

Disciplina ou cidadania? O Estatuto da Criança e do Adolescente e as representações de agentes sociais de um abrigo

Monica Santos Barison¹

Este artigo toma como referência a pesquisa realizada para elaboração da dissertação de mestrado em Serviço Social da PUC Rio, intitulada "*Disciplina e Cidadania: o Estatuto da Criança e do Adolescente e as representações dos agentes sociais de um abrigo*", elaborada em 1996. O tema do estudo versa sobre as tensões inscritas no cenário atual das políticas sociais para infância e juventude - especificamente o atendimento em abrigo para crianças e adolescentes em risco social - desencadeadas pelo reordenamento institucional preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), lei federal nº 8.069 de 1990.

A partir da promulgação do ECA, no plano legal, visualiza-se a garantia de direitos fundamentais à população infanto-juvenil brasileira, acompanhando processo histórico não-linear de proclamações de Declarações de Direitos que o mundo assiste desde a Revolução Francesa no cenário internacional e de redefinições no jogo de forças na sociedade brasileira com a Constituição de 1988. Assentado em uma nova lógica, em contraposição ao *Código de Menores*, o ECA redefine o "lugar" da criança e do adolescente na sociedade impondo uma nova relação entre os atores envolvidos, seja Estado, sociedade, ou família bem como um novo paradigma na concessão de bens e serviços.

Mas como, até então, estavam sendo delineadas tais relações?

A situação de pobreza e miséria, que inscreve grande contingente da população infanto-juvenil em situações de abandono e de risco pode ser tomada como uma questão social que atravessa a história brasileira.

A desnutrição acentuada, o analfabetismo, a inserção precoce no mercado de trabalho, o mundo das ruas, a violência dos pais, dos policiais, das

¹ Mestre em Serviço Social PUC/RIO

instituições, o rompimento dos vínculos familiares, a prostituição, as drogas, o crime, o extermínio etc. marcaram e marcam o cotidiano de grande parte de crianças e adolescentes na luta pela própria sobrevivência.

Ao longo da história, o enfrentamento de tal realidade tem sido tônica de muitas ações. ARANTES (1995) indica que a atenção dada a criança e ao adolescente está inserida em contextos complexos, onde um jogo de relações entre o público e o privado envolve uma multiplicidade de práticas e discursos, programas e instituições e elaboração de leis que desencadeiam a produção e controle de sujeitos envolvidos, sejam as próprias crianças e suas famílias sejam os agentes destas instituições.

Utilizando resgate histórico delineado por esta autora, visualiza-se que a Igreja Católica foi a grande protagonista no "atendimento" à criança abandonada, impregnando nesta prática a lógica assistencialista-caritativa. Inicialmente assume a "catequese" dos índios, e conseqüentemente de suas crianças, contribuindo no processo de dominação política e cultural dos povos nativos bem como a educação das crianças "brancas" pertencentes aos povoados. Organiza o mecanismo da "roda" no século XVIII para receber nos grandes estabelecimentos os "enjeitados", os "deserdados da sorte", os "desvalidos" e principalmente os adúlteros, na perspectiva de "salvar-lhes a alma". Tal mecanismo recebia a criança sem identificação do doador, preservando sua reputação frente à comunidade. Posteriormente, no século seguinte, recebendo subvenção do Estado, organiza as "casas de correção" para a infância "delinqüente", "vadia" e "mendiga".

