

Os “menores” e a FUNABEM: influências da ditadura civil-militar brasileira

FRANCIELE BECHER¹

A ditadura civil-militar² operou inúmeras mudanças na sociedade brasileira, deixando muitas conseqüências. Durante pouco mais de vinte anos, o Brasil modificou-se política, econômica e socialmente. Além das cassações, torturas, censuras, assassinatos, desaparecimentos e outras investidas contra as liberdades democráticas, a “Revolução” de 1964 centralizou e especializou as políticas voltadas para as crianças e jovens pobres brasileiros, inscrevendo-as, também, em um modelo coercitivo-repressivo. Como conseqüência, nos legou mais algumas décadas de um tratamento desumano e estigmatizante voltado às populações mais desfavorecidas que, também, por conta do desenvolvimento econômico desigual, tornaram-se um grupo ainda maior entre os brasileiros.

Como a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), uma instituição social normativa e centralizadora das políticas públicas para a infância criada em 1964, integrou-se ao regime civil-militar? Quais os elementos repressivos que podem ser evidenciados em suas diretrizes políticas e práticas?

Para tentar elucidar algumas dessas questões, procuro fazer uma aproximação com os preceitos da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), que norteou o planejamento político e social brasileiro durante os anos autoritários. De forma inequívoca, os princípios que guiaram a FUNABEM, sintetizados na Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) e na atuação das Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM's), podem ser relacionados com o contexto ditatorial.

¹ Graduada em história pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Mestranda em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

² “O termo civil-militar, ao invés somente de ditadura militar, serve para reforçar e lembrar a participação dos setores civis da sociedade no momento dos golpes de Estado e durante o período ditatorial” (FERNANDES, 2009: 34).

1. A Doutrina de Segurança Nacional: origens e conceitos básicos

Durante as décadas de 1960 e 1980, grande parte do continente latino-americano conviveu com experiências sócio-políticas autoritárias muito semelhantes, que causaram uma verdadeira desnacionalização da vida social e política de cada país (COMBLIN, 1980: 16), suprimindo as peculiaridades nacionais e condenando suas populações a supressão de suas liberdades sociais e políticas. O fio-condutor dessas mudanças inspirou-se no que ficou conhecido como Doutrina de Segurança Nacional, um “abrangente corpo teórico constituído de elementos ideológicos e de diretrizes para infiltração, coleta de informações e planejamento político-econômico de programas governamentais” (ALVES, 1985:35).

Maria Helena Moreira Alves (1985:33), citando Margaret Crahan, nos diz que a difusão da DSN no Brasil tem origens no século XIX, vinculada a teorias geopolíticas, calcada no antimarxismo e em tendências conservadoras do pensamento social católico. Durante a segunda metade do século XX, a DSN incorporou em seu ideário a noção de guerra total e do confronto inevitável entre os EUA e a URSS, vinculando-se ao contexto da Guerra Fria e da polarização do mundo após a Segunda Guerra Mundial. Seu principal pilar tornou-se, portanto, o combate que o Ocidente deveria protagonizar contra o inimigo comunista. Na América Latina, enfatizaram-se as questões de segurança interna, a possibilidade de subversão através dos movimentos sociais e a guerra revolucionária. Em terras brasileiras, particularmente, o ideário da DSN voltou-se para a ligação entre desenvolvimento econômico e a segurança interna e externa.

No Brasil, a DSN começou a ser preparada, estudada e difundida a partir da atuação da Escola Superior de Guerra (ESG)³, que começou a funcionar em 1949, inspirada no *National War College* estadunidense, criado três anos antes. Representava a ortodoxia no seio das Forças Armadas brasileiras.

Sua principal função seria resolver a questão da segurança nacional do país, como ficou expressamente declarado no primeiro artigo da Lei nº 785, de 20/08/1949,

³ Além da ESG, podemos citar outros dois institutos que se colocaram a favor do combate ao comunismo, reunindo esforços para a consecução do golpe de 1964. São eles o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), fundado em 1959, e o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), criado em 1961, ambos financiados por empresários. Este último foi inclusive dirigido por Golbery do Couto e Silva, um dos mais proeminentes professores da ESG, e também um dos maiores artífices da ditadura civil-militar brasileira.

que a define como um “instituto de altos estudos [...], destinado a desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das funções de direção e para o planejamento da segurança nacional”⁴, funcionando como um centro permanente de estudos e pesquisas, ministrando cursos de formação para civis e militares a partir de necessidades instituídas pelo Poder Executivo.

Formada com a assistência de consultores franceses e estadunidenses, o papel da ESG foi sendo ampliado e influenciado principalmente pela vertente personificada pelos interesses dos Estados Unidos. Por seu alto nível de formação, a Escola foi tomada como a “Sorbonne” do *stablishment* militar brasileiro (ALVES, 1985:24).

