

“AS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA NO BRASIL E À POLÍTICA DE ATENDIMENTO DA FUNDAÇÃO ESTADUAL DO BEM-ESTAR DO MENOR AOS ADOLESCENTES INFRATORES NO ESTADO DE SÃO PAULO”.

Autores

Antonio Gandini Junior

Orientador

Cleiton de Oliveira

1. Introdução

As experiências desenvolvidas através do curso de graduação em Filosofia, posteriormente como educador social e coordenador de projetos sociais, suscitou em mim um grande desejo de continuar o trabalho de pesquisa iniciado junto a FEBEM-SP (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor) – UI-II (Unidade de Internação II) de Ribeirão-Preto – SP, no ano de 2002. Minha atuação se deu junto à Secretaria Municipal de Promoção e Assistência Social de Bebedouro – SP, no Programa de Atendimento ao Migrante, Itinerante e Morador de Rua, projeto que denominamos de “Travessia”, onde realizávamos o atendimento dos mesmos diariamente com atividades de geração de renda, emissão de passagens, banho, alimentação, troca de roupas, agasalhos, oficinas de conscientização pessoal e qualificação para o trabalho. Era um trabalho muito gratificante, porém exigia um grande comprometimento para com a causa e um esforço no sentido de entender todos os fatores condicionantes que permeavam aquela situação, pois muitos eram migrantes trabalhadores que vinham das regiões menos favorecidas do país em busca de uma vida melhor, outros com histórias de vida complexas e em situações de vulnerabilidade, tais como alcoolismo, dependência química, separação matrimonial, conflitos familiares, idosos abandonados, pessoas desaparecidas da família, presidiários, doentes mentais, etc.

Durante o desenvolvimento das atividades, atendíamos muitas crianças e adolescentes na faixa etária de 12 (doze) a 21(vinte um) anos, provenientes da nossa macro-região e Grande São Paulo, as quais se apresentavam de forma muito peculiar e provocativa, pois ao entrevistarmos descobríamos que eram provenientes da FEBEM-SP e a situação que se colocava a nossa frente era de que nada havia significado sua passagem por aquele lugar, uma vez que o quadro em que se encontravam naquele momento era de maior vulnerabilidade e de maior periculosidade, pois ao fazermos o levantamento social, verificávamos que não haviam sido feitos os encaminhamentos necessários, tais como a mediação familiar, a matrícula na escola e sequer a aplicação de alguma medida sócio educativa em meio aberto pelo próprio Juiz.

Através destas vivências, descobri e senti a necessidade de pesquisar e entender melhor o que acontecia com o atendimento oferecido a estes adolescentes provenientes da FEBEM-SP e isso me levou a desenvolver na graduação o Projeto de Pesquisa denominado “O Projeto Pedagógico Educacional da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor e o processo de escolarização do adolescente institucionalizado desenvolvido na Unidade de Internação II de Ribeirão-Preto-SP”. Através deste trabalho, foi possível identificar e perceber que a instituição ainda não possuía um projeto político pedagógico e que o atendimento escolar oferecido por ela era bem deficitário e precisava de aprimoramentos em alguns pontos, dentre eles oferecer uma escolarização que seja permeada pela realidade do seu público alvo, que seja acolhedora, que apresente conteúdos significativos e desafiadores aos mesmos, que tenha um projeto

pedagógico eficiente e prático que inclua os alunos com dificuldades de aprendizagem e defasagem de idade-série, etc. Enfim, o desenvolvimento desta pesquisa proporcionou por meio de um trabalho de campo, o conhecimento de uma realidade nova, desafiadora e interessante, e o contato com estes adolescentes através das oficinas realizadas, que os mesmos têm muito a ensinar e gostam muito de aprender.

Em meio a este trabalho já desenvolvido na graduação e diante do envolvimento profissional com a causa e o grande enfoque dado pela imprensa falada e escrita ao problema do atendimento ao adolescente infrator no estado de São Paulo, me senti desafiado a contribuir para com um melhor entendimento das políticas públicas destinadas ao segmento criança e adolescente infrator e buscar através deste trabalho de pesquisa denominado “Apontamentos sobre as Políticas Públicas dirigidas à Infância e à Adolescência no Estado de São Paulo” apontar de que forma as políticas destinadas à criança e ao adolescente se desenvolveram no Estado de São Paulo.

Para a consecução do objetivo proposto utilizamos os seguintes procedimentos metodológicos: revisão bibliográfica e análise documental – legislação e levantamento de dados oficiais sobre a situação do atendimento ao adolescente infrator.

