



SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,  
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

## POLÍTICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: CAMINHOS E DESCAMINHOS ENTRE A PROTEÇÃO E A PUNIÇÃO

Anderson Damiao Ramos da Silva<sup>1</sup>

### Resumo

Este artigo pretende apresentar o percurso histórico da política de atendimento socioeducativo, bem como os conteúdos e legislações que a embasaram. Em nossa hipótese, o tratamento socioeducativo dispensado aos adolescentes e jovens autores de ato infracional sempre esteve atravessado de uma perspectiva punitiva e repressora, materializada em um controle sociopenal, cuja função se mescla aos interesses hegemônicos do capitalismo. Construído através de pesquisa bibliográfica e documental, e tendo como referência a perspectiva teórica do materialismo histórico, o estudo se aproximou das conclusões conforme as quais a violência tem sido um componente ideológico na história da formação social brasileira e na trajetória da política de atendimento socioeducativo e que o Estatuto da Criança e do Adolescente, ainda que apresente descontinuidades com as antigas legislações e políticas não rompeu com o controle sociopenal de adolescentes e jovens marginalizados.

**Palavras-Chave:** política social, controle social, controle sociopenal.

### 1 INTRODUÇÃO

Estudos recentes (SILVA, 2011), têm elucidado os conteúdos e perspectivas da política de atendimento socioeducativo, bem como as legislações que lhes serviram de suporte, apontando, em suas conclusões, as íntimas conexões entre o tratamento dispensado aos adolescentes autores de ato infracional e os mecanismos de controle social e ideológico, configurados no que Silva (2011) denomina de controle sociopenal, cuja função, historicamente, esteve associada à necessidade de controlar criminalmente as parcelas classificadas como potencialmente perigosas ao “bom” funcionamento da sociedade, entre as quais se destacam crianças e adolescentes marginalizados, com vivência de rua e autores de ato infracional. Nesse sentido, este artigo pretende apresentar o percurso histórico da política de atendimento socioeducativo, suas principais características e conteúdos – dos Códigos de Menores de 1927 e 1979 ao Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990 –, destacando as concepções e perspectivas filosóficas que as embasaram. Através de pesquisa bibliográfica e documental, buscamos apresentar os conteúdos dessas políticas e legislações de modo a identificar como elas se direcionaram ao controle social, através de punição e violências, dos jovens e adolescentes mais expostos à condição de cidadania escassa (SALES, 2007) em nosso país e como a violência tem atravessado a história e a trajetória dessas políticas. Inicialmente, apresentamos a história e trajetória da política de atendimento socioeducativo à infância e adolescência no Brasil e, em seguida, problematizamos o ECA e o controle social presente no que concerne à prática de ato infracional. A periodização aqui adotada em nada corresponde a uma linearidade de fatos históricos, é usada tão somente com o propósito de enriquecer o processo analítico e segue a proposta de Rizzini e Pilotti (2009) em sua basilar obra sobre as políticas sociais e legislações de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. Cabe afirmar, no entanto, que a divisão da trajetória da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil abarcando o período que vai do Brasil

<sup>1</sup> anderson.damiao.ramos@hotmail.com - Universidade Federal de Santa Catarina.



colônia ao Brasil da redemocratização corresponde ao desenvolvimento das principais, mas não todas, políticas e serviços destinados a esse grupo.

## **2 HISTÓRIA E TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL**

De saída, achamos oportuno apresentar a noção de política a partir da qual realizamos esse estudo. Concordamos com Behring e Boschetti (2011) quando apreendem as políticas sociais sob um duplo caráter: são fruto, indiscutivelmente, das lutas políticas e coletivas da classe trabalhadora em busca de melhores condições de reprodução de sua própria força de trabalho. Mas são igualmente funcionais à reprodução do sistema capitalista, pois, ao compartilhar os custos e encargos da reprodução da classe trabalhadora com o Estado, o capital desvencilha-se de arcar com alguns custos, aumentando suas taxas de lucros.

Ainda nesse contexto, ao analisar a contribuição da tradição marxista à compreensão das políticas sociais, Behring e Boschetti (2011), apreendem as políticas sociais “[...] como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo [...]” (p.36). Tal perspectiva exclui, assim, o entendimento das políticas sociais como ações outorgadas, neutras e isentas de associações com projetos políticos e societários. Dessa forma, compreendemos as políticas sociais a partir do processo de adensamento da questão social e da consequente luta social e política da classe trabalhadora.

Situar a política de atendimento ao jovem autor de ato infracional implica reconhecê-la no movimento das transformações societárias que têm impactado a sociabilidade em geral, com maiores reflexos para certos grupos, dentre os quais a juventude. Implica também contextualizá-la a partir de sua trajetória e tendência históricas. Nesse sentido, é possível afirmar que do Brasil colônia ao Brasil da redemocratização as políticas de atendimento aos jovens não alteraram sua condição de cidadania escassa (SALES, 2007) nem foram pautadas numa perspectiva de universalização de direitos.