Antes de caracterizarmos de forma mais precisa os preceitos que nortearam a Doutrina de Segurança Nacional enquanto um corpo orgânico de pensamento, é importante nos determos por algum tempo em algumas noções básicas nas quais sua teoria se fundamenta. A primeira delas é a idéia de *geopolítica*, ou seja: a relação existente entre geografia e Estado. É a partir dessa “ciência do projeto nacional”, que os países situam-se em relação aos outros.

Caberia aos países buscarem seu lugar, usando os dados geográficos para a orientação política de seu projeto de Nação. Dentro desse esquema, num clima de guerra permanente contra o comunismo, não existem espaços para a neutralidade, todos devem tomar partido: a América Latina estaria claramente comprometida com os interesses dos Estados Unidos, permanecendo dentro de sua esfera de influência e controle. Mas, dentro desse “destino manifesto” legado aos latino-americanos, o Brasil teria um lugar privilegiado, já que era um aspirante promissor à super potência: “é que ao Brasil, na hora presente, só há uma escolha: engrandecer-se ou perecer” (SILVA, 1981:62). Frente a esse determinismo, faria parte dos objetivos geopolíticos brasileiros “combater o subdesenvolvimento nas áreas nacionais retardadas e no restante do continente”, observando as diretrizes de “uma geopolítica brasileira adequada à atual época agitada e cataclísmica, ante um mundo que se debate e agoniza no mais brutal encontro de civilizações antagonistas” (SILVA, 1981:137).

Dessa lógica fatalista emerge uma segunda noção que é importante enfatizar: a de *bipolaridade*. O combate irrefreável do Ocidente *versus* Comunismo pautou todas as

⁴ Cf. o art. 1 da lei supracitada. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1930-1949/L785.htm Acesso em 6 março 2011

noções de segurança nacional, justificando inclusive os objetivos geopolíticos de cada Nação envolvida. Ou seja: não existe qualquer antagonismo entre o combate ao comunismo e a busca de um Brasil-potência. Esses esforços estariam ligados a uma estratégia política global do Ocidente para a contenção dos soviéticos e seus aliados (COMBLIN, 1985).

Mas, que tipo de batalha há de ser travada contra esse inimigo? Nesse momento toma forma a terceira e última noção que gostaria de enfatizar, noção que perpassa e é perpassada pela geopolítica e pelo maniqueísmo bem *versus* mal (nesse caso, Estados Unidos *versus* União Soviética). O comunismo impõe ao Ocidente uma “*guerra total*”, absoluta e generalizada, na qual está em jogo a sobrevivência da própria civilização. Justificada dessa forma, essa guerra vinda desde Moscou pressupunha que os esforços de contenção fossem sem precedentes e, fundamentalmente, sem limites: “a guerra fria é uma guerra permanente: trava-se em todos os planos – militar, político, econômico, psicológico –, porém evita o confronto armado. A segurança nacional é exatamente uma resposta a esse tipo de guerra” (COMBLIN, 1980:39). Ampliando e alargando-se o conceito de guerra tradicional, antes limitada e localizada, fez-se com que o conflito aparente fosse tomado como global e indivisível, acrescentando-se sempre a ameaça perene de uma guerra nuclear.

Os comunistas e seus aliados seriam executores de uma forma particular de guerra, caracterizada como “revolucionária”, “subversiva” ou “insurrecional”, que se estruturava a partir de conflitos internos, auxiliados do exterior, abrangendo toda iniciativa orgânica de oposição que pudesse ter força suficiente para desafiar o poder do Estado. Era, claramente, sempre associada à infiltração e a ação de suas forças secretas. As “fronteiras ideológicas” tomam o lugar das fronteiras territoriais dos países nessa guerra não-declarada, mas sempre presente (ALVES, 1985).

O inimigo, dentro dessa simplificação política, poderia estar em todo o lugar, e ser qualquer um dos cidadãos da Nação. Esse caráter oculto justificava a ênfase na segurança interna, o controle e a repressão da população em larga escala, já que todos poderiam ser considerados suspeitos.

Tendo esse contexto e esses elementos como fundamentais e norteadores, a Doutrina de Segurança Nacional estruturou-se, segundo Comblin (1980), por quatro pontos fundamentais: os objetivos nacionais, a segurança nacional, o poder nacional e a

estratégia nacional. Os *objetivos nacionais* são a meta da DSN, na guerra e na política. Sendo a nação personificada em um único ser, tomada por uma única vontade e formada por um todo homogêneo que dissolve todos os problemas e conflitos internos em questões de política externa, os objetivos nacionais giraram em torno de sentenças como integridade territorial, integridade nacional, democracia, progresso, paz social e soberania. Ou, nas palavras de Golbery do Couto e Silva: a ciência, enquanto instrumento de ação; a democracia, enquanto forma de organização política; e o cristianismo, enquanto supremo padrão ético de convivência social (1981:226). Mesmo sendo genéricos e universalistas, a unidade desses objetivos se daria a partir de uma característica comum: todos esses valores, típicos das sociedades ocidentais, estariam ameaçados pelo comunismo.