No início do século XX, com a constituição progressiva do trabalho livre, a medicina higienista "divide" o cenário com a Igreja. Inserida na produção de saberes científicos sobre a infância enquanto etapa de desenvolvimento e na nova ideologia do trabalho, lança mão da tarefa de "recuperar" os "viciosos", os "abandonados" através da prática do recolhimento construindo novas instituições asilares, como o Instituto de Proteção e Assistência do Rio de Janeiro, fundado pelo médico Moncorvo Filho em 1901. Era necessário "educar" desde a infância para que os cidadãos estivessem "aptos" a se "comportarem socialmente" e para que internalizassem a "ética do trabalho". Outro protagonista expande seu espaço no início do século reforçando a ideologia de preparação para o trabalho, principalmente a partir da década de 20: o judiciário desencadeia um processo de

criação de uma legislação especial para a infância. Em 1926 é promulgado o Código de Menores, que num contexto de "reforma civilizatória" da justiça, propõe como medida o "recolhimento" nas "casas de correção" para "reabilitação" e "instrução" dos "menores", impondo uma política de classificação minuciosa das crianças a fim de encaminhá-las para instituições específicas para cada caso. A literatura indica que é a partir deste contexto que se estabelece a dicotomia entre *infância em perigo* e *infância perigosa*, que inclui no raio de ação da competência da lei não só os que já foram abandonados ou cometeram infrações, mas os que estão na iminência de serem ou de cometerem tais atos considerados delituosos.

A partir da década de 30, frente ao avanço e reforço do processo de industrialização, as novas formas de organização das políticas sociais e da assistência, pacote do projeto de reformulação do papel do Estado, impõem transformações também na atenção a infância e juventude. É instituída a partir daí, baseado na lógica assistencial-paternalista, uma política nacional que se propõe a "zelar" pela nacionalidade, "cuidando" dos "futuros cidadãos". Inicialmente foi criado o SAM (Serviço de Assistência ao Menor), vinculado ao Ministério da Justiça para receber nas instituições os "abandonados" e os "delinqüentes". Na década de 60, no contexto de "segurança nacional", é criada a FUNABEM (Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor) que aglutina ao nível nacional o planejamento, gerência e execução da política de assistência dos então "menores". Era necessário "recolher" nos "internatos" todos os "carentes" e/ou "delinqüentes" que pudessem colocar em risco a ordem pública, com a lógica da ocupação do tempo com trabalho. Era necessário "reintegrar" os "menores" à sociedade, era necessário moralizá-los. Para tal estavam "disponíveis" os grandes internatos, que os isolavam do convívio social com o grande álibi da preparação para a vida em sociedade e que lhes custavam anos a fio, submetidos a uma cultura de repressão e massificação do atendimento. Em 1979 é aprovado o novo Código de Menores que reforça a autoridade do juiz enquanto protagonista na ação frente aos problemas da infância, definindo como objeto de sua ação todos os "menores" que estivessem em "situação irregular" que legitima a prática de internação.

Da *infância catequizada* dos jesuítas nos primeiros séculos da história brasileira, da *infância higienizada* dos médicos no início do século; da

infância judicializada, até a *infância estatizada*, que é tutelada a partir dos anos trinta pelo Estado assistencial-paternalista e na década de sessenta pelo Estado repressivo, pode-se destacar que variados adjetivos identificaram as crianças e adolescentes submetidos à situação de pobreza e miséria no país. Porém, tais sujeitos possuem um ponto comum em suas histórias: o viés que conduziu a ação dos diferentes "atores" sociais frente as suas demandas foi a lógica da "internação", do "seqüestro" à instituições específicas.

Mas que determinantes estão envolvidos na escolha de tal mecanismo como resposta às questões impostas pela infância e adolescência pobre?

Tais instituições, identificadas pelos seus grandes muros e discursos de "recuperação", de "reintegração", podem ser inscritas, utilizando referencial de FOUCAULT(1973), em um contexto de controle social, que lança mão de determinados mecanismos de poder para inserir os homens em processos de produção cultural, econômica, política e social. Tais mecanismos de economia de poder, aos quais o autor chama de "acumulação de homens" são constituídos especificamente nos diferentes momentos históricos.

