



Recebido em:  
05/07/2017  
Aprovado em:  
06/07/2017  
Editor Respo.: Veleida  
Anahi  
Bernard Charlort  
Método de Avaliação:  
Double Blind Review  
E-ISSN:1982-3657  
Doi:

## A POLÍTICA DO BEM-ESTAR DO MENOR EM SERGIPE

ALESSANDRO ARAÚJO MENDES

EIXO: 1. EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

### RESUMO

A Política Nacional do Bem-Estar do Menor – PNBM - foi um documento elaborado por um grupo de conselheiros, técnicos e assessores de diversas entidades representativas do governo federal e da sociedade civil e publicado em 1973, tendo como base a Lei 4.513, de 1º de dezembro de 1964, a qual autorizava o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, extinguindo o Serviço de Assistência a Menores – SAM e incorporando todo o seu patrimônio e atribuições. Esta Fundação deveria implantar a PNBM em todo o país, com o fim de assistir todas as crianças situação irregular ou de marginalização, sendo esta entendida à época como todo e qualquer afastamento da criança de um desenvolvimento humanizado, bem como as situações de abandono, humilhações e maus-tratos. Esta ação também se desenvolveu em Sergipe.

Palavras-chaves: Educação. Menores. Políticas públicas.

### ABSTRACT

The National Policy on the Well-being of Minors (PNBM) was a document prepared by a group of advisers, technicians and advisors from various entities representing the federal government and civil society and published in 1973, based on Law 4,513, Of December 1964, which authorized the Executive Power to create the National Foundation for the Well-Being of Minors, extinguishing the Service of Assistance to Minors - SAM and incorporating all its assets and attributions. This Foundation should implement the PNBM throughout the country, in order to assist all children in irregular situations or marginalization, being understood at the time as any and all withdrawal of the child from a humanized development, as well as situations of abandonment, humiliation And ill-treatment. This action was also developed in Sergipe.

Key-words: Education. Minors. Publicpolicy.

### INTRODUÇÃO

O presente artigo é um fragmento de uma pesquisa de doutorado pelo PPGED – Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Sergipe, em andamento, a qual tem como objeto as práticas educativas para os menores desassistidos durante o período de 1974 a 1992, ano de encerramento da Cidade de Menores em Sergipe e de criação da Fundação Renascer. respectivamente. Estas instituições acolhiam e acolhem menores desvalidos. cada

uma ao seu tempo, e que hoje, segundo as políticas afirmativa, denominam de crianças e adolescentes em situação de risco ou vulnerabilidade, dispensando-lhes uma normatização de proteção total, inclusive para aqueles que praticam “atos análogos” a crimes. A sua ação em Sergipe se deu por meio da FUNABEM/FEBEM, da mesma forma que nos demais Estados brasileiros, com características semelhantes, diferenciando-se em um grau maior ou menor em sua execução, na lida com os menores dentro da “instituição total” ou mesmo quanto à estrutura arquitetônica da mesma, visto que a própria PNBM trazia várias opções de plantas que, segundo o meu entendimento, eram escolhidas de acordo com o quantitativo e perfis dos menores de cada localidade.

A necessidade de se analisar a PNBM na construção para a tese surgiu porque este documento regulava a assistência aos menores durante o recorte temporal apontado. Ele foi elaborado por um grupo de conselheiros, técnicos e assessores de diversas entidades representativas do governo federal e da sociedade civil, como do(a): Ministério da Justiça, Ministério da Educação e Cultura, Conselho Federal dos Assistentes Sociais, Ordem dos Advogados do Brasil, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Conferência dos Religiosos do Brasil, Federação Evangélica do Brasil, Confederação Israelita do Brasil, entre outras. Este documento foi publicado em 1973, tendo como base a Lei 4.513, de 1º de dezembro de 1964, a qual autorizava o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, extinguindo o Serviço de Assistência a Menores – SAM e incorporando todo o seu patrimônio e atribuições.

Segundo o artigo 5º da Lei 4.513/1964, “A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor tem como objetivo formular e implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, mediante o estudo do problema e planejamento das soluções [...]” (BRASIL, 1964) para os menores desassistidos. Apesar de ter sido elaborada pelo governo federal, ações para o enfrentamento do problema do menor deveriam ter a participação dos estados e municípios visto se tratar de uma política nacional e por estarem mais próximos das suas respectivas realidades: “nos círculos de suas necessidades peculiares e próprias – podem suprir as deficiências que se apresentam” (BRASIL, 1973, p.7), conforme aduziu Dr. Mário Altenfelder, então Presidente da FUNABEM. Seu objetivo foi de apresentar diretrizes para lidar com este problema social, advertindo que:

[...] o problema do menor no Brasil, especialmente o que se refere ao menor marginalizado ou em vias de marginalização, é dos mais agudos. Contrariamente ao problema do menor infrator, cuja incidência em nosso meio é quase insignificante, o menor carente se constitui em grave desafio. (BRASIL, 1973, p. 7).

