

## Breves Considerações sobre o Atendimento da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor aos Adolescentes Infratores no Estado de São Paulo

(Consideration brief of the attendance to state foundation of the  
welfare of person under legal age to the transgressors teenagers in  
the state of São Paulo)

Antonio Gandini Júnior<sup>1</sup>

<sup>1</sup>CEUCLAR - Centro Universitário Claretiano – Batatais – SP  
gandini@claretiano.edu.br

**Abstract.** *This article intends to contribute (to cooperate) about the understanding of the attending to the Infractor Adolescent in Brazil and Saint Paul State, telling about his history, that is, how were developed the politico during the different historical moments, the legal ordination with the publication of the different legislation in to the each living period and the public adopted politics and performed by the government about the attending to the infractor adolescent.*

**Keywords.** *Education of the Infractor Adolescent - Public Politics – FEBEM-SP.*

**Resumo.** *Este artigo pretende contribuir no entendimento do sistema de atendimento ao adolescente infrator no Brasil e no Estado de São Paulo, no que diz respeito a sua história, ou seja, de como se desenvolveram as políticas no decorrer dos diferentes momentos históricos, seu ordenamento legal com a publicação de diferentes legislações dentro de cada período vivenciado e as políticas públicas adotadas e executadas pelos governos acerca do atendimento ao adolescente infrator.*

**Palavras-chave.** *Educação do Adolescente Infrator; Políticas Públicas; FEBEM-SP.*

O objetivo deste trabalho constitui-se na contribuição de um melhor entendimento acerca do sistema de atendimento ao adolescente infrator no Brasil e no Estado de São Paulo, no que diz respeito a sua história, ou seja, de como se desenvolveram as políticas no decorrer dos diferentes momentos históricos, seu ordenamento legal com a publicação de diferentes legislações dentro de cada período vivenciado e as políticas públicas adotadas e executadas pelos governos acerca do atendimento ao adolescente infrator.

Para a consecução dos objetivos propostos utilizamos os seguintes procedimentos metodológicos: revisão bibliográfica e análise documental – legislação e levantamento de dados oficiais sobre a situação do atendimento ao adolescente infrator.

Este trabalho foi constituído por três capítulos. No Capítulo 1º elucidamos os diferentes momentos históricos sobre a evolução dos paradigmas de políticas dirigidas à infância e à adolescência no Brasil: correccional-repressivo (1930-1964), assistencialista-repressor (1964-1988), e garantia de direitos a partir de 1988, conforme VERGARA (1992). Apresentamos e analisamos as legislações implantadas durante todo processo de criação e elaboração de políticas públicas voltadas ao segmento criança e adolescente: o Código de Menores, conhecido como “Código Mello Matos” (1927), SAM (Serviço de Assistência ao

Menor) em 1941, a criação da LBA (Legião Brasileira de Assistência) em 1942, a atuação do Juizado de Menores, a implantação da PNBEM (Política Nacional do Bem-Estar do Menor) e da FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) em 1964, a implantação após reformulação do novo “Código de Menores” em 1979 e a transição, bem como a passagem para a década de 80 com a promulgação da Constituição Federal (1988), o ECA (Estatuto da criança e do adolescente) em 1990, a criação da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) em 1993 e da LDBEN (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) em 1996.

Diante desses referenciais legislativos conceituamos ainda a Doutrina da Situação Irregular vivenciada durante a vigência do Código de Menores e a Doutrina da Proteção Integral proposta com a promulgação da Constituição Federal em 1988 que em seu Art. 227 exige a elaboração de uma nova perspectiva de direitos e propõe um novo olhar sobre a política até então desenvolvida acerca das crianças e adolescentes.

Ao longo da história, demarcada pela criação de leis e decretos, a trajetória das políticas públicas voltadas para o adolescente infrator foi se constituindo de forma muito complexa no Brasil, pois ora se cria uma lei, ora se extingue e cria outra, com objetivos nem sempre claros para os autores e executores das políticas, tornando assim um sistema perdido em meio a tantas mudanças conforme veremos e analisaremos a seguir.

O Código de Menores de Melo Matos (Decreto nº 17.947/27 – A), foi a primeira legislação Brasileira voltada para a questão do menor, que tinha como objetivo “consolidar as leis de assistência e proteção aos menores de 18 anos, considerados abandonados ou delinquentes”. A presente lei foi elaborada pelo legislador José Candido Albuquerque de Mello Matos, juiz de menores da Capital da República.

Para entendermos melhor o foco de atendimento do Código de Menores SILVA (1997) resume o Art. 26 da presente lei que estabelece seu objeto, sendo que não se trata de qualquer criança ou adolescente entre zero e 18 anos, mas aquelas denominadas de *expostos* (os menores de 07 anos), *abandonados* (os menores de 18 anos), *vadios* (os atuais meninos de rua), *mendigós* (os que pedem esmolas ou vendem coisas nas ruas) e *libertinos* (os que freqüentam prostíbulos).

