

Dossiê: Políticas públicas de segurança e justiça

## Da “questão do menor” à garantia de direitos

Discursos e práticas sobre o envolvimento de adolescentes com a criminalidade urbana

*From the “issue of minors” to the guarantee of rights*

*Discourses and practices concerning the involvement of adolescents with urban crime*

Liana de Paula\*

---

**Resumo:** Este artigo procura apresentar e discutir os discursos e as práticas que se organizam em torno do fenômeno do envolvimento de adolescentes com a criminalidade urbana. Para tanto, focaliza a utilização, ao longo do século 20, da categoria pobreza como chave explicativa desse envolvimento e procura identificar as ressignificações dessa categoria até a atual relação entre pobreza e garantia de direitos, proposta a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente.

**Palavras-chave:** Adolescentes. Pobreza. Criminalidade urbana. Garantia de direitos. ECA.

**Abstract:** This paper aims to present and discuss the discourses and practices that seek to organize, explain and intervene in the involvement of adolescents with the urban crime. The paper analyses the use of poverty as a key category to explain this involvement. In addition, it identifies the reinterpretations of that category throughout the twentieth century, until the current relation between poverty and guarantee of rights, proposed in the *Estatuto da Criança e do Adolescente* (Statute of Children and Adolescents).

**Keywords:** Adolescents. Poverty. Urban crime. Guarantee of rights. Statute of Children and Adolescents.

---

---

\* Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, Brasil), professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) em Guarulhos, SP, Brasil <[liana.paula@unifesp.br](mailto:liana.paula@unifesp.br)>.

O envolvimento de adolescentes com a criminalidade urbana tornou-se um problema social no Brasil a partir do início do século 20. Foi nesse período – marcado pelas transformações da vida social, política e econômica brasileira no sentido de sua modernização – que a presença de adolescentes nas ruas da cidade e seu envolvimento em contravenções e crimes passaram a chamar a atenção da opinião pública e a gerar debates, pressionando as autoridades a buscar soluções. Em resposta, diferentes formas de explicar esse fenômeno e também diferentes propostas de intervenção têm sido elaboradas.

Tendo como foco o caso da cidade de São Paulo, este artigo apresenta e discute essas explicações e intervenções entendendo-as enquanto um campo de discursos e práticas que se organizou em torno do fenômeno do envolvimento de adolescentes com a criminalidade urbana, fazendo dele um problema social a ser explicado e sobre o qual passou-se a intervir. Nesse sentido, trata-se de analisar a problematização desse fenômeno, isto é, como ele se tornou um problema e como o problema se organizou em um campo, quais foram os critérios a partir dos quais certos indivíduos e determinadas condutas passaram a ser vistas como problemáticas e quais foram os tipos de práticas envolvidos na intervenção (Rose, 1999).

Como será discutido neste artigo, o campo de discursos e práticas sobre o envolvimento de adolescentes com a criminalidade urbana mobilizou, desde a sua emergência, a categoria pobreza como chave explicativa desse envolvimento. Essa categoria passou por ressignificações ao longo do século 20, passando da definição de pobreza como não trabalho (Telles, 2001) para sua reconfiguração enquanto marginalização social e desestruturação familiar, e chegando, no final do século, à redefinição de pobreza como violação de direitos. Contudo, ela permanece informando os discursos e as práticas direcionados aos adolescentes envolvidos com atos ilícitos e estabelecendo os critérios que delimitam quem são os adolescentes cujas condutas são consideradas um problema.<sup>1</sup>

### **Urbanização, trabalho e pobreza: a emergência da “questão do menor”**

O campo de discursos e práticas que problematizam social, política e economicamente a adolescência pobre surgiu no Brasil durante a Primeira

---

<sup>1</sup> Como salienta Michel Misse (2011), a associação entre pobreza e criminalidade surgiu ainda no século 19, mas foi no início do século 20 que se tornou uma explicação hegemônica, substituindo a patologia médica (lombrosiana) pela patologia social. Adquirindo *status* científico, essa associação disseminou a percepção social que interliga casualmente pobreza e crime. Além disso, as ambiguidades das categorias pobreza e crime permitiram que essa associação fosse formulada de diferentes maneiras, como será tratado neste artigo.

República, entre o final do século 19 e o início do século 20. Nesse período, as mudanças engendradas pelo processo de modernização das formas de organizar a vida social levaram à problematização de novas questões que até então não existiam ou não eram aparentes ou relevantes. Foi nesse contexto que a presença de crianças e adolescentes pobres nas ruas das cidades e seu eventual envolvimento com atos ilícitos passaram a ser vistos como um problema social, que ficaria conhecido como a “questão do menor”.

Na cidade de São Paulo, a modernização da vida social traduzia-se, no início do século 20, em industrialização e urbanização. Havia um fluxo crescente de trabalhadores, vindos de outros países e do interior, que chegavam para servir como mão de obra nas fábricas e oficinas (Caldeira, 2000). Juntamente com a industrialização, a cidade crescia de forma acelerada e caótica. Em menos de cinquenta anos, o número de habitantes quase duplicou, passando de aproximadamente 35 mil, em 1880, para 60 mil, em 1924 (Fausto, 2001).