A *segurança nacional* era definida como a garantia dada pelo Estado para a conquista (ou a defesa) dos objetivos nacionais. Ou seja: a capacidade que o Estado fornece à Nação para a imposição dessas metas. E é precisamente a sua indefinição que molda sua consistência enquanto teoria: o inimigo comunista poderia estar em toda a parte. O mesmo deveria acontecer com o Estado, que se tornaria onipresente e impiedoso contra essa ameaça. O desejo da segurança tenderia a ser ilimitado, afetando todas as esferas da sociedade e sendo uma tarefa patriótica de todos os cidadãos. Num clima de insegurança crescente, criam-se as condições para que a população, cada vez mais amedrontada, submeta-se aos que lhe dizem ter em mãos as soluções.

O *poder nacional* pode ser definido como o conjunto de poderes que envolvem todos os setores de ação do Estado. Todos devem estar a favor do serviço do Estado, como parte desse poder. Esse poder pode ser dividido em quatro outros poderes: o *poder político* (a capacidade do Estado de impor a sua vontade); o *poder econômico* (visando o controle da população para integrá-la no esforço de guerra); o *poder psicossocial*, o que mais nos importa em termos de análise (poder psicológico que age sobre a população e as instituições sociais como um todo) e o *poder militar*, exercido pelas Forças Armadas.

Todos esses poderes estariam reunidos em algo maior, em uma *estratégia nacional* que visaria preparar e aplicar o poder nacional. Todas as ações do Estado deveriam implicar-se na consecução desses objetivos, indiferenciando-se a ação militar e civil: todos faziam parte da estratégia.

Um quinto ponto acrescenta-se, mais particularmente, à DSN aplicada no Brasil: o binômio *segurança e desenvolvimento*. Ordem e estabilidade são condições prévias para a segurança nacional, já que um país subdesenvolvido é especialmente vulnerável à estratégia indireta do inimigo comunista. Mesmo que o desenvolvimento seja entendido como progresso econômico, social e político, ele não se relaciona necessariamente ao bem-estar da população, mas aos objetivos maiores da Nação.

O rápido crescimento econômico, mais do que uma forma de remediar os males da população, serviria para arregimentá-la em favor do governo. É importante enfatizar que todos esses preceitos eram afirmados dentro de uma roupagem “democrática”, que se dizia sempre em busca do bem comum dos cidadãos da Nação.

Como o regime civil-militar buscou legitimação? Nenhum Estado legitima-se apenas com o uso da repressão. Mesmo que o crescimento econômico tenha servido como forma de conquistar o apoio da população, essa não foi única estratégia utilizada pelos grupos que tomaram o poder. Querendo mostrar que “a sua noção de ordem social era produto dos anseios da população” (REZENDE, 2001:4), o Estado buscou, desde 1964, outras formas de obediência, adesão e aceitabilidade para suas ações, num processo de convencimento constante. É nesse momento que a estratégia psicossocial prevista na Doutrina de Segurança Nacional mostra-se extremamente fértil enquanto uma tentativa de apreender a subjetividade de uma maioria de indivíduos ou de grupos sociais.

Como pontua Rezende, legitimidade não significava apenas obediência ou submissão a um determinado tipo de ação, mas um processo mais complexo “[...] na medida em que se procurava construir, de maneira contínua, uma determinada ordem, em que todos aderissem, nos âmbitos objetivo e subjetivo, a uma dada forma de organização social” (REZENDE, 2001:31). Isso se ligava, de forma mais estrutural, a uma concepção de mundo específica, com suas idéias e valores.

Os militares, desde a tomada do poder, declaravam-se defensores da democracia, valor ocidental que estaria sendo ameaçado pelos subversivos comunistas. A busca da legitimidade, por conseguinte, deveria passar por um processo de criação e inculcação de um determinado ideário de democracia, onde a segurança nacional estivesse em primeiro plano. E, no bojo desse sistema de idéias, sobrepondo-se aos direitos políticos

e individuais, estava uma série de valores ligados à preservação da família e ao saneamento moral:

Os valores de preservação da família, da escola, da harmonia no trabalho, da propriedade, da obediência às normas políticas e jurídicas que se estabeleciam, eram apontados pelo regime como garantidores de uma suposta ordem democrática e da suposta forma de sociedade que estaria sendo criada (REZENDE, 2001:39).

Essa série de valores representava os anseios das parcelas mais conservadoras da sociedade brasileira⁵: nesse ínterim, a família seria o interlocutor fundamental para a exaltação de valores como a integração, a ordem, o patriotismo, a harmonia, a propriedade, o civismo e a disciplina, necessários para a integração da sociedade brasileira no esforço de guerra permanente propugnado pela DSN. A análise das consequências dessa estratégia de convencimento psicossocial revela que os braços da repressão do regime agiram de forma extremamente coercitiva quando não deixavam nada escapar do seu controle, travando uma verdadeira batalha cotidiana para intervir nos interstícios do tecido social.