No período do Brasil colônia não existia uma classificação etária em relação à infância, à adolescência e à juventude tal qual se concebe hoje<sup>2</sup>. Conforme Arantes (2009), as categorias de classificação eram dadas de acordo com a filiação e a propriedade da terra. A assistência oferecida nesse período resumiu-se na instituição das “Rodas de Expostos” (FALEIROS, E., 2009), um frágil sistema de assistência de recolhimento de recém-nascidos abandonados, cuja funcionamento limitava-se ao acolhimento de recém-nascidos e crianças abandonadas anonimamente nas portas da instituição<sup>3</sup>. Para Faleiros (2009), o período do Brasil colônia pode ser sintetizado como um período de negligência e de negação da vida, pois, sobrevivendo ao abandono, não restava às crianças e aos adolescentes alternativa senão o trabalho explorado.

No contexto republicano, surgiu o entendimento da infância como um período de construção e formação social que, se bem realizado, poderia fecundar “um homem” alinhado aos interesses sociais da nação, ou, caso contrário, um ser potencialmente entregue aos vícios. Assim, ancorado em concepções relacionadas à racionalidade

<sup>2</sup> Conforme a Política Nacional de Juventude é jovem a pessoa que se situa na faixa etária dos 12 aos 29 anos de idade.

<sup>3</sup> As rodas eram cilindros de madeira que possibilitavam às pessoas abandonarem os recém-nascidos e crianças sem serem notadas, pois ao serem depositados do lado de fora, os cilindros giravam para o interior das casas.



positivista (RIZZINI, 2011), o centro da questão voltou-se para o saneamento das causas que provocavam a desordem social, identificadas sobremaneira com a pobreza. Esse viés deu a tônica das ações implantadas nessa época: cuidado médico-higienista para a parte considerada desprovida e repressão, correção e trabalho precoce para a parcela “viciosa” ou potencialmente “viciosa”, sob o comando do Juizado de Menores e das colônias e escolas correccionais. O marco legislativo desse período foi a promulgação do Código de Menores, em 1927, sob uma perspectiva higienista, jurídica e moralista (FALEIROS, V., 2009). Esta legislação foi criada numa perspectiva “[...] higienista de proteção do meio e do indivíduo, como a visão jurídica repressiva e moralista” (FALEIROS, 2009, p. 47). A visão higienista expressava a preocupação com a condição de salubridade dos menores sem intervir nos fatores que as causavam. A visão jurídica incorporava a centralização da decisão do juiz de arbitrar sob a criança e o adolescente e a dimensão moralista estava relacionada à repressão da pobreza, justificada como razão para a apreensão e internamento (RIZZINI, 2009).

Com o Estado Novo, as demandas da juventude permaneceram sob a ênfase do internamento, centradas na perspectiva de reformar os “menores” (RIZZINI, 2009). Houve, no entanto, algumas mudanças na configuração das políticas sociais da infância e juventude com o deslocamento da questão do “menor” do espaço jurídico para a área da assistência. Foram criados o Serviço de Assistência aos Menores (SAM) para atendimento dos “menores” relacionados à delinquência e o Departamento Nacional da Criança (DNCr), com ações destinadas à maternidade e à infância (RIZZINI, 2009). O Serviço de Assistência aos Menores, o SAM, foi criado na década de 40 no esforço de centralizar os serviços de assistência oferecidos aos menores e desvencilhá-lo da exclusividade da esfera jurídica. O público alvo, conforme RIZZINI (2009, p. 264) eram os menores classificados como “[...] desvalidos e delinquentes [...]”. Era assim que o próprio decreto de criação do SAM se referia às crianças e adolescentes atendidos ao definir entre suas finalidades as competências de abrigamento e recolhimentos dos menores em instituições, bem como a orientação dos serviços.

Na realidade, o SAM funcionava como órgão de triagem e encaminhamento dos menores às instituições credenciadas que, naquela época, eram formadas, sobretudo, por instituições particulares. Idealizado para oferecer atendimento educacional e profissional, o SAM foi alvo de críticas pelas denúncias de corrupção nos contratos com instituições privadas e de maus tratos, ou seja, de violência para com os menores atendidos: os “[...] abusos foram muitos e deram ao SAM a fama que permaneceu na história e no imaginário popular: Sem Amor ao Menor, sucursal do inferno e muitos outros” (RIZZINI, 2009, p. 281). O Departamento Nacional da Criança (DNCr), por seu turno, tinha a incumbência de planejar e executar serviços referentes à maternidade, à infância, à adolescência e ao planejamento familiar. Voltava-se, sobretudo para a difusão de ações médico-científicas de controle de doenças e orientações às gestantes em postos de puericultura e maternidades e às crianças em creches. Direcionava-se, assim, para o que Rizzini (2009) considera de ação preventiva. Já o período inaugurado pela ditadura civil-militar de 1964 iniciou-se com a substituição do SAM pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a FUNABEM, a quem competiu elaborar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM). A criação da FUNABEM, inserida no processo de intensificação do combate aos processos de marginalização e ameaça à ordem social vigente, representou um esforço de mudança do paradigma do SAM, até então centrado no internamento.