Naquele contexto de rápidas transformações e acelerado crescimento urbano, a presença de crianças e adolescentes pelas ruas da cidade, com suas farras e molecagens, passou a chamar a atenção da imprensa (Fausto, 2001; Moura, 1999; Santos, 1999). Para poder trabalhar, muitos pais e mães operários, quando não levavam seus filhos para as fábricas e oficinas, ocasionando sua precoce inserção no mundo do trabalho, deixavam-nos sozinhos durante a jornada, uma vez que não havia um aparato institucional público ou privado capaz de absorver a demanda por creches, liceus e escolas. As poucas instituições existentes no período eram restritivas em relação ao público atendido, de modo que mesmo o estado – por meio de autoridades do executivo e do judiciário – tinha dificuldade em encaminhar para elas crianças e adolescentes (Santos, 1999). Na ausência dos pais ou outros adultos e instituições que se responsabilizassem por eles, meninos e meninas pobres buscavam diversão e sustento nas ruas da cidade e, por vezes, envolviam-se em atividades ilícitas.

A circulação de crianças e adolescentes pobres em atividades “de rua” tornou-se foco de preocupação de autoridades públicas e industriais da época (Fausto, 2001). Constituíam-se, entre eles, a noção de que as ruas da cidade eram um espaço de “perigo moral”, onde habitavam tipos imorais, tais como o bêbado, a prostituta, o vagabundo, o gatuno, o libertino. A convivência de crianças e adolescentes pobres com esses tipos e a ausência de outras figuras que pudessem representar uma referência da moralidade do trabalhador eram as condições que definiam a noção de abandono moral, o qual, acreditavam, conduziria à criminalidade (Alvim e Valladares, 1988; Gregori, 2000).

Para as autoridades a solução viria com a criação de uma instituição pública de recolhimento de crianças e adolescentes que, encontrados nas ruas, fossem considerados abandonados ou que tivessem cometido um ato ilícito (Alvarez, 2003). A campanha de criação dessa instituição resultou na fundação do Instituto Disciplinar e da Colônia Correccional de São Paulo, em 1902.

O projeto de criação e o regulamento do Instituto Disciplinar idealizavam-no como uma instituição moderna e modernizadora na correção de condutas desviantes. O regulamento do Instituto, por exemplo, previa a utilização das técnicas modernas de ginástica, educação e instrução militar – o que se aproximava das técnicas disciplinares analisadas por Michel Foucault (1999) ao tratar da emergência da ordem social burguesa na Europa. Nesse sentido, o Instituto foi um dos primeiros experimentos na cidade de São Paulo em que se buscava, com a internação (chamada de recolhimento justamente por recolher das ruas), converter indivíduos potencialmente indesejáveis em indivíduos socialmente úteis, em força de trabalho (Alvarez, 2003).

Os registros das atividades efetivamente desenvolvidas no Instituto, contudo, apontam que essas técnicas não foram consolidadas como práticas rotineiras. Pelo contrário, eram as jornadas de trabalho agrícola que quase totalizavam seu funcionamento cotidiano. Além disso, havia relatos de que castigos físicos eram aplicados aos internados pelos funcionários responsáveis pela vigilância, embora tais castigos fossem vedados pelo regulamento (Penteado, 2003).

O descompasso entre os discursos expostos no projeto de criação e no regulamento do Instituto Disciplinar, que lhe conferiam uma proposta institucional modernizadora por meio do investimento em práticas inovadoras de disciplinamento, e as práticas repressivas externadas pelo uso de castigos físicos marcou a dinâmica das instituições que o sucederam na cidade de São Paulo. Nos diferentes projetos institucionais do século 20, os castigos físicos se mantiveram como prática comumente adotada, demonstrando o enraizamento do poder repressivo nos subterrâneos das instituições públicas de correção de condutas, não obstante seus projetos de modernização social.<sup>2</sup>

Ainda no esteio dos intentos modernizadores da Primeira República, os debates de autoridades públicas em torno da questão da infância e

---

<sup>2</sup> Um dos relatos mais marcantes sobre o uso da violência enquanto prática repressora comumente adotada nas instituições de recolhimento e recuperação de adolescentes pode ser encontrado no livro de Luiz Alberto Mendes (2001). Nele, o autor relata as sessões de tortura sofridas durante sua internação no Recolhimento Provisório de Menores – RPM, em São Paulo, e no Instituto de Menores de Mogi-Mirim, durante a Ditadura Militar.

adolescência pobre no Rio de Janeiro, então capital do país, levaram à criação de um sistema de justiça específico e à promulgação do primeiro Código de Menores. Redigido pelo juiz Cândido de Mello Matos e publicado em 1927, esse código sintetizava a transformação da infância e adolescência pobre em questão social, consolidando a chamada “questão do menor” (Alvarez, 1989; Alvim e Valladares, 1988).