Essa busca da coesão e da integração social dava mostras do caráter autoritário do regime, evidenciando que a repressão era uma forma de garantir a sujeição de todos. Para conter os subversivos, fazia-se necessário moralizar a população. Essa relação direta entre a estratégia psicossocial e a repressão pode ser evidenciada na medida em que o governo do General Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), conhecido como o período dos “Anos de Chumbo” devido à cruenta repressão sofrida pelos cidadãos, coincide com o momento em que indubitavelmente mais se procurou assentar a busca de aceitabilidade da população afim de “[...] internalizar valores de conciliação e diálogo como forma de harmonizar inclusive as relações entre as classes sociais” (REZENDE, 2001:117).

Ser nacionalista, dentro desse contexto, equivaleria a passar por cima da sua própria liberdade em favor dos objetivos da Nação, pois esses diziam respeito à batalha maior que estava sendo travada pela civilização cristã ocidental. Para isso, era necessário construir um “novo homem”, plenamente identificado com esses valores, e convencido de que a não-contestação e o não-conflito eram auxiliares dessa luta. As

⁵ É importante ressaltar que foram essas parcelas que inequivocamente apoiaram o golpe de 1964 nas muitas “Marchas da Família com Deus pela Liberdade”, e nas organizações católicas em defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP), por exemplo.

tentativas de “dignificação do homem” passavam, principalmente, por instituições sociais que pudessem interferir diretamente na vida da população. A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, enquanto um órgão centralizador da política pública de assistência em âmbito nacional, parecia ser uma instituição ideal para a doutrinação das populações mais jovens e pobres, já que essas eram reconhecidas pelos ideólogos do regime como as mais suscetíveis à ameaça comunista, considerando-se que os inimigos

[...] tentam principalmente conquistar a juventude que, devido a seu idealismo, seu desapego, sua falta de maturidade, e a simpatia natural que os jovens despertam em todas as camadas do povo, constitui a massa de manobra ideal para seus interesses. Para essa ação junto aos jovens, os agentes comunistas utilizam todos os meios, desde a chantagem e a coação psicológica até o uso de tóxicos e freqüentemente do apelo sexual, pregando e praticando o amor livre (Texto publicado na Revista *Estratégia*, nº 24, p. 44. Cf. COMBLIN, 1980:48).

Moralizá-los era, pois, uma necessidade imperiosa para o próprio futuro da Nação. Além disso, se a juventude em questão pertencesse às camadas mais desfavorecidas da população, existia um corrente risco da sua sublevação em busca de melhores condições de vida. A criação de uma instituição centralizada de políticas assistenciais poderia ser uma forma valiosa de garantir a difusão dos valores do regime, garantindo seus objetivos, além de funcionar como uma forma de legitimá-lo entre a população frente ao grave problema social dos “menores”.

2. A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor: uma instituição social em harmonia com o regime civil-militar brasileiro

Volto meus olhos agora para algumas considerações sobre o surgimento, os objetivos e a forma de funcionamento da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), evidenciando os preceitos básicos que a nortearam (expressos na Política Nacional do Bem-Estar do Menor – PNBEM), realizando uma aproximação entre os seus princípios teóricos e práticos com a Doutrina de Segurança Nacional, mais precisamente no que se refere à sua Estratégia Psicossocial de coerção e controle da população.

Em primeiro lugar, é imprescindível que nos situemos no contexto sócio-econômico que caracteriza o início da década de 1960, e seus anos vindouros. O Brasil passava por grandes transformações: a economia se diversificava desde a década de 1950 e, entre 1940 e 1970, a encontrava-se em um ritmo acelerado de crescimento. As

migrações internas, o êxodo rural, o aumento da população dos centros urbanos (e, conseqüentemente, o aumento das periferias e dos bolsões de miséria) eram fenômenos concomitantes, que ocorriam de forma frenética

Assim como ocorreu em outros momentos de nossa história, as questões sociais e, mais especificamente, o “problema do menor”, assumiram novas dimensões, e outro grau de complexidade. De forma diretamente proporcional ao crescimento da economia (e das desigualdades), houve um aumento do número de crianças e jovens que faziam das ruas seu principal *locus* na busca por sobrevivência. Essas transformações⁶ demandavam novos posicionamentos da sociedade e do Estado, já que cada vez mais se tornava difícil não tomar esses novos acontecimentos como problemas políticos (FRONTANA, 1999:63).

Numa perspectiva modernizante, onde a tônica era “reformular alguma coisa para que nada se transforme” (IANNI *apud* FRONTANA, 1999:63), o regime civil-militar procurou criar e aperfeiçoar instituições sociais de controle como forma de garantir a perpetuação do *status quo* e a paz social, usando-as como veículos de conquista da opinião pública.