Por se tratar de um estudo voltado às políticas públicas dirigidas à infância e à adolescência no Brasil num sentido de sistematização desde a década de 20, se fez necessário recorrer a várias fontes de dados, na possibilidade de encontrarmos referências ou autores que já haviam pesquisado sobre esta questão. As dificuldades foram significativas, pois foram poucos os pesquisadores que se dedicaram a esta área, dentre eles: SOUZA (1958), CARVALHO (1977), VALLADARES, ALVIM (1988), RIZZINI (1991), VERGARA (1992), PILOTTI, RIZZINI (1993), PEREIRA (1993), SILVA (1997), VOLPI (1999), CURY (2002), LIBERATI (2002), SARAIVA (2003), sendo que os mesmos trabalharam com alguns recortes desta história, o que muitas vezes não possibilitou o conhecimento do todo, do geral, mas através dos específicos é que fomos construindo uma visão mais ampla do conhecimento, outros pesquisaram mais acerca do Direito, fazendo apontamentos e propondo conceitos acerca desta área, o que também não deixou de contribuir para a sistematização desta pesquisa.

Numa abordagem de pesquisa qualitativa com a preocupação de captar a dinâmica do fenômeno educacional e contextualizar a realidade da FEBEM-SP, nos apropriamos das contribuições propostas por LÜDKE e ANDRÉ (1986) de técnicas de pesquisa e desenvolvimento de recursos metodológicos no âmbito da educação.

A análise documental foi muito importante para o desenvolvimento deste trabalho de pesquisa, pois através do acesso, leitura das leis, dos decretos e dos projetos de lei criados desde a década de 20 que fomos analisando e descrevendo a evolução histórica das políticas voltadas à infância e à adolescência, tanto no Brasil quanto no Estado de São Paulo. Foram estes instrumentos que possibilitaram um melhor desenvolvimento dos dois primeiros capítulos desta dissertação onde utilizamos como referência para citação dos dados apresentados.

Para o levantamento e sistematização de dados da situação apresentada, foram utilizadas pesquisas já realizadas pelos seguintes órgãos: Ministério da Justiça, IBGE [1], IPEA [2], MNMMR [3], no intuito de demonstrar como as medidas sócio-educativas de privação de liberdade são executadas ao adolescente em conflito com a lei, ou seja, quais as instituições que executam essas medidas propostas pelos Juizes no Brasil, os dados acerca de números de assistidos e de unidades por modalidade de atendimento (meio fechado e meio aberto), o número de internações segundo delitos praticados, o número de adolescentes que se encontram em cadeias, o número total de assistidos no Brasil por regiões, o déficit de vagas nos Estados, o atendimento escolar nas unidades de internação, a faixa etária dos que se encontram em privação de liberdade, o grau de

instrução, raça, cor e renda familiar. Estes dados serão apresentados por meio de tabelas

e gráficos no Capítulo terceiro desta dissertação.

[1] Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

[2] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

[3] Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua.

2. Objetivos

O objetivo deste trabalho é o de contribuir para um melhor entendimento acerca do sistema de atendimento ao adolescente infrator no Estado de São Paulo, no que diz respeito a sua história, ou seja, de como se desenvolveram as políticas no decorrer dos diferentes momentos históricos, seu ordenamento legal com a publicação de diferentes leis dentro de cada período e as políticas públicas adotadas e executadas pelos governos neste atendimento.

3. Desenvolvimento

Ao abordarmos a questão do adolescente infrator e das políticas públicas desenvolvidas atualmente toma-se necessário: recorrer, reconstruir e contextualizar seu desenvolvimento histórico, ou seja, de como essas políticas se constituíram e se desenvolveram; constatar que conceitos, tais como criança e adolescente, evoluíram; identificar quais foram os períodos históricos que marcaram e condicionaram o momento atual; bem como de analisar através da legislação a atuação política dos governantes para com a temática pesquisada e com isso verificar se houve uma mudança prática no sentido de contribuir para com o problema da institucionalização, do atendimento oferecido atualmente pela FEBEM-SP, da prevenção ao delito, da reincidência de internação dos adolescentes institucionalizados, da profissionalização e inclusão no mercado de trabalho, etc.

No Brasil, ao longo da história, demarcada pela criação de leis e decretos, a trajetória das políticas públicas voltadas para o adolescente infrator foi se constituindo de forma muito complexa, pois ora se cria uma lei, ora se extingue e cria outra, com objetivos nem sempre claros para os executores das políticas, tomando assim um sistema perdido em meio a tantas mudanças e descontinuidades.