A fim de prevenir a futura criminalidade, a solução do Código de Menores era a conversão de crianças e adolescentes pobres e não-trabalhadores em objeto da tutela do estado, sendo a internação em instituições públicas de recolhimento e recuperação a forma de assegurar sua inserção na vida social (Alvarez, 1989). Assim, o Código de Menores elegeu a internação como estratégia privilegiada de recuperação das condutas juvenis indesejáveis e prevenção da criminalidade adulta.<sup>3</sup>

Em termos operacionais, o investimento na internação levou à sistematização e centralização dos serviços de assistência pública e privada pelo estado. Nesse sentido, foi criado o Serviço Social dos Menores Abandonados e Delinquentes em São Paulo, em 1938. As finalidades do Serviço Social de Menores eram fiscalizar o funcionamento e fornecer orientação às instituições de recolhimento e recuperação de crianças e adolescentes, recolher crianças e adolescentes temporariamente sujeitos à investigação judicial e distribuir os que haviam sido julgados pelos estabelecimentos do serviço. Já no Rio de Janeiro, foi criado o Serviço de Assistência a Menores (SAM), em 1941, com o objetivo de sistematizar e orientar os serviços de assistência a crianças e adolescentes considerados “desvalidos” ou “delinquentes” e internados em estabelecimentos públicos e privados.

Entre os anos 1930 e 1960, houve o crescimento das instituições de assistência e reforma. As décadas de 1940 e 1950 também foram caracterizadas por forte crescimento da população infanto-juvenil, pela intensificação do processo de urbanização e pelo acirramento dos níveis de desigualdade e pobreza nas áreas urbanas.

Segundo Rosilene Alvim e Lícia Valladares (1988, p. 8), pobreza e perfil demográfico da população são variáveis que permitem compreender a “preocupação e atuação sobre a infância, sobretudo dado o fato de que grande parte dessa população sempre fez parte dos segmentos mais pobres do país”. Uma das formas de atuação do Estado, observada nesse período, foi justamente

---

<sup>3</sup> Embora a internação não tenha sido a única estratégia voltada para a gestão da infância e adolescência pobre urbana, ela focava especificamente um grupo considerado mais refratário à ordem social moderna que se impunha e que se situava nas franjas dessa ordem.

a internação de crianças e adolescentes pobres em unidades de assistência e reforma.

Porém, o Serviço Social de Menores de São Paulo e o SAM, no Rio de Janeiro, mostravam-se desgastados já na década de 1950. O desgaste decorria tanto da superlotação das unidades, quanto das contradições entre os ideais modernos de intervenção e as práticas repressivas de tortura, violência e maus tratos (Costa, 2006a).

### **Marginalização, pobreza e criminalidade juvenil: reconfigurações discursivas da “questão do menor”**

Após o Golpe Militar de 1964, o estado passou a ampliar sua presença em todos os níveis da política social. Para os militares, a pobreza era percebida como um potencial fator de desordem, além de símbolo dos entraves ao desenvolvimento que o regime autoritário propunha superar (Ianni, 2004). Assim, os discursos da questão social e também da infância e da adolescência pobres foram adequados a uma concepção funcionalista de sociedade, na qual a pobreza era lida como uma disfunção ou descompasso do projeto de desenvolvimento e modernização defendido pelo estado.<sup>4</sup> Sendo os pobres considerados fora dos padrões postos nesse projeto, a intervenção do estado deveria estar focada em sua integração a esses padrões (Rodrigues, 2001). Reiterava-se, assim, a necessidade da tutela estatal dos pobres em face de sua incapacidade e impotência.

No campo da infância e adolescência pobre, o SAM e outros serviços e instituições foram substituídos por uma nova estrutura de intervenção, que incluiu a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), responsável por elaborar a política nacional de atendimento, e de várias fundações estaduais responsáveis por executá-la.

Ainda em 1964, foi elaborada a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (Pnbem), a qual propunha que a intervenção focasse o abandono, entendido como causa do envolvimento de crianças e adolescentes com a criminalidade urbana. A importância conferida à situação de abandono estava relacionada à emergência da teoria da marginalização social, que passou a circular nos discursos de autoridades e especialistas sobre a infância e a adolescência pobres a partir da segunda metade da década de 1960.

---

<sup>4</sup> Nos discursos da Escola Superior de Guerra e de membros do comando das Forças Armadas, defendia-se que o estado deveria conduzir a sociedade ao desenvolvimento, eliminando os fatores geradores de conflitos e desordens e proporcionando o desenvolvimento com segurança (Ianni, 2004).

Segundo essa teoria, o processo de marginalização decorria do rompimento dos vínculos comunitários, devido à migração das famílias do campo para a cidade, e do enfraquecimento dos vínculos familiares diante da experiência da pobreza urbana. Assim, acreditava-se que as famílias pobres, ao migrarem dos campos para as cidades, passavam por um processo de desestruturação a partir do qual abandonavam e desassistiam seus filhos. As crianças e os adolescentes, abandonados e desassistidos, completavam o processo de marginalização social ao se envolverem com a criminalidade (Rodrigues, 2001).

Inserida nesse contexto discursivo, a Pnbem marcou, portanto, uma reinterpretação da “questão do menor” como parte do processo de marginalização social, o qual salientava o enfraquecimento de vínculos sociais familiares e comunitários como causa dos desvios de conduta de crianças e adolescentes pobres.