Estas foram as palavras do aludido Presidente da FUNABEM, cuja sede era no Rio de Janeiro, quando da publicação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor – PNBM. O discurso deste gestor me fez compreender que neste período, início da década de 1970, a preocupação do Estado era maior com as crianças e adolescentes pobres, órfãos e abandonados do que com os que cometiam infrações. Em conformidade com a citação acima, podemos compreender que eram insignificantes os casos que envolviam estes sujeitos, inclusive na ex-capital federal, uma grande metrópole e espelho para os demais estados e municípios do país.

A PNBM, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela FUNABEM na sua lei criadora, entendia “por marginalização do menor o seu afastamento progressivo de um processo normal de desenvolvimento e promoção humana até a condição de abandono, exploração ou conduta anti-social.” (BRASIL, 1973, p. 137).

Há que se observar que o Brasil vivenciava o Regime Civil-Militar desde 1964 e as políticas públicas deveriam se coadunar com os objetivos da Segurança Nacional; no caso, se apropriando dos menores marginalizados pela sociedade, dando-lhes apoio, assistência, educação e trabalho. A princípio, a ressocialização seria uma consequência das suas ações; os menores contribuiriam para o desenvolvimento do país, para a aceleração do progresso nacional, inclusive, com a colaboração das suas potencialidades, moldados a partir de “cuidados de ordem física, moral e social, para que possam desempenhar com dignidade o papel que lhes cabe no seio da sociedade nacional.” (BRASIL, 1973, p. 8). Segundo Dantas (2014):

Da Doutrina de Segurança Nacional desenvolvida pela ESG<sup>1</sup>, inspirada em pregações americanas, [...], provinham os princípios que iriam nortear as diretrizes do Estado

Autoritário nascente. Visualizando o mundo em guerra total, através da bipolaridade Ocidente x Comunismo, e considerando os Estados Unidos da América como bastião do mundo livre [...] Associando a ideia de desenvolvimento à da segurança nacional, dentro de uma engenhosa teoria, destacava-se a guerra revolucionária que elegia a segurança interna como prioridade máxima. (DANTAS, 2014, p. 24).

A ideia de Segurança Nacional já tinha sido implantada por Getúlio Vargas em 1935 com o fim de se “manter a ordem, de combater o comunismo e o integralismo, com medidas assistências e corporativas [...]” (FALEIROS, 1995, p. 70); bem como agir sobre o que se denominou de política da infância ou política do menor, articulando-se “repressão, assistência e defesa da raça” (FALEIROS, 1995, p. 70), a qual teve uma longa duração e grande influência nas vidas das crianças e adolescentes pobres do Brasil.

Em seu governo, criou o DNCr - Departamento Nacional da Criança (1940), cujo fim era de implementar as questões relacionadas ao higienismo, articulando-se com outras entidades públicas e privadas, como: o Conselho Nacional de Serviço Social (1938), o então SAM - Serviço Nacional de Assistência a Menores (1941)<sup>2</sup> e a LBA - Legião Brasileira de Assistência (1942): “a estratégia do governo é de privilegiar, ao mesmo tempo a preservação da raça, a manutenção da ordem e o progresso da nação e do país”. (FALEIROS, 1995, p. 67; 69).

Segundo este autor, o médico Mário Altenfelder, ao ser nomeado Presidente da FUNABEM, em 1965, criticou o internamento dos menores, dizendo que os reformatórios na verdade seriam “deformatórios” (FALEIROS, 1995, p. 77); ele se referia ao SAM, o qual estava vinculado ao Ministério da Justiça e que tinha a finalidade de orientar as políticas públicas para a infância,

fiscalizar educandários particulares, investigar os menores para fins de internação e ajustamento social, proceder ao exame médico-psico-pedagógico, abrigar e distribuir os menores pelos estabelecimentos, promover a colocação de menores, incentivar a iniciativa particular de assistência a menores a estudar as causas do abandono. (FALEIROS, 1995, p. 68).

Neste diapasão, o Juizado de Menores teve o seu poder de atuação reduzido, cabendo-lhe apenas fiscalizar o regime disciplinar e educativo dos internatos, além da manutenção da ordem e da preservação da raça segundo os critérios definidos subjetivamente pelo Juiz de Menores e de acordo com a personalidade e periculosidade do menor. (FALEIROS, 1995, p. 68). Segundo Irma Rizzini e Arno Vogel (1995), foi com a criação do SAM (1941) que “as funções de organizar os serviços de assistência, fazer o estudo e ministrar o tratamento aos menores, foram retiradas da alçada dos juizes. [...] Portanto, com o SAM, a execução do atendimento foi parcialmente separada da instância jurídica, [...]” (RIZZINI; VOGEL, 1995, p. 276).