Em 1941 o Decreto Lei nº. 3.799 cria o SAM – Serviço de Assistência ao Menor, subordinado ao Ministério da Justiça, vindo a funcionar como um equivalente às penitenciárias dos adultos. A vinculação do SAM ao Ministério da Justiça denotava a preocupação então existente com o combate e prevenção à criminalidade. Por trás da idéia do SAM estavam presentes as seguintes representações da infância: a criança pobre abandonada física e moralmente; infância como período que precisa de cuidados e proteção específicos. Igualmente, estavam presentes as representações acerca das cidades como *locus* da vadiagem, criminalidade e mendicância e dos espaços públicos como espaços de socialização da marginalidade. Nesse quadro, consolidava-se a idéia de que caberia às instituições especializadas a recuperação e a formação de uma infância moralizada (VALLADARES, 1989: p.8).

O SAM (Serviço de Assistência ao Menor) tinha como missão amparar, socialmente, os menores carentes, abandonados e infratores, centralizando a execução de uma política de atendimento, de caráter corretivo-repressivo assistencial em todo o território nacional. Na verdade, o SAM foi criado, para cumprir as medidas aplicadas aos infratores pelo Juiz, tornando-se mais uma administradora de instituições do que, de fato, uma política de atendimento ao infrator.

A Lei de Introdução ao Código Penal (Decreto nº. 3.914 de 1941) determinou a internação do menor em seção especial e estabeleceu prazos de internação que seriam no mínimo 03 anos, e os menores que completassem 21 anos sem que tenham sido revogadas as medidas, deveria ser transferido para Colônia Agrícola e/ou outro estabelecimento à disposição do Juiz Criminal.

Em 1942, através do Ato do Governo Federal nº. 6.013 foi criada a LBA (Legião Brasileira de Assistência), considerada como um marco inicial para a ação social a ser desenvolvida na área de assistência social, incluindo o segmento da infância e o reajustamento dos menores infratores.

Pelo Código vigente, caberia ao Juiz de Menores, enquanto autoridade máxima nesta área, decidir os interesses do “menor”, o destino da criança, adoção, internação, punição dos pais. No Código de Menores a criança só tinha direito quando era julgada em risco ou em situação de doença social.

Com a instauração do regime militar tem-se o paradigma assistencialista-repressor (VERGARA, 1992), que considera os jovens marginalizados como *menores carentes* e que necessitam de políticas sociais compensatórias e ao conceito de periculosidade associado aos menores (presente desde o primeiro paradigma) se junta o conceito de *privação*, cujas necessidades o Estado deveria suprir. A criação de políticas compensatórias é, portanto, a grande diferença em relação ao período anterior.

Com o objetivo de formular uma nova política social para a população infanto-juvenil foi criada a PNBM (Política Nacional do Bem-Estar do Menor), através da Lei 4513, de 1º de dezembro de 1964. Segundo RIZZINI (1995) “sua missão era velar para que a massa crescente de menores abandonados não viesse transformar em presa fácil do comunismo e das drogas, associados no empreendimento de desmoralização e submissão nacional”. Neste sentido a política adotada privilegiou, a exemplo do que aconteceu em quase todos os setores, o controle autoritário e centralizado, tanto na formulação, quanto na implementação da assistência à infância.

A justificativa para a implementação da PNBM foi um diagnóstico realizado pelo próprio governo sobre o problema do menor, pois a sociedade brasileira, passando por um processo acelerado de mudança, enfrentava problemas de desequilíbrios estruturais e desajustes funcionais, os quais afetavam as instituições, os grupos e os indivíduos. O ambiente em que a criança se desenvolvia, atingido por essas instabilidades, tornaria o processo de socialização mais difícil.

A FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) foi criada através da Lei nº4. 513 de 1º de dezembro, de 1964 com o objetivo de ser uma instituição voltada à execução das políticas públicas dirigidas à infância e aos menores em situação irregular, gozando de autonomia administrativa e financeira, com jurisdição em todo território nacional. A FUNABEM foi criada para substituir o SAM – Serviço de Assistência a Menores, que não mais estava respondendo às necessidades de atendimento. A Lei acima citada determinava que um órgão federal formulasse e implantasse uma política de atendimento ao menor. A princípio, a FUNABEM foi planejada não para ter um contato direto com o menor, mas, sim, para planejar, assistir, financeiramente e com pessoal, as entidades dos Estados, Municípios e entidades particulares que se encarregassem do atendimento direto dos menores em processo de marginalização. Todavia, em razão de ter herdado as atribuições e os estabelecimentos físicos do SAM, e não ter conseguido transferi-los completamente para os estados, a Fundação atuou como órgão executor das próprias medidas que planejava.