Era necessário minimizar as tensões sociais através de medidas que compensassem as conseqüências da modernização conservadora da sociedade. A comunicação social, a assistência social e a educação foram áreas que tiveram seus trabalhos redimensionados dentro dessa nova perspectiva (BAZÍLIO, 1985:41-42). E é nesse momento, pela primeira vez, que o “problema do menor” é equacionado como um problema social de âmbito nacional, fazendo com que o poder público agisse de forma centralizada e em novos moldes, que se pretendiam “modernos” e “científicos”.

A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor foi criada pela Lei nº 4.513, de 01 de dezembro de 1964 como uma entidade autônoma, administrativa e financeiramente, com jurisdição em todo o território nacional, incorporando as atribuições e o patrimônio do antigo Serviço de Assistência a Menores (SAM)⁷. Seu objetivo maior seria formular

⁶ Existe uma forte correlação entre o crescimento econômico e o enfrentamento da questão social, ou seja: essas políticas surgiram historicamente com mais força em momentos de transformações sociais. Cf. FRONTANA, 1999: 64.

⁷ O Serviço de Assistência a Menores (SAM), criado em 1941 pelo governo de Getúlio Vargas. Conhecido como “*sucursal do inferno*” por seus grandes internatos-prisão e as péssimas condições de sobrevivência de seus internos, vinha sendo questionado desde o final da década de 1940. Propunha-se substituí-lo por uma instituição mais autônoma, como forma de evitar casos de corrupção e a má-administração.

e implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), realizando estudos sobre o problema dos “menores” e planejando soluções; propiciando formação, treinamento e aperfeiçoamento de técnicos; fornecendo assistência, orientando, coordenando e fiscalizando as entidades (públicas e privadas) que executassem suas políticas através de convênios e contratos; e, também, mobilizando a opinião pública “no sentido da indispensável participação de toda a comunidade na solução do problema do menor”⁸.

Podemos sintetizar que as linhas gerais de atuação da FUNABEM tinham como propósito integrar o menor a sua comunidade de origem, procedendo no seu internamento como recurso extremo. Porém, a atuação das FEBEMs, responsáveis por aplicar em nível estadual as políticas fixadas nacionalmente, parece nos mostrar outra direção, que se distancia da retórica oficial da Fundação: somente entre 1967 e 1972, cerca de 53 mil crianças teriam sido recolhidas e internadas, em todo o Brasil (RIZZINI & RIZZINI, 2004:37). Quase nesse mesmo período, o Brasil iniciava sua incursão na fase mais sangrenta de sua ditadura, com a promulgação do AI-5 (em 13 de dezembro de 1968), e o governo do General Emílio Garrastazu Médici (1969-1974). De qualquer forma, fazia parte das estratégias da FUNABEM preservar uma imagem de eficácia e eficiência frente ao grave “problema do menor”, evidenciado pela opinião pública através da imprensa e por políticos em discursos oficiais.

Empenhada em criar um “saber oficial” sobre o problema dos “menores”, a atuação da FUNABEM se organizava, ao menos teoricamente, em torno de dois eixos básicos: a correção e a prevenção das causas do “desajustamento do menor”, aplicando um método terapêutico-pedagógico com a finalidade de sua reeducação e reintegração a sociedade, procurando corrigir sua “conduta anti-social”. Para os ideólogos da Fundação, o processo de marginalização social era visto como uma anomalia decorrente do desenvolvimento industrial e da modernização da sociedade: o “menor” era visto como “vítima” desse contexto por estar afastado de um modo “normal” de desenvolvimento. Esse posicionamento revela uma noção de comportamento social linear e funcionalista, que toma a marginalidade como um desvio, uma disfunção “a partir da qual se discriminam os que se afastam do padrão, como grupo desviante,

⁸ Conforme Art. 7 da lei nº 4.513. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/103487/lei-4513-64> Acesso em: 09 mar. 2011.

anômico, não integrado, em suma marginal em relação à sociedade como um todo” (ARRUDA *apud* RODRIGUES, 2001:89). Em outras palavras, um indivíduo que falhava na sua participação junto à sociedade produtiva.

A marginalidade representava, portanto, um fator de risco para a harmonia e o bem-estar social, o que sob o ponto de vista da Doutrina de Segurança Nacional deveria ser evitado a todo custo, sob a pena de afastamento dos objetivos do Brasil enquanto nação-potência. A vinculação da questão do “menor” ao campo psicossocial fica explícita em um discurso do médico Mário Altenfelder⁹, presidente da FUNABEM e um árduo defensor da “Revolução” que levou os militares ao poder:

A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, atuando numa área importante do campo psicossocial, reconduzindo menores marginalizados e prevenindo a marginalização de outros, contribui, significativamente, para o estabelecimento de condições reais de bem-estar social, variável representativa para a consecução dos nossos Objetivos Nacionais Permanentes (Discurso intitulado “O menor e a segurança nacional”. Cf. FRONTANA, 1999: 91).