O autor insere as instituições ocidentais modernas, suas características e funcionamento, no que denomina de "sociedade disciplinar". Esta sociedade se constitui frente as necessidades impostas pelas novas formas de acumulação do capital no século XVIII. Segundo FOUCAULT (1977) as instituições assumem a função de controle dos indivíduos ao nível de seus comportamentos, dos que estão na iminência de serem produzidos. A rede institucional da sociedade disciplinar insere no seu cotidiano os mecanismos de vigilância para que os indivíduos possam ser olhados antes de cometerem algum ato. Assumem também a função de fixação dos sujeitos a um processo de produção: não são mais submetidos a internação em instituições para serem excluídos do convívio social, mas submetidos, através das fábricas, prisões, orfanatos, hospitais psiquiátricos, asilos e outras tantas a um processo de seqüestro que os fixam em aparelhos de normalização.

A perspectiva da política das coerções na sociedade disciplinar, que aciona mecanismos de controle sobre os gestos, as habilidades e os comportamentos dos sujeitos, é a de atingir basicamente dois resultados: o aumento das forças do corpo, em termos do econômico de utilidade e a redução em termos de possibilidade de mobilização política. Utiliza-se o controle do espaço e do tempo como técnicas disciplinares: o espaço é

codificado segundo uma determinada função e os sujeitos classificados a fim de que o controle dos mesmos seja efetivado; a utilidade do tempo assume uma versão positiva no sentido de que sempre se pode extrair instantes a serem aproveitados, rompendo com a idéia negativa que impunha sua utilização tendo em vista o desperdício. O corpo passa a ser alvo de controle na medida em que deve ser qualificado e corrigido, não mais castigado e mutilado (mecanismos de correção adotados na idade média, na escravidão), para ser corpo habilitado a compor a força de trabalho.

FOUCAULT (1979) identifica, na sociedade disciplinar, que muitas vezes os mecanismos da disciplina lançam mão de regras de direito para produzir discursos de verdade, discursos estes que funcionam como suportes para que as relações de poder múltiplas se estabeleçam no corpo social.

“Afinal, somos julgados, condenados, classificados, obrigados a desempenhar tarefas e destinados a um certo modo de viver ou morrer em função dos discursos verdadeiros que trazem consigo efeitos específicos de poder.”²

No cenário atual, na *Era dos Direitos*, crianças e adolescentes são *sujeitos de Direitos* e não mais objetos de lei, são *peessoas em condição peculiar de desenvolvimento* que possuem direitos especiais e são ainda *prioridade absoluta* na elaboração de políticas e no atendimento direto. O ECA universaliza as medidas de proteção a toda população infanto-juvenil, rompendo com a lógica da *“situação irregular”*, que segregava a infância pobre como única *“merecedora”* de ações e controle.

No ECA, o Estado não assume mais o caráter repressor, delineado pelo Código de Menores, mas sim de protetor privilegiado. Nesta perspectiva, seguindo referencial de BOBBIO (1989), o Estado repressivo dá lugar ao Estado promocional que utiliza como *“técnica de sanção”* o encorajamento de condutas desejáveis via facilidades e premiações em substituição ao modelo que toma medidas penosas para dificultar os comportamentos não desejáveis.

² Foucault, Michel. (1979), *Microfísica do Poder*. 11ª reimpressão, Rio de Janeiro, Ed. Graal, 1995, p.180.

O ECA, elaborado no paradigma da proteção integral, entende a concessão de benefícios à população infanto-juvenil como direito a ser garantido. Em seus artigos de 7º a 69, no Título II, detalha o elenco destes, que trata do direito à vida e à saúde, à liberdade, ao respeito e à dignidade, à convivência familiar e comunitária, do direito à educação, à cultura, o esporte e ao lazer, à profissionalização e à proteção ao trabalho. Apresenta mudanças fundamentais no que tange à elaboração das políticas públicas para a infância e a juventude: a previsão de descentralização político-administrativa do atendimento para os Estados e Municípios e a criação de Conselhos de Direitos em esferas municipais, estaduais e federal com paridade de participação de entidades não governamentais (da sociedade civil organizada) e governamentais para elaboração e controle de políticas sociais nesta área. Ao Conselho também estão subordinados os investimentos dos recursos financeiros, cuja alocação deve também ser orientada pelas prioridades detectadas no diagnóstico do município.