Em 1968 foi promulgada a Lei Relativa a Menores Infratores, que dispunha sobre as medidas a serem aplicadas aos menores infratores de 14 a 18 anos, podendo levar em consideração as circunstâncias do fato, cabendo ao Juiz internar ou deixá-lo com o pai ou responsável.

Após longo período de discussões acerca do Código de Menores Melo Matos, o mesmo foi alterado pela Lei nº. 6.697, aprovada em 10 de outubro de 1979, em plena vigência das diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do Menor implantadas pela FUNABEM, onde as alterações contidas nesta lei buscavam atender aos anseios dos Juízes de Menores no

que diz respeito ao atendimento do adolescente em conflito com a lei, passando agora, a ser chamado de adolescente em “situação irregular”, conforme prevê o novo Código de Menores.

Em 1988, temos a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil que tinha como preceitos assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade pluralista e sem preconceitos, propunha, na questão da criança e do adolescente a Doutrina da Proteção Integral, que rompia com a Doutrina da Situação Irregular prevista pelo Código de Menores.

A Doutrina da Proteção Integral reconhece que todas as crianças e adolescentes são detentores de todos os direitos que têm os adultos e que sejam aplicáveis à sua idade, além dos direitos especiais que decorrem, precisamente, da especial condição de pessoas em desenvolvimento.

Em 1990, temos a promulgação da Lei nº. 8.069, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que foi fruto de vários movimentos de luta pelo reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente e propõe uma linha de ação acerca da execução de políticas de atendimento ao adolescente infrator.

Em 12 de outubro de 1991, foi criado o CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) que tem como atribuições a elaboração de normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizar as ações desenvolvidas, zelar pela aplicação da política nacional de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, dar apoio aos Conselhos, órgãos estaduais e municipais e as entidades não-governamentais.

O Conselho Tutelar é um órgão municipal, permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos na Lei Federal 8.069, de 13 de julho de 1990. O Conselho integra o conjunto de instituições brasileiras, estando sujeito e subordinado ao ordenamento jurídico do país, e que em suas decisões tem autonomia para desempenhar as atribuições que lhe são confiadas pelo Governo Federal que o instituiu. (SÊDA, 2000)

A LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), promulgada em 07 de dezembro de 1993, dispõe sobre a organização da Assistência Social, cria um tipo de seguridade social não contributiva, para proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice, buscando a integração ao mercado de trabalho, habilitando e reabilitando pessoas portadoras de necessidades especiais, promovendo-as no que denomina de vida comunitária.

Em 20 de dezembro de 1996, é aprovada a Lei nº 9.394 – a LDBEN (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), que tem como objetivos organizar o sistema de ensino no Brasil, definir os papéis do setor público e privado, da União, dos Estados e Municípios na consecução da política educacional. Em alguns artigos desta lei privilegia-se a questão do atendimento educacional ao adolescente infrator por estar inserido na demanda educacional, cabendo ao Estado, a família e a sociedade, proporcionar condições para que este adolescente seja escolarizado.

No Capítulo 2º analisamos a situação paulista. No Estado de São Paulo, no ano de 1973, foi criada a Fundação Paulista da Promoção Social do Menor (Pró-Menor) para aplicar as diretrizes da PNBEM (Política Nacional do Bem-Estar do Menor), ainda sob vigência do Código de Menores de 1927 para atender os adolescentes infratores. Em anexo à Fundação Pró-Menor foi criado o Conselho Estadual de Promoção Social do Menor, que tinha como competência propor alterações nos Estatutos da Fundação, aprovar os planos de trabalho, avaliar e zelar pela sua execução. É composto por 17 membros de diversos segmentos e nomeados pelo Governador do Estado.

Em 1976, através da promulgação da Lei nº. 985, foi criada a FEBEM (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor) em substituição à “Fundação Paulista de Promoção Social

do Menor – Pró-Menor”, que em consequência deste disposto, alterou-se também a denominação do “Conselho Estadual de Promoção Social do Menor” para “Conselho Estadual do Bem-Estar do Menor”. A inovação trazida por esta Lei, no que diz respeito à organização do Conselho Estadual foi à introdução de um membro representante da Secretaria de Segurança Pública do Estado junto ao Conselho e no que diz respeito à Fundação somente a nomenclatura foi alterada.

O Decreto nº. 8.777, de 13 de outubro de 1976 que aprova os Estatutos da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor, organiza a instituição, estabelece suas competências, finalidades e atribuições, bem como deixa bem claro que a entidade dispõe de autonomia técnica, administrativa e financeira, com personalidade jurídica vinculada ao Governo do Estado de São Paulo, atualmente, através da Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania.