Era também de interesse da FUNABEM utilizar a política do “menor” como propaganda do regime civil-militar, já que essa não era uma estratégia isolada, mas que fazia parte dos planos de manutenção do poder através do campo psicossocial (BAZÍLIO, 1985:64). A criação da Fundação era recorrentemente reivindicada como um produto do “processo revolucionário” de 1964, vinculando-se aos objetivos civil-militares de construção do “homem do amanhã”. O discurso triunfalista e ufanista do regime para com a instituição pode ser verificado nas palavras de Altenfelder:

E foi uma vitória da Revolução de 31 de Março. Não fosse essa Revolução, acredito que nunca poderia ter feito tal obra em nosso País, porque há mais de quarenta anos as pessoas de bem clamavam por providências dessa profundidade, sem que ela fosse concretizada. Eram as repartições que Ministros do Supremo Tribunal chamaram de “nódoas”, “universidades do crime”, “fábrica de bandidos”? Foi a Revolução de 31 de Março que acabou com isso, elevando o tratamento do menor ao nível de problema do campo psicossocial, que merece estudos da Escola Superior de Guerra e dos excelentes cursos das Associações de Diplomados da Escola Superior de Guerra. Proclamava-se que, nessa área, o Brasil inteiro caminha certo. Em qualquer Estado se encontra uma mentalidade diferente. Uma Revolução pode não derramar sangue, mas tem de derramar idéias, tem de mudar rotinas, quebrar mentalidades retrógradas que impedem o progresso e não

⁹ Mário de Moraes Altenfelder Silva (1907-1993). Médico pediatra, reconhecido por sua atuação junto às crianças abandonadas, iniciando sua atuação como apoiador da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo e atuando em diversos outros órgãos afins. Foi o primeiro presidente da FUNABEM, designado por Castelo Branco, permanecendo no cargo por dez anos (1964-1974). Após, tornou-se Secretário de Promoção Social de São Paulo, ajudando a fundar a FEBEM daquele estado em 1976. Verdadeiro porta-voz do regime civil-militar, tornou-se aluno da ESG em 1966. Cf. RODRIGUES, 2001.

permitem que o desenvolvimento social se estabeleça. E isso a Revolução fez e está fazendo em diversos setores, inclusive no campo do menor (Cf. FRONTANA, 1999:92-93)

Esse tipo de posicionamento ignorava os movimentos que vinham sendo desempenhados pela sociedade civil e política desde a década de 1950, pretendendo a renovação do setor da assistência, e a remodelação do SAM. Para os entusiastas da “Revolução”, alicerçados pela ESG e a ADESG, a FUNABEM surgia para colaborar com a manutenção dos valores morais e espirituais das “pessoas de bem”, auxiliando na busca pelo progresso do Brasil. Estabelecia-se um vínculo essencial entre a infância e a Nação: zelar pela criança equivaleria a promover a defesa da Nação. Todos os ditadores foram unânimes em reconhecer e prestigiar o trabalho da FUNABEM, como pode ser verificado nas palavras do General Médici:

Nesta manhã, vejo todo um milagre. Vejo o milagre da transmutação da “sucursal do inferno”, da “escola do crime” e da “fábrica de monstros morais”, em um centro educacional voltado para o desenvolvimento integral do menor [...]. No lugar do SAM, a Fundação; o amor ao invés do crime. Esse milagre que, hoje e aqui, proclamamos a toda a nação brasileira, nós o devemos por inteiro à Revolução de março. E não tenho dúvidas em afirmar que a contestação mais cega e mais surda, que tudo negasse à obra revolucionária, haveria, pelo menos, de bendizê-la por apagar o sangue, a corrupção e a vergonha do malsinado SAM, para, neste mesmo lugar, erguer a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor [...]. Forçoso é dizer, no entanto, que o grande serviço prestado ao país com a eliminação da mentalidade presidiária do SAM e conseqüente adoção da filosofia educacional desta Fundação ainda é pouco, muito pouco, para o Brasil, consideradas a nossa geografia humana das faixas etárias mais baixas, nossas carências de toda ordem e a criminoso dimensão do tempo perdido. Cumprenos, a todos, reaver esse tempo, pois é preciso entender que o grau de desenvolvimento econômico de justiça social e de segurança pode ser medido pela proteção e pelo respeito que as crianças merecem em seu país [...]. Penso nas crianças de tudo precisadas; penso nos menores que, lá fora, sofrem, dos maiores, a crueldade, a exploração e a corrupção, e me revoltado ante as imagens da criança, mendiga, da inocência feita cúmplice e da pureza manchada no vício. E a saga de minha terra me vem como símbolo mesmo de todos os menores desamparados que em cada qual vejo um Negrinho do Pastoreio. Quisera vê-los, a todos, esses desamparados, não somente como aquele atirado, sangrando, num formigueiro, afilhado de Nossa Senhora, e que, aparecerem as coisas perdidas, surgindo à frente de fantasmática tropilha, diz-se fazer o milagre de aparecerem as coisas perdidas. Antes, quisera vê-los, como os filhos da afeição de todos nós, de braços dados os companheiros felizes de sua geração, e fazendo o milagre de aparecerem, afinal, os valores, ainda não de todo encontrados, de amor e compreensão pela criança (Discurso proferido na FUNABEM por ocasião da Semana da Criança, em 05 de outubro de 1970. Cf. FUNABEM, 1973: xxv-xxix).