Essas reconfigurações discursivas puseram em curso, a partir da década de 1960, o processo de elaboração da posteriormente conhecida doutrina da situação irregular, que orientou a redação do segundo Código de Menores, promulgado em 1979 (Paula, 2014). Nessa doutrina, aplicada desde antes da publicação do novo código e baseada no trinômio pobreza, desvio e delinquência, a situação irregular era associada à pobreza e ao que se consideravam suas consequências para a infância e adolescência, isto é, a ausência de cuidados parentais, o abandono material e moral e o envolvimento precoce com a criminalidade. A situação irregular fundamentava a ação do poder judiciário no sentido de destituir o pátrio-poder sobre os filhos dos pobres e de promover a internação em instituições de assistência e reforma, boa parte das quais administradas pelo poder executivo nas décadas de 1960 e 1970.<sup>5</sup>

Com os objetivos de implantar as diretrizes da Pnbem em São Paulo e de promover a integração social de crianças e adolescentes por meio de programas e providências de prevenção e correção da marginalização social e seus efeitos,

<sup>5</sup> No Código de Menores de 1979, o qual contou com ampla participação dos juízes na elaboração do seu projeto de lei, a situação irregular foi fixada pelo Art. 2º. Nele estava definido que seria considerado em situação irregular a criança ou o adolescente: “I – privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II – vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III – em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV – privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V – Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI – autor de infração penal.” (Art. 2º do Código de Menores, Lei Federal 6.697, de 10 de outubro de 1979).

a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor de São Paulo (Febem-SP) foi criada em 1976. A internação passou, nesse período, a ser adotada em larga escala, de modo que foram construídas várias unidades na cidade de São Paulo para abrigar a população sempre crescente de adolescentes envolvidos em atos ilícitos. Surgiram, então, os complexos, como o Quadrilátero do Tatuapé e o Complexo Imigrantes, que eram grandes aglomerações de unidades de internação abarrotadas de adolescentes.

Contraopondo-se às famílias como *locus* da educação de parte das crianças e dos adolescentes pobres, a internação nas unidades da Febem-SP propunha substituir os cuidados familiares por outros, técnico-assistenciais. Supostamente, os cuidados técnico-assistenciais teriam a habilidade de detectar as falhas no processo educativo familiar de sua clientela e de corrigi-las, viabilizando a construção de identidades relacionadas ao mundo do trabalho e da ordem.

Contudo, o excesso populacional dos complexos e a permanência das práticas de tortura e espancamentos, enraizadas na cultura institucional dos funcionários, inviabilizaram a realização do objetivo de correção das condutas nas unidades da Febem-SP. Fosse pela falta de profissionais da área técnica (principalmente, psicólogos, pedagogos e assistentes sociais), fosse pelo excesso populacional ou mesmo pelo medo de rebeliões, as atividades educativas eram atropeladas pelas necessidades imediatas de segurança e contenção, de modo que a necessidade de manutenção da própria Febem-SP enquanto instituição sobrepujava os objetivos pelos quais ela tinha sido criada.

Assim, os resultados observáveis da internação pouco se aproximaram dos objetivos aos quais ela se propunha: rebeliões, manutenção da baixa escolarização, não inserção no mundo do trabalho ou cometimento de novos atos ilícitos, em contraposição à correção da conduta dos adolescentes internados são apenas alguns dentre vários exemplos de como essa estratégia se encontrava desgastada nos últimos anos do século 20 (Paula, 2006).

Diante desse desgaste, novas práticas, como a liberdade assistida comunitária da Pastoral do Menor, aliadas à articulação de movimentos sociais organizados em torno da redemocratização e da garantia de direitos a crianças e adolescentes pobres, exerceram grande influência na elaboração do projeto de lei do Estatuto da Criança e do Adolescente, que buscava propor alternativas à estratégia de internação e aproximar práticas e discursos sobre adolescência e criminalidade dos projetos de construção democrática que fervilhavam entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990.



## **Ação social e defesa de direitos: inovações nas práticas e nos discursos sobre os adolescentes**

A liberdade assistida passou a configurar como medida aplicável a adolescentes envolvidos em atos ilícitos no segundo Código de Menores, promulgado em 1979. Esse código foi uma resposta conservadora, organizada principalmente por juízes, que reiterava a estratégia de internação como forma de intervir face ao crescimento do número de crianças e adolescentes pobres residentes nas periferias urbanas e ao aumento do número de adolescentes envolvidos com crimes. Foi uma resposta conservadora também face às práticas inovadoras que se desenvolveram a partir da segunda metade da década de 1970 e que tinham essas crianças e esses adolescentes como alvo.<sup>6</sup> Essas práticas emergiam como resultado da mobilização crescente de segmentos da sociedade civil que, organizados principalmente a partir de articulações promovidas junto à Igreja Católica, propunham novas formas de intervenção sobre a questão social.