Altenfelder, quando assumiu a FUNABEM, pronunciou-se sobre a política do menor afirmando que a intervenção racional de toda a sociedade, a prevenção e a ação tecnocrata eram importantes no combate à marginalização do menor, deixando claro que o Estado deveria agir e exigir dos mesmos uma adequação ao sistema. A marginalização seria causada pela migração, pela urbanização e pelo afastamento da família, devendo-se reforçar o poder do Juiz de Menores onde a sua sentença deveria ser cumprida quanto à vigilância, proteção e educação para os menores nos bairros onde residiam além de “assistir sua família através de práticas educativas especiais”. (FALEIROS, 1995, p. 77). Apesar do texto não informar o que eram “práticas educativas especiais”, entendo que ele se referia a atividades de cunho preventivo (assistência educacional, cultural, profissional e de saúde aos menores e suas famílias) para aquelas crianças que ainda não eram marginalizadas, mesmo a pobreza sendo uma condição que, por si só, já estigmatizava as mesmas; e as de cunho terapêutico para as que já estavam em processo de marginalização ou marginalizadas da sociedade, com encaminhamentos às unidades de acolhimento e realização de um trabalho assistencial com vistas a reintegrar os menores à sociedade, bem como às suas famílias, nas áreas de educação, saúde, encaminhamento para cursos profissionalizantes, empregos, entre outros.

Conforme pude depreender destes autores (RIZZINI, VOGEL, 1995; FALEIROS, 1995; RIZZINI, 1995), marginalizados seriam todos os menores que estivessem à margem da sociedade, excluídos das oportunidades e serviços que uma

sociedade moderna tinha; ser marginalizado não significava estritamente ser um delinquente, infrator da lei. Devia-se compreender como crianças e adolescentes hostilizadas pela sociedade e desamparadas por suas famílias, fosse pelo abandono ou pela orfandade ou mesmo pela pobreza, gerando ações por parte delas que, em algumas situações, por desespero com o fim de sobreviverem, chegavam a praticar um ilícito, como o furto de alimentos.

Neste universo de assistencialismo, incluía-se ainda o “tratamento psiquiátrico do menor portador de problemas de conduta anti-social” (SERGIPE, 1978, p. 41). Até 1978, a FEBEM-SE ainda não tinha um setor específico destinado à assistência de menores com alguma deficiência, física ou intelectual; este espaço só foi criado em um momento posterior. Em Minas Gerais, Amira Zaidan Amaral e Maria do Carmo Caixeta (1985), que foram Diretora e Psicóloga da Escola FEBEM Paulo Campos Guimarães, respectivamente, desenvolveram um projeto nesta unidade para atender “a criança deficiente mental”, como trazia o título da sua obra. Informaram que as crianças que se encontravam internadas provinham dos setores menos favorecidos da sociedade:

É um grande grupo que vive em situação de pobreza, excluído dos processos de desenvolvimento econômico, político, social e cultural do país. São pessoas da capital e do interior mas, na grande maioria, migrantes que, [...] nas cidades grandes, deparam-se com a miséria, a violência e a impossibilidade de manterem seus valores e padrões culturais. (AMARAL; CAIXETA, 1985, p. 15).

Desta forma, parece-me que a PNBM foi pensada, inicialmente, para atender as crianças pobres, órfãs, abandonadas e infratoras, mas que teve que ampliar sua atuação para poder também acolher os menores com algum tipo de deficiência que, como disseram as autoras, foram duplamente excluídas da sociedade, pelo abandono e pela deficiência. Suas ações estavam pautadas nas diretrizes da OMS – Organização Mundial da Saúde, de 1979, que, em síntese, “ninguém pode ser considerado deficiente mental apenas levando-se em conta uma impressão subjetiva.” (AMARAL; CAIXETA, 1985, p. 16). Na época da pesquisa realizada pelas autoras, a referida escola atendia “120 crianças e jovens, na faixa etária de 04 a 33 anos, de ambos os sexos, com diferentes graus de deficiência mental, e diversas outras deficiências associadas.” (AMARAL; CAIXETA, 1985, p. 19). Este trabalho passou a fazer parte da política de prevenção e de tratamento terapêutico preconizados pela PNBM.