Para a Fundação, os principais responsáveis pela situação dos “menores” eram a sua própria família (isso quando o foco de culpabilidade não recaía sobre as próprias

crianças e jovens). Fazendo parte de círculo vicioso, a família desestruturada geraria o “menor” abandonado que, na maior parte dos casos, tornar-se-ia- o “menor” infrator: a família era tomada como *locus* produtor e reproduzidor da marginalidade, taxada de leviana e irresponsável na criação de seus filhos (RODRIGUES, 2001:91).

Rodrigues estabelece um “trinômio perfeito” sob o qual se assentava as ações da FUNABEM: pátria, Deus e família. A pátria deveria ser resguardada de todos os conflitos sociais que pudessem colocar em risco seu progresso; a família era a instituição sobre a qual deveriam recair as maiores vigilâncias (a fim de que se resguardassem a moral e os bons costumes); e a religiosidade também era vista como um dos principais motivos para os problemas sociais, além de fazer parte da retórica oficial sobre as ações da instituição:

O que é básico no nosso trabalho e que reafirmamos aos prezados amigos é que, sem desprezar a sabedoria, damos muito amor às crianças. Não somos grandes técnicos, mas pessoas a quem Deus concedeu a graça de amar a infância e a juventude pobre, abandonada e desvalida. Quando se ama uma criança, tudo se faz em seu favor, desde os estudos mais altos, até os atos mais simples, desde o nosso apelo para que participem conosco nessa cruzada dura mas gloriosa. Há que trabalhar e realizar. Há que planejar e fazer. Mesmo que seja pouco e ainda que se beneficie uma só criança (Conferência pronunciada por Mário Altenfelder na ADESG, Rio de Janeiro, em outubro de 1969. Cf. RODRIGUES, 2001:84).

É possível verificar em diversos momentos metáforas religiosas e evocações bíblicas incorporadas aos discursos, bem como invocações à caridade cristã em meio ao discurso moralizante e ufanista que se pretendia, antes de tudo, “científico” e modernizador: “como órgão normativo, (a FUNABEM) tentou levar sua mensagem mista de fé e técnica a todo o território nacional” (BIERRENBACH, 1987:84). Toda a linguagem e os conceitos difundidos pela FUNABEM eram nitidamente marcadas por um caráter messiânico de dedicação e sacrifícios. A própria lei nº 4.513 foi “sacralizada” enquanto um símbolo político de renovação, saída de mãos redentoras preocupadas com a grave problemática dos “menores” (RODRIGUES, 2001:79-86).

Mas, o que se podia verificar na prática das instituições apoiadas e assistidas pela FUNABEM? De que forma a PNBEM foi realmente implantada? Muitos foram os relatos de profissionais (psicólogos, pedagogos, sociólogos, antropólogos e historiadores) que conviveram com os locais de atendimento financiados pela Fundação. Todos são unânimes em apontar os profundos antagonismos entre a retórica oficial da

instituição federal (atendimento humanizado, integração à comunidade, internação em último caso) e a realidade vivida pelas crianças e jovens nas Fundações estaduais.

Os depoimentos e análises são fartos, e nos afirmam o caráter de vigilância e punição que fazia parte do cotidiano da assistência dentro das unidades da FEBEM. As crianças e jovens estavam sujeitos à disciplina constante: “[...] o indivíduo que é submetido às práticas de tais instituições, tende a pensar a sociedade (realidade externa) nos moldes de sua vivência intra-institucional” (BAZÍLIO, 1985:43). Atuando muitas vezes como meros “depósitos de internados”, essas instituições se apresentam à sociedade como organizações racionais, conscientemente planejadas como máquinas eficientes para atingir determinadas finalidades, oficialmente confessadas e aprovadas (GOFFMANN, 2008:69-70), numa permanente tensão entre os padrões humanitários e as metas de eficiência da instituição.