O ECA garante o direito a convivência familiar e comunitária (conf. art. 19), que embasa previsão do reordenamento das estruturas das instituições que outrora "cuidavam" da infância pobre. A criança ou adolescente por estar em situação de risco e/ou abandono, e não em situação de pobreza e miséria, pode ser encaminhado - e não mais internado - a uma instituição de abrigo (conf. art. 98 e art. 23). A lógica desta política de atendimento é redefinida quando o abrigo passa a ser medida de proteção aplicável pela autoridade competente - Conselho Tutelar e na sua inexistência Juizado da Infância e Juventude (conf. art. 101, inciso VIII), de caráter provisório e excepcional (conf. art. 101), devendo desenvolver seu trabalho com um número reduzido de crianças e adolescentes, promovendo contato constante com a comunidade e viabilizando a reinsersão familiar ou a colocação em família substituta (conf. art. 92). Seguindo as ponderações de GONÇALVES (1992), as mudanças advindas com o ECA produzem expectativas de que a garantia de direitos ultrapasse as fronteiras da letra legal para que sejam constituídos novos padrões de relações, bem como novas formas de intervenção e enfrentamento de demandas da população infanto-juvenil.

Sabe-se, entretanto que o processo que desencadeia tais mudanças efetivas na cultura existente, historicamente constituída, não é determinado

somente pela letra legal, enquanto conjunto de normas e princípios. Juntamente com o dispositivo legal, um jogo de forças, vinculados aos interesses dos diversos seguimentos sociais, delimitam o cenário que define o cotidiano das crianças e adolescentes.

O debate travado em torno destas questões atesta que a implementação desta nova "cultura" do ECA é o grande desafio da década na garantia dos direitos fundamentais à população infanto-juvenil. Como implantar tal lei numa sociedade que comporta a "escolha" do extermínio da vida como "alternativa" de controle da população? Como, por exemplo, no caso da Candelária onde crianças e adolescentes em situação de rua no ano de 1993 foram assassinados enquanto dormiam em frente a Igreja no Rio de Janeiro? De Eldorado dos Carajás em 1996, onde trabalhadores rurais sem-terra foram também vítimas de um massacre?

Após seis anos da promulgação do ECA o que efetivamente mudou nas políticas de atendimento à infância e juventude pobres?

Realizando estudo acerca de representações de funcionários envolvidos no processo de reordenamento institucional desencadeado no ano de 1993 em um abrigo, fundado em 1968, no município de Volta Redonda, focalizamos a compreensão destes *agentes sociais* acerca das crianças e adolescentes atendidos bem como objetivos da instituição e relacionando-os com os princípios do ECA. Identificamos que grande parte das falas foram constituídas a partir do modelo adotado historicamente até então na instituição, criada no contexto da Política Nacional de Bem-Estar do Menor de 1964, que impôs uma determinada concepção de criança e adolescente pobre e de formas de intervenção frente a questão.

Em três meses de pesquisa de campo foram entrevistados vinte e três funcionários, sendo que: doze possuíam mais de sete anos de vínculo empregatício com a Instituição, o mais antigo acumulava vinte e três anos, o tempo do restante dos entrevistados variava de um mês a dois anos no abrigo. A participação na pesquisa foi espontânea ou por indicação da equipe de cada setor que desenvolvia trabalho direto com as crianças e adolescentes. Vale ressaltar que, segundo as informações da diretoria, foi desencadeado na Instituição processo de capacitação dos funcionários desde o início do reordenamento institucional, envolvendo variados cursos. Foi utilizada como técnica de pesquisa a entrevista semi-estruturada, que

segundo MINAYO (1992) possibilita o entrevistado discorrer sem ter suas respostas pré-fixadas pelo pesquisador.