Em 1976, a FEBEM-SE já contava com um Programa de Prevenção à Marginalização do Menor o qual tinha como objetivo “corrigir os déficits cumulatórios do desenvolvimento das capacidades cognitivas da criança, biopsicossocial e culturalmente carenciada.” (SERGIPE, 1978, p. 21). Além deste programa havia os Núcleos Preventivos distribuídos pelos bairros da capital e municípios sergipanos; destinavam-se tanto aos menores como às suas famílias. A assistência terapêutica constituía-se “pelo atendimento ao menor envolvido pelo processo de marginalização, através de uma ação educativa que visa atender às suas necessidades básicas, criando as condições indispensáveis a sua socialização e formação profissional.” (SERGIPE, 1978, p. 27). A ação terapêutica compreendia: o internato, o semi-internato, a oferta de subsídios às famílias dos menores, entre outros.

A atual instituição sergipana de acolhimento e assistência a menores, Fundação Renascer, deu continuidade ao atendimento dos que eram chamados de deficientes mentais, hoje denominados de deficientes intelectuais ou com transtornos intelectuais; ainda existindo internos do período da FEBEM/SE, tendo em vista que foram abandonados por seus familiares.

Este controle dos corpos, tanto dos menores quanto das famílias tinha o propósito de se estabelecer a ordem e o progresso nacional, onde a Segurança Nacional era o seu condutor para a criação de uma civilização moderna, direcionando a juventude para o trabalho e desenvolvimento do país. Desta forma, a FUNABEM acabou se moldando à tecnocracia e ao autoritarismo que, segundo Faleiros:

Neste contexto repressivo e do Regime Militar, a FUNABEM, que se propunha a assegurar prioridades aos programas que visem à integração do menor na comunidade, através da assistência na própria família e da colocação em lares substitutos, a apoiar instituições que se aproximem da vida familiar, respeitar o atendimento de cada região, acaba se moldando à tecnocracia e ao autoritarismo. (FALEIROS, 1995, p. 76).

O autor entende que este discurso se divide em dois momentos: o primeiro diz respeito ao controle social em nome da segurança nacional, cuja doutrina consistia em reduzir ou anular ameaças que se contrapusessem ao sistema governamental; o segundo refere-se ao tecnocratismo, o qual tinha como pressuposto a verticalização da racionalidade, centralização e uniformidade dos comportamentos de acordo com a cientificidade. (FALEIROS, 1995, p. 76-77).

Segundo Irene Rizzini (1995), a década de 1960 foi inaugurada já com a certeza de extinguir o SAM, visto que o bem-estar das crianças e adolescentes nunca foi o único interesse dos governantes, havendo uma dualidade com o bem-estar social. O desta era de excluir o “menor-problema” da sociedade, já a política do bem-estar do menor era justamente de reintegrá-lo à sociedade. Logo, havia um choque de interesses. Ademais, a política internacional, encabeçada pela Declaração dos Direitos da Criança, aprovada pela ONU em 1959, pressionava os países signatários a adotarem políticas que humanizassem o tratamento às crianças e que lhes garantissem os direitos consignados em seu interior. (RIZZINI, 1995, p. 149).

No final da década de 1950 e começo da década de 1960 o SAM passou a ser fortemente criticado por vários setores da sociedade. Segundo Faleiros, alguns juízes chegaram a dizer que o local era uma “fábrica de delinquentes, escolas do crime, lugares inadequados”. (FALEIROS, 1995, p. 73). Ainda, que contribuía para a formação de verdadeiros núcleos de criminosos e que não tinha condições de garantir a readaptação dos menores. A imprensa, parlamentares e a ASA – Ação Social Arquidiocesana do Rio de Janeiro, também se posicionaram contra o SAM, dizendo que era um sistema desumano, ineficaz e perverso, havia superlotação, ausência de cuidados e imundice. (FALEIROS, 1995, p. 74).

Vê-se que a sociedade estava clamando por uma ação da administração pública e “em meio a tantos projetos e celeumas criadas pela imprensa ao reportar o aumento da criminalidade e da violência envolvendo menores, se havia um consenso na época sobre a matéria, esse pairava sobre a urgência de se extinguir o SAM.” (RIZZINI, 1995, p. 148). Foi por estes, entre outros motivos, que o SAM foi extinto e substituído pela FUNABEM, por meio da Lei 4.513, de 1º de dezembro de 1964, a partir de um anteprojeto elaborado pelo então Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Dr. Milton Soares Campos. (RIZZINI, 1995, p. 150-151).

Esta lei deu origem ao documento da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, que estabelecia diretrizes para a concretização dos ideais tecnocratas do regime estabelecido no governo brasileiro, como já aduzido no início deste capítulo. Ele foi dividido em introdução mais nove partes. Antecedido por uma apresentação do então presidente da FUNABEM, Dr. Mário Altenfelder, seguiu-se a introdução constando apenas da Lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964, a qual autorizou a criação da FUNABEM e que serviu de base para a PNBEM; de uma mensagem aos jovens do ex-Presidente da República, Emílio Garrastazu Médici, falando sobre família, educação, justiça e da importância da FUNABEM em substituição ao SAM.