Como em outros campos da vida social brasileira, as resistências à tendência conservadora, associada à ditadura militar, organizavam-se a partir da articulação entre sociedade civil e Igreja Católica. Como aponta José Murilo de Carvalho (2004), a partir de 1974, foram adotadas medidas que buscavam a abertura da ditadura, ao mesmo tempo em que se reorganizavam os movimentos de oposição. Na Igreja Católica, a teologia da libertação aproximava o trabalho religioso dos pobres, incluindo as populações das periferias urbanas, na busca de melhoria de suas condições sociais e também da ampliação de sua participação política. Para promover essa aproximação, os agentes da igreja – padres, freiras e também leigos católicos e alguns protestantes – estabeleciam pontes entre as antigas bases de educação popular, estabelecidas pelo Movimento de Educação de Base (MEB), originado em 1961 durante o governo de Jânio Quadros, e as novas pastorais que estavam sendo criadas (Landim, 2002 e 1993).

Havia, portanto, uma associação entre as pastorais e as práticas de educação de base, entre a ação social da igreja com foco nas comunidades pobres e a mobilização política dessas comunidades. Educação de base, ação social, comunidade e participação política eram elementos-chave da

---

<sup>6</sup> Emergiam no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 a Pastoral do Menor, o Movimento em Defesa do Menor, o qual atuava na denúncia das situações de violência sofridas por crianças e adolescentes sob custódia da polícia e da Febem-SP, e, posteriormente, o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), que contava com experiências alternativas de atendimento a meninos e meninas de rua, como a dos educadores de rua.

organização dos discursos e efetivação das práticas dessa resistência que tinha a Igreja Católica como foco e a partir dos quais surgiram as pastorais na década de 1960 e as Comunidades Eclesiais de Base (CEB), na década de 1970 (Carvalho, 2004; Landim, 2002). E foi nesse contexto que também surgiu a primeira experiência de liberdade assistida comunitária em São Paulo e foi criada a Pastoral do Menor no final da década de 1970, trazendo os elementos discursivos e as práticas que caracterizavam a ação social da Igreja Católica daquela década para os discursos e práticas sobre adolescência e criminalidade.

Contando com o acompanhamento de técnicos da Febem-SP, a primeira experiência de liberdade assistida comunitária em São Paulo centrou-se no atendimento de adolescentes da região sul da cidade. A proposta de trabalho elaborada pela Pastoral do Menor consistia em ajudar o adolescente a encontrar um emprego, voltar para a escola, usar o posto de saúde e orientá-lo, bem como à sua família, a usar os recursos da comunidade. Em certa medida, essa proposta repercutia os discursos da teoria da marginalização social em voga entre as décadas de 1960 e 1970 e buscava desenvolver práticas que permitissem a integração de indivíduos considerados marginalizados. No entanto, face ao enfraquecimento de vínculos familiares e comunitários, a saída proposta pela liberdade assistida comunitária – e o que conferiu seu caráter inovador – era a ação de fortalecimento desses vínculos *in-loco* e não sua completa ruptura, como ocorria na internação. A proposta não era cercar o adolescente do convívio com sua família e comunidade de origem, mas inserir-se nessa família e nessa comunidade, orientando-as, assistindo-as e também as transformando.

Por um lado havia uma dimensão filantrópica nesse trabalho, no sentido de caridade religiosa para com os desvalidos, pois os orientadores da Pastoral do Menor também doavam roupas, eletrodomésticos e outros itens que minimizassem os impactos mais imediatos da situação de pobreza dos adolescentes sem que isso promovesse mudanças mais profundas e duráveis nessa situação. Existia, além disso, o empenho na obtenção de emprego para os adolescentes, acreditando-se que esse traria melhoras na renda familiar e na sua condição de vida.

Por outro lado havia elementos desse trabalho junto aos adolescentes e suas famílias que lançavam as bases para a ação política. Conhecer os recursos e serviços disponíveis na comunidade em que as famílias estavam inseridas requeria o levantamento desses recursos e serviços, o que explicitava seus limites face aos desafios que a pobreza urbana impunha. Assim, para que a intervenção junto aos adolescentes e suas famílias pudesse mudar a situação em que viviam, tornava-se cada vez mais necessário aos orientadores da pastoral

intervir também no mundo público, articular os serviços existentes em redes, reivindicar a criação de novos serviços e a ampliação dos recursos. Nesse sentido, a ação social posta em curso na liberdade assistida comunitária no final da década de 1970, era, ao mesmo tempo, filantrópica e política, invertendo o vetor da assistência social de uma passividade diante da benevolência do estado e das instituições de assistência para o ativismo da reivindicação por seus serviços.

Na década de 1980, o trabalho junto aos pobres e as práticas políticas de reivindicação e mobilização foram convertidos em movimentos de defesa de direitos. Difundia-se, nesses movimentos, um ideal igualitário baseado na igualdade de direitos o qual, adentrando os discursos e inovando as práticas sobre a infância e a adolescência pobres, instaurava a possibilidade, até então inédita, de considerar os adolescentes pobres envolvidos em crimes como sujeitos de direitos. Foi também nessa década que a experiência da liberdade assistida comunitária se espalhou para outras regiões da cidade de São Paulo e se diversificou, movimento que contou com o apoio da cúpula da Febem-SP e da Igreja Católica.