Outro marco deste período foi a reformulação do Código de Menores, em 1979, com a adoção da “*doutrina da situação irregular*”. Essa perspectiva compreendia a



criminalização de situações que iam desde a carência material às situações decorrentes da prática de atos infracionais. Nesse sentido, o Código operou uma moralização das condições sociais responsabilizando a família ou o próprio menor pela sua condição social, dissociando a suposta “irregularidade” do contexto social em que era praticada (FALEIROS, V., 2009).

Rompendo essa trajetória até então marcante, nos anos 80 uma série de princípios e valores foi contestada pelos movimentos sociais no advento da redemocratização. No campo dos direitos, em contraposição aos paradigmas repressivos e às concepções institucionalizantes, surge a defesa da doutrina da proteção integral, hoje posta como diretriz no atendimento dos jovens em situação de conflito com a lei. Para Sales (2007), a introdução dessa perspectiva na agenda pública brasileira ganhou corpo como uma questão preponderante no fim da década de 1970, inserida no “[...] conjunto de reflexões e críticas anti-institucionais ao lado das demandas de presos políticos, prisioneiros comuns e loucos [...]” (p.48-49).

O marco desse processo foi a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, em 1990. O Estatuto representou um avanço na legislação de proteção das crianças e jovens, pois estes passaram a figurar como sujeitos de direitos e a terem contemplados o reconhecimento de sua condição de desenvolvimento e a primazia do tratamento diferenciado na responsabilização por atos infracionais, com a adoção das medidas socioeducativas, dentre as quais a de internação. Mais recentemente foi instituído o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE –, a partir da Lei Nº 12.594. O SINASE (2012) constitui-se num conjunto de princípios, normas e critérios que visam regulamentar a execução de medidas socioeducativas.

No que concerne ao tratamento socioeducativo, ou ao conteúdo relativo ao ato infracional, conforme Silva (2011), o ECA operou algumas mudanças significativas ao estabelecer o direito penal juvenil. Nesse sentido, fixou a obrigação do devido processo legal para responsabilização de adolescentes por ato infracional, ou seja, definiu garantias processuais; estabeleceu a maioria penal aos 18 anos e fixou medidas socioeducativas que vão desde a advertência à internação em estabelecimento educativo. O ECA definiu também que crianças de até 12 anos de idade não são alvo de medidas socioeducativas, mas de medidas protetivas, cuja função é a proteção e garantia de direitos.

### **3 PARA ALÉM DO ECA: O CONTROLE SOCIAL PRESENTE NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO**

Conforme análise a partir das reflexões de Mészáros, para Silva (2011), o controle social é constitutivo da relação homem e natureza e adquire condição de elo para produção e reprodução da existência humana. É, assim, condição ontológica do ser social em quaisquer que sejam suas formas de organização social. É através do controle social que se dá a produção e reprodução da vida social e a relação de metabolismo com a natureza. Ao agir sobre ela, o ser social a modifica, extrai matérias indispensáveis para suprir suas necessidades elementares e, ao mesmo tempo modifica a si mesmo.

O controle social realiza-se e materializa-se nas relações sociais, na relação da sociedade com suas as normas de convivência, nas leis, na cultura e, entre outros, na relação entre Estado e sociedade. Na formação social capitalista, o controle social, se efetiva, por seu turno, a partir da relação Capital, Estado, Sociedade:

na sociedade capitalista, o controle social é constitutivo da sociabilidade autoritária, produzidas nas relações sociais que regulam o exercício do poder. Parte-se do pressuposto de que sua função, na sociedade capitalista, está a serviço das necessidades sociais do capital e não das do ser humano, e está



mediatizada pelas relações de poder entre Estado, capital e sociedade (SILVA, 2011, p. 24).

As manifestações do controle de dão nas dimensões da vida: família educação, religião, cultura. No capitalismo expressa-se a partir de sistemas de poder. O capital utiliza-se do controle em função da manutenção da divisão de classes, da expropriação do trabalho, da manutenção da propriedade privada e da reprodução ideológicas de valores que legitimem esse modo de produção como natural e imutável. É nesse plano que situamos o Estatuto da Criança e do Adolescente.