O artigo 6º da Lei 4.513/1964 fixou diretrizes para a FUNABEM elaborar a PNBEM, como: assegurar a integração do menor à comunidade e assistência em suas próprias famílias ou em famílias substitutas; incrementar a criação de instituições com características de uma casa familiar, sendo a internação a última alternativa quando estes lugares ainda não existissem ou por determinação judicial – no primeiro caso, entendo que o legislador quis se referir a abrigos, onde o rigor com a segurança e disciplina eram menos rígidos, ao contrário dos centros de recepção e acolhimentos de menores com o fim de internamento. A última diretriz elencada foi a de respeitar as peculiaridades de cada região do país, estimulando-se as iniciativas locais, públicas ou particulares, para a efetivação dos objetivos desta política.

Em relação à disciplina, Foucault (1987) se refere à ideia de docilização do corpo humano, que visa: o aumento das suas habilidades; aprofundamento da sujeição dos corpos; tornar o corpo obediente e útil ao mesmo tempo.

A disciplina aumenta as forças do corpo (em termos econômicos de obediência). Em uma palavra: ela dissocia o poder do corpo; faz dele por uma lado uma aptidão, uma capacidade que ele procura aumentar; e inverte por outro lado a energia, a potência que poderia resultar disso, e faz dela uma relação de sujeição estrita. (FOUCAULT, 1987, p. 127).

Este potencial de energia acumulado nos corpos deveriamse coadunar com os interesses políticos, detalhando-se os corpos de forma a compreender o que cada indivíduo poderia realizar, estabelecendo-se uma “microfísica do poder”. (FOUCAULT, 1987, p. 128). A disciplina permite a distribuição (organização) dos indivíduos nos espaços, que em algumas situações “exige a cerca, a especificação de um local heterogêneo a todos os outros e fechado a si mesmo” (FOUCAULT, 1987, p. 130); ela, a disciplina, permite concentrar as forças dos corpos em algo produtivo, bem como neutralizar ações inconvenientes como: agitações, cabalas, aglomerações inúteis e perigosas. Como exemplo citou os espaços dos quartéis, presídios e colégios. Em relação a estes disse que “o modelo convento se impõe pouco a pouco; o internato aparece como o regime de educação senão o mais frequente, pelo menos o mais perfeito.” (FOUCAULT, 1987, p. 130).

A FUNABEM era composta pelos seguintes órgãos: Conselho Nacional (CN); Conselho Fiscal (CF), da Diretoria e das Comissões Regionais (CR). Na composição do Conselho Nacional o envolvimento da sociedade civil era marcante, sendo um representante do(a): Ordem dos Advogados do Brasil, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), Conselho Federal dos Assistente Sociais (CFAS), Serviço Social Internacional (SSI), Legião Brasileira de Assistência (LBA), Serviço Nacional de Aprendizagem e Comércio (SENAC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), União das Associações Familiares (UNAF), Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Conferência dos Religiosos do Brasil (CRB), Confederação Evangélica do Brasil (CEB), Confederação das Entidades Representativas da Coletividade Israelita do Brasil (CIB). (BRASIL, 1964, art. 9º).

Foi o Conselho Nacional que ficou responsável pela elaboração do seu estatuto e por definir a política nacional do bem-estar do menor, bem como nomear e destituir os membros da Diretoria, entre outras competências.

O Conselho Fiscal era composto por três membros, sendo um representante da Presidência da República, outro do Ministério da Fazenda e um contador escolhido pelo Conselho Nacional da FUNABEM. Tinha a função de emitir pareceres sobre as contas relativas ao funcionamento da Fundação, apresentadas anualmente pela Diretoria e sobre as despesas extraordinárias autorizadas pelo Conselho Nacional. (BRASIL, 1964).

A Diretoria era composta por cinco membros, os quais deveriam ter nível superior e conhecimento sobre o problema do menor; sendo eles designados pelo CN, sendo suas funções especificadas no estatuto da entidade, o qual foi aprovado pelo Decreto nº 56.575, de 14 de julho de 1965, tendo sofrido alterações, como analisaremos adiante. Tinha como competência a de administrar a FUNABEM, realizar planejamentos gerais e de orçamentos, além de gestar o pessoal: admitir, exonerar, punir, transferir, entre outras. (BRASIL, 1964, art. 12).

As Comissões Regionais abrangiam um ou mais Estados ou Territórios, sendo os órgãos responsáveis pela efetiva implantação da política do menor em cada região de atuação, respeitando-se as peculiaridades das diversas localidades, ou seja, eram da sua competência a administração dos órgãos federais em cada ente federativo. (BRASIL, 1964).