Enfim, o contexto de investimento na liberdade assistida, que permitiu a ampliação e diversificação das experiências de liberdade assistida comunitária na cidade, era caracterizado, na dimensão política, pela redemocratização e a emergência dos movimentos de defesa de direitos humanos. A década de 1980 foi marcada por essa efervescência política, que fortalecia e legitimava as resistências e contraposições em relação à tendência conservadora, tanto no campo dos discursos e práticas sobre a infância e a adolescência pobres quando em outros campos da vida social. Era um momento de retração da tendência conservadora no qual os atores dos movimentos de defesa de direitos buscavam instaurar, no discurso formal da lei, novos termos que, acreditavam, passariam a reorganizar a vida social.

Os movimentos de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, dos quais a Pastoral do Menor fazia parte, buscavam formular um novo discurso jurídico – uma nova doutrina, cujos princípios compactuassem com as vivências e experiências de suas práticas políticas de defesa de direitos. Nesse sentido, as discussões em torno da formulação da doutrina da proteção integral junto à Organização das Nações Unidas (ONU) foram acompanhadas por representantes desses movimentos, com destaque para a Convenção dos Direitos da Criança, em 1989. Essa doutrina traduzia, para o nível dos discursos sobre adolescência e criminalidade, o que práticas inovadoras como a liberdade assistida comunitária vinham construindo desde o final da década de 1970: a percepção de adolescentes pobres como sujeitos de direitos.

## **Pobreza, garantia de direitos e filantropia: práticas e discursos pós-Estatuto da Criança e do Adolescente**

Com a redemocratização do país, a garantia de direitos passou a ser um tema central no cenário político. Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, redefiniram juridicamente as crianças e os adolescentes pobres enquanto sujeitos de direitos e não mais como objeto da tutela do estado, como ocorria nos anteriores Códigos de Menores (de 1927 e 1979).

O Estatuto da Criança e do Adolescente marcou, portanto, um novo deslocamento discursivo, no qual houve uma ruptura com a categoria “menor” e a perda de centralidade dos debates em torno do problema da marginalização social. Emergiram, em contrapartida, novas interpretações sobre as condutas e os desvios juvenis, que re-significaram o tema da pobreza a partir do problema da garantia ou violação de direitos. Assim, novos discursos especializados sobre o envolvimento de adolescentes com atos ilícitos passaram a defender o tratamento desse envolvimento por meio do investimento em direitos sociais. E a emergência desses discursos em muito esteve relacionada à atuação dos movimentos sociais de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes e suas práticas que articulavam pobreza e ação social (Paula, 2011).<sup>7</sup>

Com o Estatuto, esses movimentos conseguiram marcar uma nova posição: a da sociedade civil como corresponsável pela defesa e promoção dos direitos dos adolescentes. Assim, a aprovação do Estatuto foi vista como uma vitória para esses movimentos, pois demarcava uma posição a partir da qual poderiam travar novas lutas por direitos em situação que lhes parecia mais favorável porque prevista na lei e por ela tornada legítima.

Essa vitória, resultado da redemocratização do país, marcou uma nova etapa na história desses movimentos, caracterizada pela relativa homogeneidade de seus discursos e práticas em torno da defesa da lei, associada à garantia de direitos; e por sua institucionalização na forma de entidades e organizações da sociedade civil.<sup>8</sup>

Os movimentos sociais tornados organizações passaram a atuar formal e legalmente, o que implicou uma forte estruturação de seus meios de

<sup>7</sup> Boa parte dos discursos oficiais, principalmente aqueles produzidos pela Secretaria de Direitos Humanos, permite ilustrar esse deslocamento para a garantia de direitos, merecendo destaque o documento de referência do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase (SDH, 2006).

<sup>8</sup> A institucionalização aqui se refere à formalização dos movimentos sociais enquanto organizações da sociedade civil, com personalidade jurídica, reconhecimento legal e obrigações previstas em lei (Landim, 2002).

sobrevivência. A obtenção do *status* de personalidade jurídica possibilitou a essas organizações pleitearem recursos públicos e de organismos internacionais para financiarem suas ações, proporcionando a remuneração das equipes e os recursos materiais necessários para manter a estrutura física. Em contrapartida, o financiamento público disponível tornou-as progressivamente dependentes dessa fonte para sobreviverem, levando-as à relativa perda de autonomia em relação ao estado (Feltran, 2011; Paula, 2011).

Além disso, outras formas de organização da sociedade civil, dentre as quais as entidades assistenciais de cunho filantrópico, encontraram um contexto favorável para seu crescimento e desenvolvimento a partir de meados da década de 1990, quando a reforma do estado ampliou as linhas de financiamento para prestação de serviços públicos para o chamado “terceiro setor” (Bresser Pereira e Spink, 2006).

