

# A gestão da miséria sobre crianças e jovens

**Márcia Cristina Lazzari**

*Panaceia Burocrática: uma Secretaria de Estado para Crianças e Adolescentes.* Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2014, 155pp.

Sofia Osório

Bacharel em Ciências Sociais pela PUC-SP. Mestranda no PEPG Ciências Sociais da PUC-SP. Pesquisadora no Nu-Sol e no Projeto Temático *Fapesp*. Contato: sofia.osorio91@gmail.com.

*Panaceia Burocrática: uma Secretaria de Estado para Crianças e Adolescentes em São Paulo* é fruto da pesquisa de mestrado em Ciências Sociais realizada por Márcia Cristina Lazzari na década de 1990. Graduada em História pela PUC-SP, Lazzari afirma na apresentação de seu livro que a definição do objeto de pesquisa deu-se após sua participação na pesquisa “A Defesa Jurídica da Criança e do Adolescente”, coordenada por Edson Passeti e promovida pela OAB-SP, Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA) e pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, na qual foram estudados processos referentes à violência contra crianças e adolescentes entre o fim da década de 1980 e início da de 1990. Esta pesquisa desembocou

na elaboração do livro *Violentados* (Imagário, 1999), que aponta para a necessidade de abolição da prisão para jovens respaldada em uma sociabilidade autoritária que atravessa a relação de adultos com crianças em qualquer classe social. Neste sentido, o livro aqui resenhado compõe um campo específico de produções que acompanham as formas de penalização de jovens (dentro e fora de instituições encarceradoras) que têm *Violentados* como referência.

Em *Panaceia Burocrática*, Lazzari volta-se para a existência da Secretaria do Menor (SM), criada no estado de São Paulo com o objetivo de ajustar a política de intervenção estatal destinada a crianças e adolescentes segundo os parâmetros estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A Secretaria foi criada em 1987, durante a gestão de Orestes Quércia (PMDB), e foi um dos principais pontos explorados pelo marketing político para o partido que havia ocupado o governo do estado de São Paulo pela via democrática, depois de mais de duas décadas de ditadura civil-militar. Segundo a autora, “(...) pela primeira vez esse público alvo [crianças e adolescentes] passava a ser prioridade. O mote da SM era romper com a Política Nacional de Bem Estar do Menor (PNBEM) e com o assistencialismo, que permeavam as ações do passado ditatorial recente” (p. 12).

A análise se volta à existência da Secretaria do Menor (posteriormente renomeada como Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social) durante o período que compreende as três gestões consecutivas a cargo do PMDB no estado de São Paulo, de 1987 a 1994. Passadas duas décadas desde o limite estabelecido como recorte histórico da pesquisa, poder-se-ia imaginar que se trata de um trabalho datado. No entanto, não é isso o que se verifica na leitura; o trabalho exaustivo que reuniu centenas de documentos se mostra ao leitor de maneira generosa, apresentando muitos dados e textos

oficiais que já não se pode encontrar nos arquivos estatais, e traça uma genealogia das políticas de Estado voltadas para crianças e jovens desde a ditadura civil-militar até a chamada redemocratização no Brasil.

O Código de Menores (CM), de 1979, e o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, são apresentados a partir de seus pontos de proximidade e distanciamento. Segundo a autora, “Para além da comparação legalista, [deve-se estar atento para em] que medida o ECA estabelece linhas de ruptura e continuidade com a prática de **normalização** (p. 19 – grifos da autora).

À época de sua criação, a Secretaria do Menor se apresentou como uma referência no campo das políticas sociais de um Estado democrático, na medida em que pretendia distanciar-se das práticas repressivas voltadas ao *menor delinquente* ou *em situação irregular* (associadas ao CM) em nome do *resgate da cidadania* e da garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Neste sentido, ao se entender crianças e adolescentes como cidadãos em formação, antecipava-se o preceito balizador do ECA que, embora só tenha sido promulgado em 1990, articulava

noções já colocadas no âmbito das instituições internacionais (como a UNICEF) e pelos movimentos por direitos humanos: “(...) por meio de dispositivos discutidos e aprovados durante as convenções internacionais, instituiu-se uma política de direitos da criança e do adolescente, que foi sendo introduzida no Brasil e acabou servindo de base tanto para o funcionamento da Secretaria do Menor como para a criação do ECA” (p. 26).