Esta lei não mencionou a educação de forma objetiva; porém, ao fixar como diretriz a integração do menor à comunidade, respeitando-se as necessidades de cada região, deve-se realizar uma interpretação extensiva do texto legal com o fim de contemplar a intenção do legislador, dando acolhimento ou assistência aos menores e às famílias necessitadas, estando a educação presente neste processo. Outrossim, tal ênfase à educação esteve presente nas linhas da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, documento elaborado pela FUNABEM que estabeleceu as diretrizes para a efetivação de tal política.

A primeira parte deste documento faz um breve retrospecto da infância desassistida no Brasil, afirmando que a PNBM teve como fundamento a Declaração dos Direitos da Criança e na Lei 4.513, de 1º de dezembro de 1964. Desta forma, o Conselho Nacional definiu as diretrizes da PNBM: atender os menores em suas necessidades mais básicas com o fim de atender às suas subsistências, inclusive para que pudesse se integrar à comunidade, tais como: saúde, educação, segurança social. Além destes cuidados, o documento informava a recreação, o amor e a compreensão como elementos para tal transformação. A proteção deveria começar desde a gestação, abarcando a alimentação e ambientes saudáveis, aperfeiçoando-se com a educação e cultura:

A todos os menores se reconhece o direito de uma educação fundamental e a uma

iniciação profissional sistemática, ainda que mínima, para auferirem os benefícios da atividade econômica, fundada no trabalho digno e livre. (BRASIL, 1973, p. 3-4).

Ao tratar da segurança do menor, fica clara a questão da “proteção efetiva” das crianças e adolescentes, perpassando pela reintegração do ambiente familiar, livrando-os do(a): abandono, crueldade, corrupção, exploração, trabalho que prejudicasse a educação, saúde, ao desenvolvimento físico, mental e moral. Atente-se que estamos analisando um texto, um documento e não o que realmente acontecia na FUNABEM e FEBEMs. Em uma relação do “dever-ser”, estamos no campo do “dever”, ou seja, o que ou como “deveriam” se efetivar as ideias. O “ser” refere-se à realidade, à prática das relações destas políticas aqui analisadas.

A última diretriz elencada deixa clara o papel da FUNABEM, dos Estados e municípios brasileiros quanto à PNBM. A Lei 4.513/1964 incumbiu à FUNABEM de definir e implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, com deveres: normativos, de coordenação, assessoria e cooperação financeira aos entes federativos. Aos Estados competiam: planejar e executar as diretrizes acima citadas, ficando os municípios com um papel coadjuvante, além de realizar programas para o enfrentamento dos problemas pertinentes aos mesmos, respectivamente.

O bem-estar, de acordo com este documento, “abrange, direta ou indiretamente, todos os setores da atividade governamental, cujo objetivo de conjunto será, em princípio, o bem-estar de toda a população.” (BRASIL, 1973, p. 5). Desta forma, a FUNABEM assumiu a responsabilidade de combater as carências de ordem econômica, social e cultural, sendo os menores em processo de marginalização a sua maior preocupação, agindo de forma incisiva no campo da prevenção. Assim, estabelecia-se a prioridade e o sistema de trabalho da FUNABEM.

Para a PNBM a família possui um papel importante para a formação das crianças, sendo vista como célula social e como instituição educativa. De certo que muitas das atribuições das famílias passaram a ser transferidas para outras instituições sociais, como a religião e a educação. A PNBM apresentou o seguinte entendimento: “No que diz respeito à educação, a escola é a agência responsável que capacita o indivíduo para o desempenho de atividades especiais. Contudo, todo o equipamento social básico que permite à criança nela integrar-se, é proporcionado pela família.” (BRASIL, 1973, p. 13).

Era de suma importância que os Estados instituíssem suas respectivas fundações de acordo com as “Diretrizes’ da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, quando preceituam caber aos governos regionais e locais a execução dos programas que objetivam o bem-estar do menor.” (BRASIL, 1973, p. 38). Elas deveriam seguir os mesmos preceitos da FUNABEM para que:

[...] observadas as características peculiares [...] de cada região, conforme a lei prescreve, interpretam, adaptam e aplicam as normas e diretrizes daquela política. Bem assim, quando realizam sua atribuição específica executando as decisões do Poder Judiciário no que concerne ao menor. (BRASIL, 1973, p. 38).

Neste documento, a PNBM, trazia um anexo que continha um modelo de criação de uma unidade estadual (BRASIL, 1973, p. 42-50). Na verdade um modelo de um projeto de lei para que fosse submetida às respectivas Assembléias Legislativas para que pudessem autorizar a criação e funcionamento das mesmas, por meio de lei. Em Sergipe, foi concretizada por meio da Lei 2.009, de 30 de abril de 1976.