Uma das principais medidas implantadas por essa reforma foi a descentralização político-administrativa, que tem engendrado um duplo movimento. O primeiro é a municipalização, a partir da qual os municípios assumem a prestação de parte dos serviços públicos, notadamente nas áreas de saúde, educação e serviço social, com repasse de verbas de fundos nacionais e estaduais para os municipais.<sup>9</sup> O segundo é o estabelecimento de convênios com as organizações da sociedade civil para a prestação de alguns desses serviços. Para o estado, os convênios são uma tática gerencial que permite maior celeridade e menores custos para a expansão da capacidade de prestação de serviços públicos. Para as organizações da sociedade civil, as linhas de financiamento público que foram e continuam sendo criadas são uma oportunidade de ampliarem sua estrutura, remunerarem suas equipes e expandirem seus atendimentos.

Em São Paulo, a municipalização e o estabelecimento de convênios com organizações da sociedade civil vêm reconfigurando as práticas voltadas para a infância e a adolescência pobres e para os adolescentes envolvidos em atos ilícitos desde meados da década de 1990. Em um primeiro momento, ocorrido ainda na década de 1990, o atendimento destinado a crianças e adolescentes considerados abandonados ou em situação de risco deixou de ser oferecido por instituições públicas vinculadas à Febem-SP e passou a ser realizado por meio de convênios firmados pelo município com organizações da sociedade civil (Gregori e Silva, 2000).

---

<sup>9</sup> Embora a municipalização não seja uma tendência exclusiva da reforma do estado, pois já estava prevista na Constituição de 1988, ela veio ao encontro da descentralização política proposta pela reforma.

Nos anos 2000, a municipalização e o estabelecimento de convênios com organizações da sociedade civil geraram uma reconfiguração também no atendimento aos adolescentes que, sentenciados pelo envolvimento com atos ilícitos, cumprem as medidas socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.<sup>10</sup> A municipalização da medida de liberdade assistida deu-se em São Paulo entre os anos de 2002 e 2008, sendo conduzida pela Secretaria de Assistência Social. Juntamente com a municipalização, o estabelecimento de convênios com organizações da sociedade civil, prática que vinha sendo adotada desde a experiência pioneira de liberdade assistida comunitária e que havia sido expandida nas décadas de 1980 e 1990, foi extensamente ampliado, abrindo possibilidades de atuação tanto para organizações originadas em movimentos sociais de defesa de direitos da criança e do adolescente quanto para organizações de caráter mais eminentemente filantrópico (Paula, 2011).

A aproximação entre assistência social e atendimento da liberdade assistida em São Paulo acompanhou uma tendência que também se colocava no nível federal. Em 2007, o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA) abriu uma linha de co-financiamento com o Sistema Único da Assistência Social (Suas) para a criação de serviços municipais de execução das medidas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade), explicitando o entendimento de que o atendimento dessas medidas compõe as ações de assistência social. Essa apropriação das medidas socioeducativas em meio aberto pela assistência social é um movimento que se acentuou a partir da segunda metade dos anos 2000, quando das discussões e publicação da Política Nacional de Assistência Social (Pnas), em 2004, e da Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/Suas), em 2005.<sup>11</sup>

Incidindo sobre os discursos e práticas sobre adolescência e criminalidade, a aproximação entre política de assistência social e execução de medidas socioeducativas recoloca a associação entre pobreza e criminalidade, reiterando sua permanência enquanto chave explicativa dos discursos e fonte de legitimidade das intervenções práticas. Dessa vez, porém, a marginalização é substituída pela exclusão social, estabelecendo-se um novo trinômio entre pobreza, exclusão social e criminalidade. Assim, a inserção das medidas socioeducativas em meio aberto nas ações de proteção especial da assistência social implica a percepção de que o envolvimento de adolescentes com atos

---

<sup>10</sup> As medidas socioeducativas são a advertência, a obrigação de reparar o dano, a prestação de serviço à comunidade, a liberdade assistida, a semiliberdade e a internação.

<sup>11</sup> A NOB/Suas trata, especificamente, dos tipos e níveis de gestão do Suas; dos instrumentos de gestão; das instâncias de articulação, pactuação e deliberação; e do financiamento das ações.

infracionais resulta da pobreza e da exclusão social, circunscrevendo a ação socioeducativa ao registro da pobreza.<sup>12</sup>

Em comum, a nova política de assistência e as diretrizes do atendimento socioeducativo propõem romper com as práticas que, por mais de cem anos, têm caracterizado as intervenções sobre os adolescentes autores de ato infracional. Se, historicamente, essas práticas atuaram na conformação das contradições engendradas pela expansão da ordem social moderna no Brasil, a nova proposta é que a ação de assistência social e a ação socioeducativa promovam a transformação da realidade das populações que vivem na pobreza, investindo em sua inclusão social por meio do acesso a direitos sociais.

Contudo, a manutenção do público alvo a quem essa proposta se destina reitera o pressuposto de que os destinatários dos discursos e das práticas de correção de desvios são os adolescentes pobres. Partindo-se da definição, do início do século 20, de pobreza como não-trabalho, passando-se à sua definição como causa da desestruturação familiar e da marginalização social de crianças e adolescentes, nos anos 1960 e 1970, a pobreza é hoje cada vez mais definida também como lugar da ausência de direitos. Nesse sentido, a pobreza é ressignificada e reinterpretada, mas permanece como chave explicativa do envolvimento de adolescentes com atos ilícitos, entendendo-o dessa vez como resultado de direitos sociais violados.