A noção de *situação irregular*, que delimitava o público alvo do Código de Menores, associava as condições de pobreza e *desestruturação familiar* ao potencial de *delinquência*. No ECA, o abandono da noção de minoridade dá espaço à atenção a crianças e adolescentes de forma geral, desconsiderando o corte socioeconômico previsto no CM; tendo como prioridade a garantia de direitos a crianças e adolescentes, o ECA se distancia “da noção de periculosidade, associada à classe social e ao adolescente, como sujeito perigoso” (p. 24), tal como presente no CM, ao tratar de *circunstâncias* vividas, e não *condições* de vida.

Contudo, não houve ruptura em relação à responsabilidade penal atribuída a adolescentes que tenham

cometido ato infracional; a despeito da inimizabilidade de pessoas menores de 18 anos garantida pela constituição federal, o ECA não descartou a internação na FEBEM como *tratamento pedagógico*, mantendo a privação de liberdade sob o nome de *medida socioeducativa*. Apesar de um dispositivo jurídico mais moderno e democrático, o tratamento a jovens acusados de ato infracional permaneceu substancialmente o mesmo, demonstrando que, neste caso, a cultura do castigo não é rompida por meio da legislação. “As garantias processuais estabelecidas pelo ECA aumentaram em relação ao CM, demarcando uma descontinuidade jurídica; no entanto, todos que atuavam neste campo – juízes, promotores, advogados e técnicos – continuaram com a mesma prática. A tentativa de democratização do atendimento jurídico através da descontinuidade do ECA foi obstaculizada, na medida em que as possibilidades de mudança de postura estavam ligadas a interpretações jurídicas que não avançaram e que permaneceram voltadas para uma clientela especialmente pobre. [...] o ECA deixou aberta a continuidade da associação pobreza/marginalidade, mantendo prisões para infratores” (p.

44).

Em 1990, com a promulgação do ECA, a FEBEM-SP foi incorporada pela Secretaria do Menor e sua estrutura foi submetida a um plano de reforma. Estava em jogo o projeto de descentralização do atendimento, no qual se baseava a SM, com a criação de unidades modulares que atenderiam um número reduzido de crianças e adolescentes agrupados segundo idade, sexo e tipo de infração; além disso, propunha-se a *reciclagem* de funcionários e a ênfase no caráter *educativo* da instituição, como maneiras de adequá-la à Constituição Federal de 1988 e ao ECA. “O objetivo era extinguir os grandes internatos, tornar a FEBEM-SP uma instituição aberta e democrática, pautada por uma pedagogia de trabalho socioeducativo em meio aberto, para desenvolvimento de crianças e adolescentes que não tivessem outra alternativa de espaço. Tendo como modelo básico a privação da liberdade (internação), a FEBEM-SP se contrapunha aos princípios pedagógicos do ECA na forma como desenvolvia seu atendimento, quando confrontado com a brevidade do caráter da medida de internação prevista pelo Estatuto. A FEBEM-SP continuou

voltada ao atendimento de infratores e, ao assim ficar, historicamente vinculou o CM ao ECA enquanto dispositivos penalizadores” (p. 33). Lazzari nos mostra, por meio dos dados coletados, que o princípio de *educação em meio aberto* jamais foi balizador do atendimento aos *infratores*.

Hoje transmutada em Fundação CASA, a instituição encarceradora de jovens continua servindo à moral do castigo, revestida por um discurso humanista que se pretendia afirmar desde a promulgação do ECA e a reforma da FEBEM-SP sob o comando da SM. A tortura a crianças e jovens que desafiam a propriedade privada não cessa, seja em um regime ditatorial, seja na democracia. Como afirma a autora, “Discutir a reforma de uma instituição encarceradora como a FEBEM-SP significa atenuar os efeitos nocivos da retenção de liberdade dos adolescentes, futuros cidadãos. A reforma estava direcionada para uma reacomodação das burocracias técnica e administrativa dentro da instituição” (p. 43).