A produção ou a reprodução do discurso dos funcionários não está determinada diretamente pela adoção formal feita por uma administração deste modelo de atendimento anterior ao Estatuto da Criança e do Adolescente. Este processo independe ainda das orientações expressas em uma nova lei ou de uma nova administração, estando subjugado a um jogo de forças na sociedade como um todo, a relações de poder que atribuíram aos mais variados agentes sociais e à instituição uma determinada função social. O fato de encontrarmos agentes com apenas alguns meses de inserção na instituição com um discurso com os mesmos conteúdos de outro com mais de vinte anos pode evidenciar esta questão.

Grande parte dos agentes sociais identificam a clientela da instituição segundo suas funções e objetivos: a Instituição deve atender a "infância em perigo", aquela que está em "situação irregular", tendo em vista a "desestruturação" de suas famílias ou o comprometimento de sua personalidade. Depende da família desencadear o processo de encaminhamento para a instituição tendo em vista sua incapacidade em assumir suas responsabilidades. É também o tipo de comportamento das crianças e adolescentes que vai determinar se estão "aptos" para serem recebidos, comportamentos estes que são classificados segundo um padrão negativo ou positivo. Não observar este comportamento para caracterizá-lo como "menino de Instituição", recebendo infratores, por exemplo, é "misturar" a clientela, é prejudicar os que realmente "precisam" da instituição.

O abrigo tem a grande "tarefa", na concepção de um número considerável de agentes, de "dar" a oportunidade, de "amparar" estas crianças e adolescentes, de "proporcionar" todas as condições para que a clientela atendida tenha um verdadeiro lar, receba um determinado conjunto de valores e possa ser preparada para ser um bom cidadão no futuro, constituindo sua própria família e conseguindo uma ocupação no mercado de trabalho. E esse é o referencial para avaliar se a prática desenvolvida está obtendo êxitos ou fracassos.

Observa-se que o movimento efetivado para o reordenamento institucional desencadeia um processo não linear de redefinição acerca do novo modelo de atendimento, configurando-se a partir daí, um quadro

onde o discurso dos agentes se polariza contra ou a favor das mudanças ou tenta adaptar-se, delineando falas por vezes contraditórias. Observa-se que, quase sempre, os agentes se referem ao “antes” e o “depois” do ECA ao discorrer sobre os variados temas propostos na entrevista.

Pode-se reconhecer que em muitas falas as mudanças advindas na instituição através da implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente são uma constante ameaça na medida em que redefinem os mecanismos de controle e o sistema de punição até então adotados, redefinindo por consequência as relações de poder entre tais agentes e os abrigados. A liberdade, entendida como conquista das crianças e adolescentes garantida pela nova lei, é a grande “vilã”, que impossibilita que os abrigados assumam suas obrigações no cotidiano da instituição. A situação é agravada, na visão dos agentes, tendo em vista que toda sua autoridade foi retirada pelo Estatuto, não podendo exercer seu controle sobre as crianças e adolescentes para que ocupem seu tempo com as diferentes atividades propostas, principalmente como os estudos e trabalho. Não podem ainda controlar os sujeitos devido ao mal uso que fazem de seu corpo e o envolvimento com situações que prejudiquem sua saúde (sexo e droga).

A possibilidade do uso da força física não é explicitamente identificada como a técnica até então utilizada para punir e controlar os indivíduos, mas em muitas falas, ao criticarem as restrições que o Estatuto impõe, verbalizando que eles não querem “espancar”, observa-se que tal possibilidade é aceita como forma de resolução de conflitos. Ficar sem esta possibilidade é perder parte do poder sobre os abrigados, principalmente sobre os adolescentes.

A principal mudança trazida pelo ECA identificada como positiva pelos agentes é o restabelecimento do contato com a família dos abrigados. Paradoxalmente, em algumas falas percebe-se contradições no sentido de identificar este movimento da instituição como um mecanismo de punição das famílias a fim de que assumam de “uma vez por todas” suas responsabilidades.