Quando da sua criação, a Fundação Nacional estava sediada no Rio de Janeiro, antiga capital federal, apesar da Lei 4.513/64, em seu artigo 3º, ter previsto que seria no Distrito Federal que passara a ser Brasília desde 1960 (Lei 3.273, de 1º de outubro de 1957). Entretanto, o art. 24 daquela lei informava que a sede no Rio de Janeiro seria provisória e que a mesma deveria ser transferida para Brasília até o dia 31 de dezembro de 1966. (BRASIL, 1964).

Com atuação nacional, valia-se dos programas e projetos em parceria com os setores públicos e privados com o fim de dotar as capitais de, pelo menos, um CRT – Centro de Recepção e Triagem, de pessoal treinado, de veículos, reformas ou construções de novas unidades, realização de estudos e seminários para ampliar os debates sobre a situação dos menores no país. De acordo com o relatório da FEBEM-SE, o então Presidente Antônio Fernando Campos realizou em 1976 convênios para a implantação e funcionamento do CRT, primeira unidade da FEBEM-SE, a

qual depois se transformou no CAM – Centro de Atendimento ao Menor (SERGIPE, 1978, p. 11; 19).

O Plano de Prevenção da Marginalização foi um destes programas da FUNABEM, o qual tinha como finalidade debelar a marginalização infanto-juvenil, em especial no que tange às infrações perpetradas por menores, integrando-os à sociedade. Tal iniciativa tinha os meios de comunicação em massa como instrumento para conscientizar e prevenir ações que iam de encontro com a legislação vigente. Conforme o relatório da FEBEM-SE: “O Plano de Prevenção à Marginalização do Menor tem por objetivo desenvolver programas preventivos com a participação da comunidade.” (SERGIPE, 1978, p. 21). Estes programas eram desenvolvidos nas unidades da Fundação e nos Núcleos Preventivos, implantados a partir de 1977 em Sergipe. Tinham Núcleos em alguns bairros da capital sergipana e em alguns interiores; inicialmente, nos bairros América e Almirante Tamandaré e no município de Propriá; sendo ampliado gradativamente para atender outros municípios (Lagarto, Itabaiana, Estância) e bairros da capital. (SERGIPE, 1978, p. 21).

Neste mesmo documento constava a abertura de créditos para a implantação dos Programas de Prevenção à Marginalização (SERGIPE, 1978, p. 6) e, como exemplos, podemos citar: o Programa de Apoio Indireto– PRAI, que tinha a finalidade de dar suporte e atender às necessidades do Núcleos e às instituições particularesconvenientes, além de sensibilizar o “Poder Público, Entidades e Grupos de Trabalho [...] com o objetivo de agilizar e dinamizar recursos capazes de abranger a extensão da ação preventiva.” (SERGIPE, 1978, p. 19-24); o PRECOM – Programa de Educação Complementar para Menores, que agia junto aos menores e tinha a função de “desenvolver os seguintes conteúdos: pensamento criativo, o raciocínio social, a linguagem e a saúde” (SERGIPE, 1978, p. 22), além da realização de visitas domiciliares pelos técnicos da Fundação, de excursões, encaminhamentos para cursos profissionalizantes, atendimento à saúde na FEBEM-SE, encaminhamento a cartórios para a retirada de registros de nascimento, entre outras ações.

Ainda havia o PRECOP – Programa de Educação Complementar para Pais, que tinha ação semelhante ao anterior, com acompanhamento de casos, para cursos profissionalizantes, retirada de documentos nos cartórios, atendimento à saúde na própria FEBEM-SE, entre outras atividades. (SERGIPE, 1978, p. 23). Desta forma, a ação local convergia com a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, havendo uma estrutura de unidades, de órgãos públicos e particulares com o fim de prevenir a marginalização do menor, inclusive com ação preventiva junto às famílias.

Estes programas e organização estrutural da FEBEM-SE e da PNBEM, registrados em documentos oficiais, relatórios e diretrizes, apresentam informações objetivas, ou seja, a prática, a vivência e experiências das pessoas assistidas, suas vozes não aparecem nestes documentos. Podemos indagar se a PNBEM era realmente eficiente, se surtiu efeitos positivos, em que medida e até que momento; se é que é possível mensurar; tendo em vista que a FUNABEM e respectivas FEBEMs foram extintas por vícios semelhantes aos do SAM. Então, houve permanências ou transformações em relação à política menorista