Lazzari mostra detalhadamente a proposta da Secretaria de Menores, fundada na descentralização jurídico-administrativa que acarreta na criação

de diversos programas em seu interior para atender os diferentes tipos de casos problemáticos em relação às crianças e adolescentes. Os 14 programas criados entre 1987 e 1989 visavam “atender os grupos vivenciando situações semelhantes, como por exemplo: toxicômanos, vitimizados, adolescentes moradores de rua, programas de complementação de horário escolar, triagem, etc.” (p. 65). De maneira geral, a Secretaria visava o atendimento a crianças e adolescentes pobres de forma *integral* – com ênfase na garantia dos direitos relativos às crianças e adolescentes – e *integrada* – articulando serviços de saúde, educação, trabalho, lazer e justiça (p. 51).

O discurso da SM se baseava no *resgate da cidadania*. A partir dos documentos analisados, nota-se que a noção de cidadania prevista articulava a inserção no mercado de trabalho formal e o restabelecimento de laços familiares, tidos como elementos básicos para a inclusão de uma parcela marginalizada da sociedade. “Resgatar a cidadania significava, para a SM, *ressocializar* crianças e adolescentes excluídos, transformando a prática de atendimento da PNBEM [Política Nacional de Bem Estar do Menor], que priorizava ações

assistencialistas, em uma prática que garantisse os **direitos** decorrentes da cidadania e que transformasse a postura do Estado e da sociedade diante da criança e do adolescente que outrora havia se tornado **menor**” (p. 53 – grifos da autora).

Um dos eixos centrais de atuação da Secretaria do Menor era a *educação em meio aberto*, onde o contato de educadores com os jovens que viviam nas ruas deveria se dar neste ambiente, fora da instituição fechada, como maneira de convencer esse público-alvo a participar de algum dos programas da Secretaria. Este princípio visava contrapor-se à PNBEM, que vigorava antes da criação da SM, apontando para uma nova direção para a prática de *ressocialização* que não privilegiaria a internação – exceto, como já apontado, em casos de ato infracional. Em 1993, a SM incorporou a Secretaria da Promoção Social, tornando-se Secretaria da Criança, Família e Bem Estar Social (SCFBES); apesar desta mudança, os princípios que nortearam a atuação da SM mantiveram-se em sua nova nomenclatura.

Ao longo das três gestões pelas quais passou a Secretaria ao longo do período estudado, inúmeros

relatórios produzidos visavam avaliar a execução dos trabalhos da pasta. Ao apresentar uma série de trechos destes documentos, Lazzari mostra que as três secretárias que administraram a pasta legitimaram suas ações em nome da adequação dos princípios norteadores, e quase sempre teceram críticas às administrações anteriores por possíveis falhas ou desvios detectados em relação às metas estabelecidas na criação da SM. A autora afirma que os problemas detectados nestes relatórios eram, em sua maioria, de caráter administrativo, e, via de regra, não se procedia a revisão dos objetivos dos programas da Secretaria. A avaliação da qualidade do serviço prestado às crianças e adolescentes se dava por meio de relatórios quantitativos, e o sucesso era constatado pelo aumento gradativo no número de atendimentos. Nota-se, portanto, a maior importância atribuída à estrutura burocrática da Secretaria em relação ao atendimento de sua *clientela alvo*, como caracteriza a autora. “O pressuposto da cidadania diluiu-se no momento em que a quantificação é utilizada como base reprodutiva das políticas sociais. O número de crianças e adolescentes atendidos é o elemento que permite

a continuidade das políticas sociais, pois a estrutura orçamentária que sustenta a política social baseia-se na quantidade de atendimentos oferecidos, independente da qualidade. Assim, a clientela alvo da SCFBES continua a existir na medida em que tende a permanecer no âmbito da estatística de despossuídos e carentes” (p. 73).

O que a análise da autora nos revela é que, mesmo com todas as mudanças discursivas que marcaram a substituição do Código de Menores pela Secretaria do Menor, transmutada em Secretaria da Criança, Família e Bem Estar Social, pautada pelo ECA, a associação entre posição social e infração permanece. A SCFBES mantém a visão estigmatizante de que as crianças e adolescentes infratores provêm das camadas mais carentes da sociedade, e por isso a realização de pesquisas estatísticas que mapeiam essa parcela da população é fundamental. Neste sentido, mesmo a “*educação em meio aberto*”, considerada pela SCFBES como instrumento mais democrático do processo pedagógico do que o atendimento assistencialista, revela-se, na verdade, fundamental no controle de grupos que moram ou transitam na rua” (p. 74). Nota-se, portanto, que a menor relevância que a

instituição fechada FEBEM-SP teria, pelo menos em teoria, serve para adequar a política social de atenção a crianças e jovens às características do controle, em detrimento da disciplina, nos termos apontados por Michel Foucault e Gilles Deleuze. Na sociedade de controle importa menos barrar a circulação das pessoas do que controlar seu acesso, por meio dos bancos de dados.

