui editorial;

**Número 42** – 13 matérias numeradas no sumário (com *Carta dos Leitores*). Não possui editorial.

**Anexo II – Memoriais elaborados para cada exemplar de *Brasil Jovem* analisado (exemplos dos memoriais referentes aos números 04, 13 e 38).**

**Brasil Jovem, ano I, n. 04, setembro de 1967.**

Capa da revista apresenta o título principal em azul;

O diferencial deste número é a seção **Jornal da Fundação**, onde foram concentradas as matérias informativas institucionais;

Há uma grande reportagem sobre o trabalho dos menores, em perspectiva “histórica”;

Outra, sobre o encontro de Juízes de Menores do Nordeste, há um quê de celebração no relato deste encontro;

Uma reportagem de Paulo Cesar Milani sobre Sociedade e Família no Brasil, uma análise sociológica, faz um “apanhado histórico” – pode informar acerca das leituras da sociedade as quais interessa à Funabem/ expressa seu entendimento;

Entrevista com o reverendo Mário Cerqueira Leite;

Uma reportagem grande sobre infância e juventude no processo de desenvolvimento da América Latina, abordagem ampla, internacional e comparada;

Chama atenção uma reportagem sobre a nomenclatura das instituições da FNBEM, por Francisco de Paula Ferreira. Informaria sobre as diretrizes da instituição nacional a este respeito? Página 56;

Páginas 64-67: “Menor é assunto da Escola de Guerra”;

Começa a se configurar uma revista heterogênea, onde há espaço para matérias gerais sobre infância e juventude, não apenas sobre menores, e também para as ações da Fundação, cada vez mais visibilizadas; perspectiva “de dentro” parece estar se desenhando como predominante.

Cresce o número de páginas: 73.

**Brasil Jovem, ano IV, n. 13, março de 1970.**

Esta edição da revista possui 04 seções **Aconteceu**. Certamente a Funabem como entidade se destaca em comparação com o trabalho realizado.

Reportagem interessante debate as faixas etárias da lei *versus* senso comum numa discussão sobre o nosso tempo e a maturidade precoce: maioridade deve estabelecer-se em 16, 18 ou 21 anos? Páginas 04-09;

Juiz de João Pessoa redige matéria sobre a delinquência juvenil e suas causas. Juiz parece remeter à vida moderna a produção da delinquência, e menos a questões psicológicas e comportamentais, comumente apontadas pela revista. Páginas 14-15;

Matéria “promocional”, curta, de uma página, intitulada “Política revolucionária de assistência ao menor” vincula diretamente o êxito da Fundação à “revolução de 1964”. Página 25;

Novamente reportagem sobre “os direitos”. Como de costume é descritiva, legal. Página 28. Outra, sobre o “direito ao nome”, na página 51. Ambas interessantes para pensar os paradoxos;

“A cidade e a jovem do interior” trata de meninas que recebem propostas de trabalho na cidade e terminam servindo como escravas domésticas. Análise de gênero seria possível? Páginas 30-32;

O jornal “O Diário”, de Belo Horizonte, redigiu matéria sobre o “Caso Maria de Fátima”. O representante da FUNABEM em Minas Gerais escreveu carta ao jornal onde afirma que tal artigo fora injusto muitas vezes e que o autor desconhece o trabalho silencioso que pessoas e instituições vêm fazendo pela infância e juventude do país. *Brasil Jovem* publicou esta resposta na íntegra, uma vez que ela é um elogio à Fundação, mas não deu maiores detalhes sobre o caso. Assina Gustavo Vasconcelos de Arruda Botelho. Ver para debate entidade x meios de comunicação. Páginas 36-37;

“A Fundação do futuro sem fronteiras” é uma reportagem sobre a FUNABEM ilustrada com foto dos meninos símbolo da instituição. Assina uma representante do Unicef da Suécia. Matéria permeada por preconceitos de classe e etnia. Páginas 52-53;

Grande reportagem sobre a recém-criada FEBEM-CE. “Crianças na barreira do inferno” é assinada por dois jornalistas de “O Povo”, de Fortaleza. Recurso imagético-apelativo. Páginas 54-64;

“Boas e más reações” aborda o caso de crianças que se adaptam ao internamento. Mas apresenta, mesmo nesses casos, os pontos negativos. Páginas 66-67;

“Considerações sobre a delinquência” é assinada por Túlio Vargas e Valter Bitencourt, este colaborador de outros momentos. Âmbito da criminologia. Em que se diferencia a análise voltada aos infantojuvenis? Páginas 77-78;

Páginas 80-84 “A fome dos inocentes”, assinada por Glauco Carneiro, editor responsável de *Brasil Jovem*, com utilização do recurso visual apelativo e sensacionalista, aborda o tema da desnutrição infantil e da implantação dos Centros de Reeducação Alimentar. Curioso nome... já que a fome das crianças não era causada por “má educação”, para ter de ser “reeducada”;

“O menor é o maior problema” aborda as políticas assistenciais no Rio Grande do Sul desde o Abrigo de Menores, criado na década de 1930. Páginas 88-89;

Terceira Capa traz um informe sobre como os leitores e leitoras podem enviar textos e contribuições à revista e como devem ser. Tipo “diretrizes para autores”;

Circulação deste número: 5.000 exemplares. 90 páginas + Terceira Capa.