É observada em algumas falas conteúdos relativos aos princípios de excepcionalidade e temporalidade preconizados pelo Estatuto em relação ao abrigo, destacando a importância da família no desenvolvimento dos abrigados. São destacados os saldos positivos para a criança e o adolescen-

te na medida em que a instituição proporciona o convívio com a comunidade, matriculando-os em escolas da rede pública, inserindo-os no atendimento das demais instituições de serviço, inclusive nas de lazer e cultura.

É sabido pelos agentes sociais entrevistados que o Estatuto desencadeou um processo de transformações na instituição, estabelecendo previsões de mudanças nas relações entre ela, os abrigados, a família, a sociedade e a rede de instituições de atendimento.

Porém, tais transformações não tem origem somente na letra legal, mas na interação entre o que a lei determina e as representações e práticas que são historicamente desenvolvidas, tendo a instituição de atendimento uma função social determinada e sendo o cumprimento da lei um processo a médio e longo prazo, apesar dos seis anos de promulgação do ECA. O processo de reordenamento institucional está vinculado diretamente com o processo de capacitação dos agentes sociais envolvidos. Entretanto, parafraseando um militante e profissional da área, não podemos condicionar o tempo de crianças e adolescentes terem seus direitos garantidos ao tempo dos agentes sociais redefinirem suas concepções e entendimentos acerca dos novos modelos de intervenção.

Neste sentido, algumas questões podem ser levantadas acerca da *nova era* advinda ao nível legal com o Estatuto da Criança e do Adolescente no trato com esta parcela da população; questões estas que podem ser tomadas como importantes na avaliação do processo de reordenamento institucional preconizado pela lei bem como para contribuição no planejamento das ações deste processo: as instituições de atendimento à criança e ao adolescente deixam de funcionar como um aparelho de que inserem os sujeitos em um processo de produção, seja cultural, social, econômico, político ou suas mudanças se caracterizam pela redefinição dos mecanismos de controle, diluindo o poder na rede de instituições da sociedade, incluindo neste âmbito a família? As mudanças são ao nível de função das instituições ou de estratégias de controle? Novos sujeitos necessitam ser produzidos para atender novas demandas do sistema político econômico vigente? É inegável e irrevogável as conquistas dos direitos garantidos pelo ECA. É possível, porém, considerar que as transformações nas relações entre Estado-Sociedade-Família preconizadas por esta lei versam sobre um processo de continuidade de implantação da Sociedade Disciplinar, organizada para atender as

necessidades do sistema de produção do tipo capitalista, que se redefinem conforme variantes históricas?

Referências Bibliográficas

- ARANTES, Esther.(1995), "Rostos de Crianças no Brasil", in PILOTTI, Francisco & RIZZINI, Irene (org), A Arte de Governar Crianças. Rio de Janeiro, Instituto Interamericano del Niño-Ed Universitária Santa Úrsula- Amais Ed.
- BARISON, Mônica Santos. (1996), Disciplina e Cidadania: O Estatuto da Criança e do Adolescente e as Representações dos Agentes Sociais de um Abrigo. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, mimeo.
- BOBBIO, Norberto. (1992), A Era dos Direitos. Rio de Janeiro, Campus Ed.
- . (1989), Teoria do Ordenamento Jurídico. São Paulo, Polis- Ed.UnB.
- ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Brasília, Ministério da Saúde, 1991.
- FOUCAUT, Michel. (1973), A Verdade e as formas jurídicas. 4ª edição, 3ª impressão, Rio de Janeiro, PUC- Departamento de Letras, 1995.
- . (1977), Vigiar e Punir. 9ª edição, Petrópolis, Ed. Vozes, 1991.
- . (1979), Microfísica do poder. 11ª reimpressão, Rio de Janeiro, Ed Graal, 1995.
- GONÇALVES, Hebe. (1992), "Ato Infracional e política de direitos de adolescentes" in CADERNOS CBIA, ano 1, nº 3, Rio de Janeiro, março- abril.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. (1992), O desafio do Conhecimento Pesquisa Qualitativa em Saúde. Rio de Janeiro, Ed. Hucitec-Abrasco.