Aos cinco dias do mês maio do ano de 1976, o Jornal da Cidade, um periódico sergipano, publicou uma pequena nota sobre a criação da FEBEM-SE, que dizia: “O Governador do Estado sanciona lei aprovada pela Assembléia Legislativa, criando a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor. E que a fundação não se converta no bem-estar de alguns maiores...”. (JORNAL DA CIDADE, 1976, p. 6). Daí podemos verificar que a imprensa era vigilante e sabia que a entidade anterior, o SAM, já não realizava as funções para o qual foi criado, desviando-se das finalidades iniciais, corrompendo-se por inteiro, como visto acima. Por isso o tom irônico do articulista do jornal, almejando, não só ele, mas toda uma sociedade que a FEBEM-SE não se desviasse dos propósitos para os quais foi criada, passando a contemplar o “bem-estar de alguns maiores”. Esta fonte nos faz retomar a discussão do parágrafo anterior e com o que Faleiros (1995) informou sobre o “fracasso da FUNABEM”, dialogando com um estudo realizado em 1979 pela Diretoria de Estudos e Normas Técnicas da própria entidade:

Sob a ditadura, a FUNABEM, na avaliação de seus técnicos se torna uma camisa de força “na conotação da superioridade legal da Instância Federal sobre a Instância Estadual”, considerando que “o sistema de internamento do menor e do esquema de segurança montado nas escolas dá conotação de instituições fechadas. Indica que o Sistema de Atendimento privilegia de tal forma as relações menor-Instituição que chega a esquecer as relações menor-sociedade”, “havendo um atropelo de competências”, que “assume um caráter assistencialista” e “sem condições de produzir um processo de reeducação” [...]. A

partir destas considerações e dos dados acima indicados pode-se concluir que a política da ditadura para a infância foi um fracasso. (FALEIROS, 1995, p. 82).

O autor complementa o raciocínio dizendo que neste contexto estava havendo a transição para a democracia (ou redemocratização) e de “uma passagem do paradigma corretivo, que predominou nesse e em períodos anteriores, a um paradigma educativo e, mais que isso, de direitos para a criança e o adolescente.” (FALEIROS, 1995, p. 82-83).

Segundo o entrevistado Santana (2016), o CRT na FEBEM de Sergipe era dividido nos setores: Triagem, Reeducação 1 (R1) e Reeducação 2 (R2). Na Triagem permaneciam as “criancinhas” menores; no setor R1 ficavam os adolescentes que tinham praticado infrações e considerados com algum grau de periculosidade; no setor R2 eram encaminhados os adolescentes que tinham bom comportamento. (SANTANA, 2016).

Desta forma, observa-se que Sergipe se inseriu ativamente na PNBM, sendo que a mesma foi adequada à realidade local, conforme a mesma preconizava, passando a ter características próprias na relação com os educadores e servidores na “instituição total”, podendo-se mencionar que a FEBEM/SE não possuía muros, e sim cercas; que os menores eram levados para passeios nas redondezas da Fundação, como por exemplo: passeios no rio do Aloque, na Praça da Catedral e assistir missa na Igreja dos Capuchinhos, somente aos cuidados de dois a três educadores, soltos e sem equipamentos de repressão ou contenção.

Outra característica que chamou a atenção foi o número pequeno de menores delinquentes, havendo um número muito superior de internos abandonados, órfãos ou pobres; mas todos recebiam o mesmo tratamento, educação, alimentação e proteção total do Estado. Esta proteção gerou críticas em virtude de não preparar os menores para a realidade social, deixando os egressos desorientados e muitas vezes a ponto de retornarem às instituições totais, mas agora para adultos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, AmiraZaidan. CAIXETA, Maria do Carmo. **A criança deficiente mental: uma experiência de trabalho na FEBEM.** Belo Horizonte, FEBEM/MG, 1985.

DANTAS, Ibarê. **A tutela militar em Sergipe: 1964-1984** : (partidos e eleições num Estado autoritário). 2. ed. – São Cristóvão : Editora UFS, 2014.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (orgs.). **A arte de governar as crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** Rio de Janeiro. Instituto Interamericano Del Niño, Editora Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995. p. 47-98.

RIZZINI, Irene. Crianças e menores – do pátrio poder ao pátrio dever. Um histórico da legislação para a infância o Brasil. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (orgs.). **A arte de governar as crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, Editora Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995. p. 99-168.

RIZZINI, Irma. VOGEL, Arno. O menor filho do governo. Pontos de partida para uma história da assistência pública à infância no Brasil. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (orgs.). **A arte de governar as crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, Editora Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995. p. 237-346.

SERGIPE. **FEBEM-SE: Relatório 76/78.** Governo do Estado de Sergipe. 1978.

1. ESG – Escola Superior de Guerra.

1. SAM – Serviço Nacional de Assistência ao Menor – Decreto Lei nº 3.799, de 5 de novembro de 1941.