### **Brasil Jovem, ano XI, n. 38, 2º quadrimestre de 1977.**

Além de reportagens mais gerais, que vinham dando a tônica dos exemplares anteriores (nesta, por exemplo: “infância e adolescência nas sociedades modernas”) percebo nos títulos um tom

mais “caritativo”, no sentido de humanitário, por exemplo: “A sociedade deve à criança o que ela tem de melhor”, reportagem de 19 páginas, muito superior à média da revista. Quem a assina é Edson Seda de Moraes, diretor de Programas Integrados da Funabem e Jessé Torres Pereira Júnior, chefe do Gabinete da Presidência da Funabem;

Parte significativa das reportagens promocionais da instituição versa sobre o aperfeiçoamento de pessoal, como na seguinte matéria: “Política Nacional do Bem-Estar do Menor e Desenvolvimento de Pessoal”. Páginas 14-21;

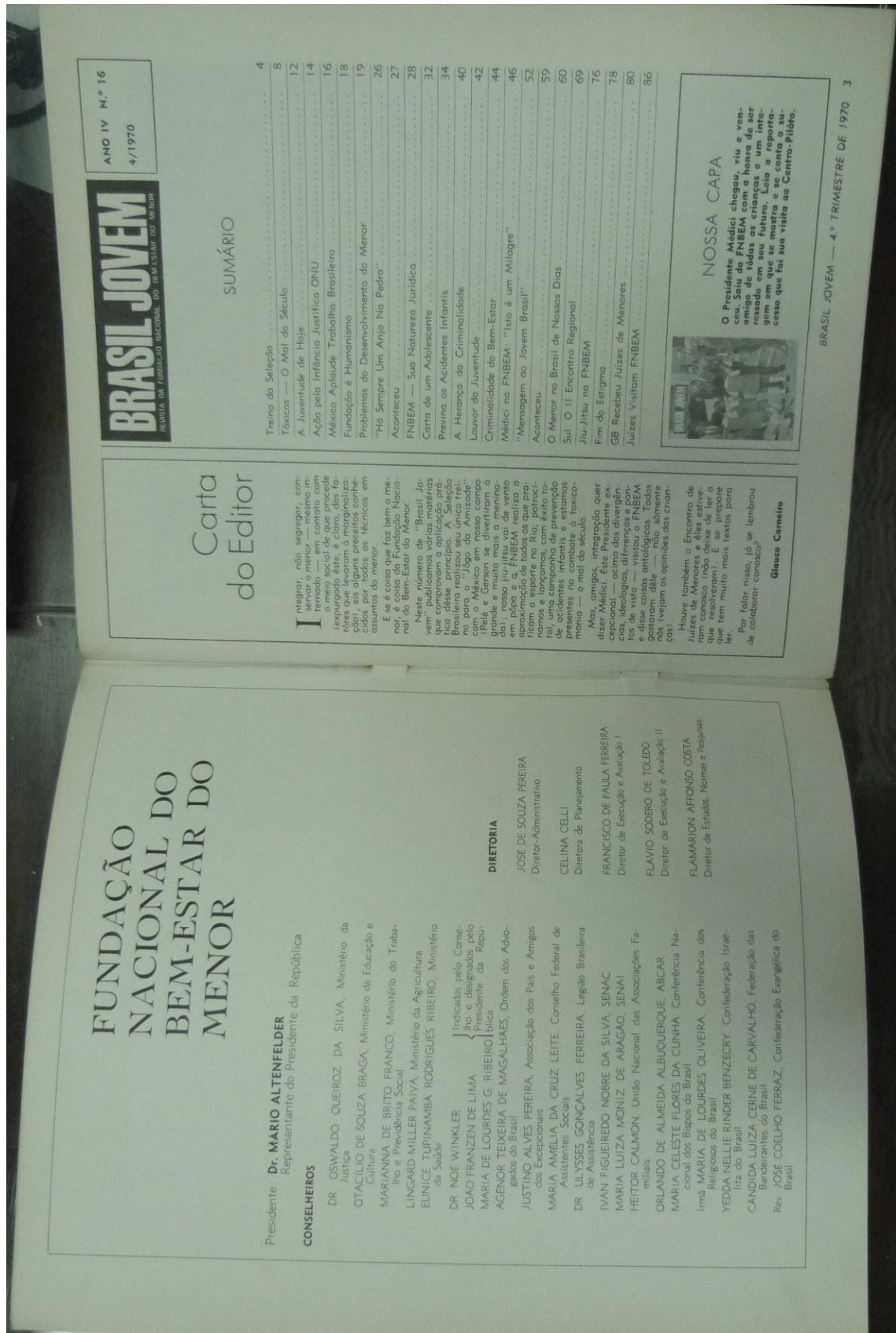
Reportagem sobre a declaração da ONU sobre o Ano Internacional da Criança, histórico do “evento”, justificativas para a escolha do tema, etc. 08 páginas;

“Desenvolvimento é também qualidade de vida da população”, assinada por José Mário Volpon, assessor técnico de Gabinete do Secretário de Promoção Social, sobre a atuação da Funabem no Estado de São Paulo;

Duas reportagens de cunho internacional: “Congresso Panamericano da Criança Aprova Recomendações do Governo Brasileiro”, e “La Técnica jurídico-procesal y informadores del examen judicial del menor”, este assinado por Luis Mendizábal Oses, diretor do Centro de Estudos de Direito do Menor;

90 páginas + Terceira Capa.

Anexo III – Costas da capa com a designação do Conselho Nacional, padrão mantido durante todo o período de edição de *Brasil Jovem* e primeira página da revista, contendo o Sumário e a seção *Carta do Editor*, por Glauco Carneiro.





Anexo IV – Na última página de *Brasil Jovem*, o expediente da revista e a seção *Carta do leitor*, durante a edição da revista por Glauco Carneiro. Ao lado, a chamada *Terceira Capa*, que trazia informes destacados.