A FEBEM-SP, conforme prevê em seu Estatuto, Artigo 6º, tem como atribuições promover estudos, levantamentos, pesquisas, elaborar e desenvolver os programas de atendimento ao adolescente infrator no Estado de São Paulo, bem como reintegrar os mesmos promovendo atividades de socialização e humanização em suas Unidades de Atendimento. A instituição é composta de Presidência, Conselho Estadual do Bem-Estar do Menor, Diretoria Executiva e Conselho Fiscal. Atualmente, com a vigência da Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, constitui-se como público alvo da FEBEM-SP todas as crianças e adolescentes que cumprem medidas sócio-educativas de internação, internação provisória, semiliberdade e liberdade assistida.

A instituição subdivide-se em Supervisão Escolar que é responsável pela formulação e articulação de projetos educacionais; Supervisão Cultural que atua no desenvolvimento de atividades culturais diversas e a Supervisão Esportiva que foi criada para implementar nas Unidades de atendimento atividades esportivas da área de educação física.

Seu quadro de funcionários é dividido em cargos permanentes, que é composto por funcionários admitidos via concurso público e por cargos de confiança, que são aqueles contratados por meio de nomeação. Atualmente a FEBEM-SP possui dentre as duas modalidades, 9.784 funcionários em seu organograma.

A vinculação da FEBEM-SP já passou por várias secretarias de Estado, dentre elas a Secretaria de Promoção Social (1974), Secretaria do Menor (1987), Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social (1992), Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (1998), Gabinete do Governador (1999), Secretaria da Juventude, Esporte e Lazer (2001), Secretaria de Estado da Educação (2003) e atualmente à Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania.

O Presidente da FEBEM-SP através da publicação da Portaria Administrativa nº. 217/2003, resolve criar com ato referendado pelo Conselho Estadual do Bem-Estar do Menor a “CORREGEDORIA GERAL DA FEBEM-SP”, órgão vinculado à Presidência, encarregado da orientação e fiscalização das atividades funcionais e da conduta dos servidores da Fundação.

O CONDECA-SP (Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente) foi criado no Estado de São Paulo, no ano de 1992, é constituído por 40 conselheiros, sendo que metade é composta por representantes governamentais das diversas secretarias e o restante pelos representantes da sociedade civil, atua na defesa dos direitos da criança e do adolescente.

No Capítulo 3º analisamos a situação do sistema de atendimento sócio-educativo ao adolescente em conflito com a lei no Brasil, com especial destaque para o Estado de São Paulo.

## **Considerações Finais**

Por fim, é possível observar que a questão da criança e do adolescente não deixou de ser, ao longo da história, contemplada em leis. Todavia, raramente estas foram obedecidas, o que reforça a idéia de que o ordenamento jurídico, por si só, não resolve os problemas sociais. Portanto, são necessárias medidas públicas adequadas à demanda, se torna necessária à implantação de políticas que garantam o acesso a uma educação popular, ao trabalho e ao salário justo, onde somente se torna possível tudo isso com o engajamento da sociedade, sobretudo daqueles segmentos que detêm o capital e que possuem condições de engajar-se em campanhas e projetos alternativos que visem à criança e ao adolescente com o objetivo de minimizar as situações de vulnerabilidade dos mesmos e lutar para uma consolidação de uma cidadania responsável e solidária.

## **Referências**

- BRASIL.** Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, DF: Senado, 1988.
- \_\_\_\_\_. **ECA** (1990). Lei nº8. 069/90. Ementa. Publicada no Diário Oficial da União de 13 de julho de 1990.
- BRZEZINSKI**, Iria. **LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo. Cortez, 1997.
- CURY**, Munir; et al. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: comentários jurídicos e sociais**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- LIBERATI**, Wilson Donizeti. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- PILOTTI**, Francisco; **RIZZINI**, Irene. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro. Amais Livraria e Editora, 1995.
- SARAIVA**, João Batista Costa, **Adolescente e Ato Infracional: Garantias Processuais e Medidas Socioeducativas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002 a.
- SILVA**, Moacyr Motta da; **VERONESE**, Josiane Rose Petry. **A tutela jurisdicional dos direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr, 1998.
- VALLADARES**, Licia do Prado; **ALVIM**, Maria Rosilene Barbosa, **Infância e sociedade no Brasil: uma análise da literatura**. Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais – ANPOCS, Rio de Janeiro, 1988.
- VERGARA**, Sylvia Constant. **A Gestão da política de garantia de direitos da criança e do adolescente**. Revista de Administração Pública, 26 (3): 130-39, Rio de Janeiro, jul./set. 1992.
- VERONESE**, Josiane Rose Petry. **Os direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTr, 1999.