Enfim, a proximidade entre assistência social e medidas socioeducativas releva uma incômoda permanência em relação à antiga “questão do menor”: mesmo direcionando-se à defesa e garantia de direitos, as práticas e os discursos pós-Estatuto da Criança e do Adolescente mantêm a adolescência pobre urbana como foco de desvio de condutas, como o problema social sobre o qual pretendem intervir.

## Referências

ALVAREZ, Marcos César. *Bacharéis, criminologistas e juristas*. São Paulo: IBCCrim, 2003.

ALVAREZ, Marcos César. *A emergência do Código de Menores de 1927*. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Sociologia – FFLCH/USP, São Paulo, 1989.

ALVIN, Rosilene Barbosa; VALLADARES, Lícia do Prado. Infância e sociedade no Brasil: uma análise da literatura. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais (BIB)*, v. 26, p. 3-37, 1988.

<sup>12</sup> Essa percepção está presente também no Sinase (SDH, 2006) e em outros documentos sobre socioeducação publicados pela Secretaria de Direitos Humanos (SDH), nos quais a ação socioeducativa é entendida como ação inclusiva, isto é, como integração dos socialmente excluídos. Ver, em especial, Costa (2006a; 2006b; 2006c).

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (orgs.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- CALDEIRA, Teresa. *Cidade de muros*. São Paulo: Editora 34, Edusp, 2000.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- COSTA, Antonio Carlos Gomes da (org.). *Por uma política nacional de execução das medidas socioeducativas: conceitos e princípios norteadores*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH/PR, 2006a.
- COSTA, Antonio Carlos Gomes da (org.). *As bases éticas da ação socioeducativa: referenciais normativos e princípios norteadores*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH/PR, 2006b.
- COSTA, Antonio Carlos Gomes da (org.). *Os regimes de atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente: perspectivas e desafios*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH/PR, 2006c.
- FAUSTO, Boris. *Crime e cotidiano*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.
- FELTRAN, Gabriel de Santis. *Fronteiras de tensão: política e violência nas periferias de São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- GREGORI, Maria Filomena. *Viração*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- GREGORI, Maria Filomena; SILVA, Cátia Aida. *Meninos de rua e instituições: tramas, disputas e desmanche*. São Paulo: Contexto, 2000.
- IANNI, Octavio. *Pensamento social no Brasil*. Bauru: Edusc, 2004.
- LANDIM, Leilah. “Experiência militante”: histórias das assim chamadas ONGs. *Lusotopie*. v. 1, p. 215-239, 2002 <[www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/landim.pdf](http://www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/landim.pdf)>.
- LANDIM, Leilah. *A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome*. Tese (Doutorado) – Museu Nacional/UFRJ, Rio de Janeiro, 1993.
- MENDES, Luiz Alberto. *Memórias de um sobrevivente*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- MISSE, Michel. Crime e pobreza: velhos enfoques, novos problemas. In: Michel Misse. *Crime e violência no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 3-18.
- MOURA, Esmeralda Blanco Bolsonaro de. Crianças operárias na recém-industrializada São Paulo. In: Mary Del Priore (org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1999. p. 259-288.
- PAULA, Liana de. Permanências e rupturas nos discursos e práticas sobre adolescentes e criminalidade na cidade de São Paulo. In: Alessandra El Far; Andréa Barbosa; Javier Amadeo. *Ciências sociais em diálogo*. São Paulo: Ed. Fap-Unifesp, 2014. p. 471-490.
- PAULA, Liana de. *Liberdade assistida: punição e cidadania na cidade de São Paulo*. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia – FFLCH/USP, São Paulo, 2011.



PAULA, Liana de. Encarceramento de adolescentes: o caso Febem. In: Renato Sérgio de Lima; Liana de Paula (org.). *Segurança pública e violência*. São Paulo: Contexto, 2006. p. 31-40.

PENTEADO, Jacob. *Belêzinho, 1910: retrato de uma época*. São Paulo: Carrenho Editorial, 2003. (Narrativa um).

RODRIGUES, Gutemberg Alexandrino. *Os filhos do mundo*. São Paulo: IBCCrim, 2001.

ROSE, Nikolas. Preface to the second edition. In: Nikolas Rose. *Governing the soul: the shaping of the private self*. Londres: Free Association Books, 1999. p. vii-xxvi.

SANTOS, Marco Antonio Cabral dos. Criança e criminalidade no início do século. In: Mary Del Priore (org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1999. p. 210-230.

SDH. *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase*. Brasília, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda, 2006.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno. In: Vera da Silva Telles. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: Ed. 34, 2001. p. 13-56.

Recebido em: 11 abr. 2014

Aprovado em: 17 out. 2014

Autora correspondente:

Liana de Paula

Unifesp Guarulhos

Avenida Monteiro Lobato, 1589-1590 – Macedo

07112-000, Guarulhos, SP