O ECA, ainda que apresente rupturas com as antigas legislações e políticas não de afastou definitivamente do paradigma autoritário presente na formação social brasileira. Revela, ao contrário, intrínseco elo com a cultura autoritária e hierárquica sob a qual a noção de cidadania se constituiu na nossa formação social e na cultura autoritária em cuja base se encontra o uso da violência na resolução de conflitos, na demarcação de poder e na inversão de valores e direitos em favores e benevolência, de que são exemplos o assistencialismo e a “cultura do favor”. Ao institucionalizar as medidas socioeducativas, o ECA formalizou juridicamente o controle sociopenal dos adolescentes, pois, de acordo com Silva (2011),

ECA faz a superação da tradição de uma de uma “lei protetora tutelar” e do informal controle sociopenal para uma “lei responsabilizadora penalmente”, aderente do formal controle sociopenal. Isso é paradoxal, pois ao mesmo tempo em que a legislação saiu de um extremo da “tutela do livre arbítrio do juiz”, caiu no outro extremo da “tutela jurídica penal do Estado”. Em ambos os direitos – menorista ou penal juvenil – estão contidas as concepções de punição e de prevenção social como sintoma da inadaptidão social, que continua injusta a criminalizar a pobreza e julga os adolescentes pobres como marginais em potencial (SILVA, 2011. P.95)

Com essa constatação, em que pese propor-se numa perspectiva distinta das anteriores e ainda que inegável marco legislativo para a materialização dos direitos de crianças e adolescentes, o Estatuto da Criança e do Adolescente não é correto conceituar o ECA unicamente como um importante marco de rupturas com o conteúdo repressor e assistencialista presente nos Códigos de Menores e nas concepções institucionizantes que caracterizaram as políticas de atendimento socioeducativo. Passados 25 anos uma correta interpretação dessa legislação exige situá-la como fruto do seu tempo histórico, marcado, sobremaneira, pelo advento das políticas neoliberais e pelo compartilhamento de responsabilidades do Estado com outras esperas da sociedade.

#### 4 CONCLUSÃO

No contexto do estudo aqui proposto, pode-se afirmar que a violência do tratamento institucional, repressivo e punitivo, perpassou o percurso da política de atendimento aos jovens em conflito com a lei e que o ECA não rompeu definitivamente com a trajetória ideológica de um longo período em que as demandas das juventudes eram questão de polícia e não de política!. Acrescenta-se ainda que a realidade de direitos e conquistas declaradas em lei na década de 90 se confrontou com um cenário de recrudescimento da violência (FRAGA, 2010) e com a institucionalização do Estado neoliberal, diante do qual pensar políticas públicas destinadas aos jovens no Brasil tornou-se particularmente desafiador, pois as políticas sofreram diretamente a influência do neoliberalismo.

Ao incidirem sobre os adolescentes e não sobre suas situações e vida e ao privilegiar a punição, as políticas de atendimento socioeducativa associam-se muito mais a mecanismos de controle social e ideológico, cujo horizonte é a manutenção da sociabilidade autoritária na qual o controle social opera em função dos determinantes capitalistas: preservação da propriedade privada, preservação de condições para



produção e reprodução da mais-valia e exploração da força de trabalho.

O controle sociopenal tem relação com a disputa pelo controle social e está relacionado a mecanismos de punição, de segurança e combate à criminalidade e violência através do encarceramento de adolescentes e jovens em instituições que mais se assemelham a verdadeiros presídios, bem como a criminalização de seus contextos e cotidianos, reprimidos e tensionados ante o surgimento do de Wacquant (2011) caracteriza como um estado penal!

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo, Cortez: 2011.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente. Recife, 2009.

\_\_\_\_\_. **SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO**. Lei federal nº Lei Federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm). Acesso em 10 de maio de 2014.

FALEIROS, Eva Teresinha. A criança e o adolescente. Objeto sem valor no Brasil colônia e no império. In: RIZZINI, I; PILOTTI, F. (Org.). **A arte de governar as crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

FALEIROS, V. de P. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, I; PILOTTI, F. (Org.). **A arte de governar as crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

FRAGA, P. C. P. Política, isolamento e solidão: práticas sociais na produção de violência contra jovens. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. Cr. (Org.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. (Org.). **A arte de governar as crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2011.

RIZZINI, Irma. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a era Vargas. In: RIZZINI, I; PILOTTI, F. (Org.). **A arte de governar as crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

SALES, M. A. **(In)visibilidade perversa - adolescentes infratores como metáfora da violência**. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, M. L. de O. e. **Entre a proteção e punição: o controle sociopenal dos adolescentes**. São Paulo: Editora Unifesp, 2011.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.