A trajetória das leis estudadas se iniciam com o Código de Menores de Mello Mattos (Decreto nº 17.947/27 – A), que foi a primeira legislação brasileira voltada para a questão do menor no Brasil, tendo como objetivo “consolidar as leis de assistência e proteção aos menores de 18 anos, considerados abandonados ou delinquentes”, que após longo período de discussões, o mesmo foi alterado pela Lei nº. 6.697, aprovada em 10 de outubro de 1979, em plena vigência das diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do Menor implantadas pela FUNABEM, onde as alterações contidas nesta lei buscavam atender aos anseios dos Juízes de Menores, no que diz respeito ao atendimento do adolescente em conflito com a lei, passando agora, a ser chamado de adolescente em “Situação Irregular”, conforme prevê este novo Código de Menores.

Em 1988, temos a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil tendo como preceitos

assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade pluralista e sem preconceitos, propõe a Doutrina da Proteção Integral, que rompe com a Doutrina da Situação Irregular prevista pelo novo Código de Menores. No ano de 1990, é promulgada a Lei nº. 8.069, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que foi fruto de vários movimentos de luta pelo reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente e que propõe uma linha de ação acerca da execução de políticas de atendimento ao adolescente infrator.

O CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) foi criado em 12 de outubro de 1991, tendo como atribuições a elaboração das normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, a fiscalização das ações desenvolvidas, de garantir a aplicação da política nacional de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, apoiar os Conselhos, os órgãos estaduais e municipais e as entidades não-governamentais. Em consequência desse novo paradigma de atenção à criança e ao adolescente é criado o Conselho Tutelar, que é um órgão municipal permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de promover e garantir o cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos na Lei Federal 8.069, de 13 de julho de 1990. O Conselho integra o conjunto de instituições brasileiras, estando sujeito e subordinado ao ordenamento jurídico do país, e que em suas decisões tem autonomia para desempenhar as atribuições que lhe são confiadas pelo Governo Federal que o instituiu (SEDA, 2000).

A LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), promulgada em 07 de dezembro de 1993, dispõe sobre a organização da Assistência Social, cria um tipo de seguridade social não contributiva, para proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice, buscando a integração ao mercado de trabalho, habilitando e reabilitando pessoas portadoras de necessidades especiais, promovendo-as no que denomina de vida comunitária. Em 20 de dezembro de 1996, é aprovada a Lei nº 9.394 – a LDBEN (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), que tem como objetivos organizar o sistema de ensino no Brasil, definir os papéis do setor público e privado, da União, dos Estados e Municípios na consecução da política educacional. Em alguns artigos desta lei privilegia-se a questão do atendimento educacional ao adolescente infrator, considerando que o mesmo está inserido na demanda educacional, cabendo ao Estado, a família e a sociedade, proporcionar condições para que este adolescente seja escolarizado.

Dentro desta abordagem é importante ressaltar que GANDINI (1989), faz referência sobre o que significa a legislação e como ela acaba não garantindo a qualidade das mudanças que são propostas, e o Estado acaba utilizando-se das leis como um instrumento para manter-se no controle das ações burocráticas. Utiliza-se de FAORO (2004) que se refere à legislação no Brasil como instrumento de construção da realidade em decorrência da separação entre o estado e o povo, vejamos:

“O divórcio dos mundos estanques, ao tempo que marginaliza a consciência do dirigente (...) impõe, em outro plano, o cuidado de construir a realidade. Construir com a lei bem elaborada num momento e, noutro, vítima de pressupostos diversos, com o planejamento, tão decorativo, em certos casos, como a ordenança meticulosa. A legalidade teórica apresenta, ressaltada a elegância da frase, conteúdo diferente dos costumes, da tradição e das necessidades dos destinatários da norma. Um sarcástico historiador pedia, para remediar o desacerto, que se promulgasse uma lei para tomar todas as outras obrigatórias”. (FAORO, apud GANDINI, 1989, pág.134)

Entretanto, apesar das leis possuírem objetivos nem sempre muito claros, juridicamente, elas são consideradas como um corpo de regras que dirigem a conduta humana e no caso do adolescente infrator, através desta pesquisa, percebemos que em alguns momentos da história estas se apresentaram de forma muito confusa e descontínua. O Estado, como responsável pela elaboração e execução das leis, deveria construí-las de forma coletiva e democrática para que não fossem criados instrumentos legislativos repetidos e alcançassem uma aplicação prática efetiva e consciente.