Segundo avaliação de Lia Junqueira, as Fundações não atingiram seus objetivos devido à incompetência e descompromisso de suas direções, o tráfico de influências, e o uso político-partidário das instituições como cabideiros de empregos. Segundo ela, os internos das instituições da FEBEM são preparados para nunca mais conseguirem viver fora de instituições fechadas; são criados para serem dependentes, sem conhecimentos sobre como gerir sua própria sobrevivência. E continua:

Para proteger a Segurança Nacional muitas vidas foram prejudicadas e, na realidade, os controlados deste País não participaram de nenhum projeto que resultou no Brasil de hoje, com seus desempregados, com seu salário mínimo, com a sua falta de escola, com a sua falta de assistência à saúde, com suas dívidas, quer externa como interna. Para garantir a Segurança Nacional, acredito que outras pessoas deveriam ter sido institucionalizadas, não nossas crianças, filhas da pobreza (JUNQUEIRA, 1986:72)

A retórica oficial, apoiada no tratamento biopsicossocial, pretendia reverter o quadro da violência que tomava conta das periferias, formando jovens que fossem aptos para a vida em sociedade. Na avaliação de Edson Passetti, não se conseguiu nem uma coisa, nem outra a não ser “a não ser estigmatizar crianças e jovens da periferia como menores perigosos. [...]. As unidades da Febem em cada estado se mostraram lúgubres lugares de tortura e espancamentos” (PASSETTI, 2007:358).

Considerações finais

A partir da década de 1980, no compasso da abertura política e da luta pela redemocratização do país, a cultura institucional da FUNABEM passa a ser nitidamente questionada. Além da participação e reivindicação popular, alguns outros fatores contribuíram para essa discussão: o despontar de estudos sobre as conseqüências da institucionalização, o interesse dos profissionais de diversas áreas de conhecimento sobre a atuação nesse campo e, principalmente, o protesto e a organização de meninos e meninas de rua ou ex-internos, com denúncias e depoimentos publicados na imprensa e em livros, etc (RIZZINI & RIZZINI, 2004:36).

O ápice dessas transformações se dá com a promulgação do Estatuto da Criança e da Adolescência (ECA - Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990) que, trabalhando com a noção de “Proteção Integral”, passa a entender a infância e a juventude como portadoras de direitos, e não como sujeitos passíveis de criminalização (e penalização) pela situação social em que se encontravam. Fruto da reflexão coletiva de inúmeros movimentos sociais e da atuação de diversos atores da sociedade civil e política, a promulgação do ECA marcou de forma indelével a ruptura com um paradigma histórico de assistência e atendimento aos meninos e meninas brasileiros.

Algumas das mudanças pontuais trazidas pelo ECA rompem juridicamente com “política de menorização” que já vigorava há quase um século, moldada dentro de uma ótica repressiva de internação e confinamento¹⁰. A pobreza é descriminalizada: a falta ou insuficiência de recursos deixa de ser um motivo para a internação de crianças e jovens. Além disso, é prevista a participação ativa da comunidade organizada na formulação das políticas e no controle das ações das instituições públicas de assistência e proteção.

Não se trata aqui de estabelecer uma visão idealizada sobre o ECA: antes disso, trata-se de apontar as profundas rupturas que essa nova legislação implicou nas raízes históricas do atendimento à infância e à juventude no Brasil, sempre tão calcadas nos modelos coercitivos/repressivos. Obviamente existem reveses e muitos desafios a serem

¹⁰ Entre essas transformações podemos citar o esforço de descentralização e municipalização dos atendimentos, com a criação dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICAs) e a criação dos Conselhos Tutelares (órgãos com uma função especificamente protetiva).

enfrentados, mas é partindo dos instrumentos legais de pressão que a sociedade pode (e deve) participar da construção dos novos rumos para as políticas públicas.

Referências

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1985.

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri. *O menor e a ideologia de segurança nacional*. Belo Horizonte: Veja-Novo Espaço, 1985.

BIERRENBACH, Maria Ignês R. S.. *Política e planejamento social*. Brasil: 1956/1978. São Paulo: Cortez, 1987.

COMBLIN, Pe. Joseph. *A Ideologia da Segurança Nacional*. O poder militar na América Latina. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

FERNANDES, Ananda Simões. *Quando o inimigo ultrapassa a fronteira: as conexões repressivas entre a ditadura civil-militar brasileira e o Uruguai (1964-1973)*. Dissertação (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

FRONTANA, Isabel C. R. da Cunha. *Crianças e adolescentes nas ruas de São Paulo*. São Paulo: Edições Loyola, 1999.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO BEM-ESTAR DO MENOR. *Política nacional do bem-estar do menor em ação*. Rio de Janeiro: FUNABEM, 1973.

GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. 8.ed. São Paulo: Perspectiva, 2008.

JUNQUEIRA, Lia. *Abandonados*. São Paulo: Ícone, 1986.

PASSETI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: DEL PRIORE, Mary (org). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2007.

REZENDE, Maria José de. *A ditadura militar no Brasil: repressão e pretensão de legitimidade*. 1964-1984. Londrina: Ed. UEL, 2001.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. *A institucionalização de crianças no Brasil*. Percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

RODRIGUES, Gutemberg Alexandrino. *Os filhos do mundo*. A face oculta da menoridade (1964-1979). São Paulo: IBCCRIM, 2001.

SILVA, Golbery do Couto e. *Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.