No entanto, as análises voltadas para as sugestões de Foucault – e também de Deleuze – sempre apontam para o fato de que não há substituição ou transformação de uma sociedade disciplinar em sociedade de controle; o processo de mudança sempre compreende a permanência de certos traços característico da disciplina na sociedade de controle. É por isso que não se abre mão do encarceramento em instituições disciplinares, mesmo assimilando certos discursos mais adequados à democracia, como se viu. E é também por esta via que se pode compreender o fato de que todo o discurso pedagógico e democrático não basta para apagar as características que colocaram crianças e jovens como questão de segurança nacional, durante a ditadura civil-militar, que deveria ser equacionada por programas governamentais. Desta

forma, a presença de educadores qualificados como um dos pontos-chave de atuação da SM e da SCFBES não minimiza o poder de classificação da polícia sobre quem são os indivíduos com e sem direitos; as crianças e jovens que vivem nas ruas são vistos como potenciais descumpridores da lei, e têm sua cidadania cerceada desta forma.

A análise minuciosa a respeito de cada um dos programas da Secretaria voltados para as crianças e adolescentes que vivem nas ruas aborda o Programa SOS-Criança, Programa Casa Aberta, Programa Casa-Abrigo, Programa Casa Renascer e Programa Casa Moradia, detalhando o trânsito de crianças e adolescentes em cada um destes programas mostrando, mais uma vez, não haver diminuição no número da clientela-alvo justificando a continuidade dos programas. Além disso, o aumento do número de atendidos evidencia que essas crianças e jovens não deixaram de viver nas ruas, não por incompetência da Secretaria, mas talvez porque não houvesse de fato interesse em romper com a situação de carência por eles vivenciada.

Os gastos da Secretaria com salários e recursos materiais empregados direta e indiretamente no atendimento às

crianças e adolescentes, confrontando estes dados com número de pessoas atendidas, a fim de constatar “quais foram os verdadeiros beneficiados – crianças e adolescentes ou empresários e funcionários públicos estatais” (p. 128). Lazzari nos situa ao pé do abismo entre os gastos salariais com cargos de coordenação e os demais. Configura-se a circulação de recursos no interior do próprio Estado. Além disso, a defasagem entre as metas estabelecidas por cada uma das empresas (em relação ao número de pessoas a serem atendidas e a quantidade de programas a serem instalados) e o que era de fato implantado mostra-se como uma constante, evidenciando o fato de que os orçamentos se justificavam pela intangibilidade das metas estabelecidas.

O livro apresenta os primeiros esboços de um tipo de gestão que se ampliou nos dias de hoje: os convênios restritos a empresas estatais no gerenciamento de programas voltados para crianças e adolescentes, desdobram-se em parcerias com

ONGs, institutos e demais instituições da sociedade civil organizada, além do envolvimento democrático dos próprios encarcerados por meio das parcerias público-privadas que atravessam o *gerenciamento* de prisões para jovens e adultos. Ainda que a Secretaria analisada por Lazzari tenha já se modificado muito, a tese central de seu trabalho permanece apontando para uma questão crucial: mais importante do que o público alvo é o funcionamento dos programas em si, e a manutenção de seus quadros burocráticos.

*Panaceia Burocrática* é um livro que estremece as prateleiras, filia-se ao abolicionismo penal e indica como acabar com a prisão, a começar pelo encarceramento de jovens, hoje travestido em medida socioeducativa. A análise contundente e corajosa a respeito do tratamento despendido pelo Estado e por cidadãos bem-intencionados a crianças e jovens miseráveis situa, historicamente, as procedências dos novos arranjos que compõem as atuais políticas sociais, cada vez mais sofisticadas e ardilosas.