4. Resultados

As constantes modificações implementadas ao longo da história no Brasil nos fez buscar uma sistematização destes reflexos nas políticas desenvolvidas no estado de São Paulo e conseqüentemente perceber os indícios de que os problemas são parecidos, porém de âmbitos diferentes. Dentre eles, a falta de uma continuidade nas políticas desenvolvidas é um fator relevante, o que gera uma instabilidade e uma descontinuidade permanente no atendimento destes adolescentes pelas instituições executoras da política.

O problema desta pesquisa caracteriza-se pela ineficiência do cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes infratores durante o atendimento prestado pela FEBEM-SP, pela falta de políticas públicas destinadas a esta clientela e pela instabilidade institucional enfrentada diariamente por esta Fundação.

Fruto disso, a FEBEM-SP, instituição responsável pelo atendimento dos adolescentes infratores no estado já foi vinculada a diferentes Secretarias de Estado, dentre elas a Secretaria de Promoção Social (1974), Secretaria do Menor (1987), Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social (1992), Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (1998), Gabinete do Governador (1999), Secretaria da Juventude, Esporte e Lazer (2001), Secretaria de Estado da Educação (2003) e atualmente à Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania.

Os órgãos de imprensa têm divulgado constantemente os problemas enfrentados pelas instituições que atendem os adolescentes infratores, Revista Veja (Setembro/2004), Jornal Folha de São Paulo (23 de Fevereiro de 2005/14 de Março de 2005/03 de Agosto de 2005), Revista Educação (Fevereiro de 2005) e demais programas televisivos, dentre eles, a superlotação e destruição das unidades de internação, o grande número de fugas e rebeliões, funcionários que acabam se tornando reféns, a morte de adolescentes e funcionários no interior da instituição, a troca constante de presidentes e diretores da FEBEM-SP, situações de agressões físicas e espancamento contra os adolescentes, o envio de adolescentes para cadeias, flagrantes de entrada de drogas e armas dentro da instituição, etc. Todos estes fatos são noticiados diariamente, no entanto, nos revela que existe um problema a ser enfrentado, diante disto, esta pesquisa se propõe a contribuir sobre a reflexão dos mesmos.

5. Considerações Finais

Este trabalho, dentro dos seus limites, sistematiza a história do desenvolvimento das políticas públicas voltadas às crianças e ao adolescente, servindo como um instrumento de pesquisa e leitura para um melhor entendimento da temática, bem como através das referências bibliográficas utilizadas, reunir autores que já pesquisaram sobre este assunto, bem como de contribuir na criação de subsídios para o estabelecimento de políticas públicas para o setor.

Ao sistematizar o desenvolvimento das políticas públicas revelamos as diferentes concepções sobre a criança e o adolescente em conflito com a lei, bem como os paradigmas adotados no atendimento a este segmento. Assim, mais uma vez considerando os limites deste trabalho, o mesmo poderá contribuir como subsídio para o estabelecimento de políticas públicas ao adolescente infrator.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, DF: Senado, 1988.

_____. **Código Penal**. São Paulo, 1996.

_____. **ECA** (1990). Lei nº8. 069/90. Ementa. Publicada no Diário Oficial da União de 13 de julho de

1990.

BRZEZINSKI, Iria. **LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo. Cortez, 1997.

CURY, Munir; et al. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: comentários jurídicos e sociais**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

PILOTTI, Francisco; **RIZZINI**, Irene. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro. Amais Livraria e Editora, 1995.

SARAIVA, João Batista Costa, **Adolescente e Ato Infracional: Garantias Processuais e Medidas Socioeducativas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002 a.

SÊDA, Edson. **XYZ do Conselho Tutelar**. Publicação do Condeca – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. São Paulo – SP, 2000.

SILVA, Moacyr Motta da; **VERONESE**, Josiane Rose Petry. **A tutela jurisdicional dos direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr, 1998.

SILVA, Roberto. **Os filhos do governo: a formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas**. São Paulo-SP, 1997, Ed. Ática.

VALENTE, José Jacob. **Estatuto da Criança e do Adolescente: Apuração do Ato Infracional à Luz da Jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2002.

VALLADARES, Licia do Prado; **ALVIM**, Maria Rosilene Barbosa, **Infância e sociedade no Brasil: uma análise da literatura**. Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais – ANPOCS, Rio de Janeiro, 1988.

VERGARA, Sylvia Constant. **A Gestão da política de garantia de direitos da criança e do adolescente**. Revista de Administração Pública, 26 (3): 130-39, Rio de Janeiro, jul./set. 1992.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTr, 1999.