



Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho  
Curso de Mestrado em Administração Pública

Daniel Henrique da Cunha Campos

**MEMÓRIAS QUASE ESQUECIDAS: análise dos prontuários da antiga FEBEM-  
MG sob a perspectiva da burocracia de nível de rua**

Belo Horizonte

2021

**Daniel Henrique da Cunha Campos**

**MEMÓRIAS QUASE ESQUECIDAS: análise dos prontuários da antiga FEBEM-  
MG sob a perspectiva da burocracia de nível de rua**

Dissertação apresentada à banca como parte dos requisitos para aprovação no programa de mestrado em Administração Pública da Escola de Governo “Professor Paulo Neves de Carvalho” da Fundação João Pinheiro.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Cerqueira Batitucci

Belo Horizonte

2021

C198m Campos, Daniel Henrique da Cunha.  
Memórias quase esquecidas [manuscrito] : análise dos prontuário da antiga FEBEM-MG sob a perspectiva da burocracia de nível de rua / Daniel Henrique da Cunha Campos. – 2021.  
[7], 143 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientador: Eduardo Cerqueira Batitucci

Bibliografia: f. 136-141

1. Assistência ao menor – Minas Gerais. 2. Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM) – Minas Gerais. 3. Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNABEM). 4. Brasil. [Estatuto da Criança e do Adolescente (1990)]. 5. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE). 6. Política social – Minas Gerais. I. Batitucci, Eduardo Cerqueira. II. Título.

CDU 362.74(815.1)

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
TURMA M-2019/2021**

Aos vinte e nove de março do ano de dois mil e vinte e um, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada "MEMÓRIAS QUASE ESQUECIDAS: análise dos prontuários da antiga FEBEM-MG sob a perspectiva da burocracia de nível de rua.", elaborada por DANIEL HENRIQUE DA CUNHA CAMPOS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutor Eduardo Cerqueira Batitucci (FJP) - Orientador, Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP) – Avaliador, Doutora Carla Bronzo Ladeira (FJP) - Avaliadora e Doutor Marcos César Alvarez (USP) – Avaliador. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua APROVAÇÃO.



Professor Doutor Eduardo Cerqueira Batitucci (FJP) - Orientador  
Bruno Lazzarotti Diniz  
Costa

Assinado de forma digital por Bruno Lazzarotti Diniz Costa  
DN: cn=Bruno Lazzarotti Diniz Costa, o=Escola de  
Governo, email=bruno.diniz@fpj.mg.gov.br, c=BR  
Dados: 2021.04.07 17:16:44 -03'00'

Professor Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP) – Avaliador



Professora Doutora Carla Bronzo Ladeira (FJP) - Avaliadora



Professor Doutor Marcos César Alvarez (USP) – Avaliador

## RESUMO

A política de atendimento ao jovem, no caso brasileiro, apresenta enquanto dicotomia o histórico de institucionalização com a tentativa de fortalecimento dos vínculos familiares (ALVAREZ, 2014; OLIVEIRA; ASSIS, 1999; RIZZINI; RIZZINI, 2004; TRINDADE, 1999). Assim, as internações de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, em especial após o desenvolvimento urbano no início do Século XX, contrasta com as recorrentes evidências na literatura e na documentação da importância dos responsáveis familiares e da comunidade no desenvolvimento destes jovens. A Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNABEM), na segunda metade do referido século mantém e amplia as institucionalizações deste público e, assim, passa a produzir extensa documentação, seja no que diz respeito no atendimento psicossocial, seja no que diz respeito aos documentos produzidos por meio dos atores de justiça, tais quais as sentenças do juízo de menores (BRASIL, 1964; MINAS GERAIS, 1966). O autor desta dissertação, então, utiliza-se da documentação sob posse da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (SEDESE-MG) para, a partir da análise do discurso e da perspectiva da centralidade dos implementadores da política, aqui tidos enquanto burocratas de nível de rua, analisar a formatação da PNABEM na segunda metade do Século XX (LIPSKY, 2019; LOTTA, 2012). Os objetivos específicos são, assim, analisar o perfil socioeconômico dos jovens atendidos; as categorizações realizadas por parte dos operadores; os processos decisórios da burocracia; e a trajetória dos usuários atendidos por parte da política. Os resultados, então, demonstram que, apesar da baixa programabilidade do atendimento, é possível perceber uma recorrente situação de vulnerabilidade e de fragilização ou rompimento dos vínculos familiares por parte destes usuários. No que tange às categorizações, nota-se a utilização dos valores morais e a marginalização e estigmatização da situação de vulnerabilidade, resultando em processos de decisão objetivados nos quais a institucionalização é vista enquanto “inevitável”. A trajetória destes jovens, em função das evidências da execução higienista da política, é circunstancial, uma vez que não se evidencia em nenhum prontuário a existência de uma rede robusta e articulada de proteção social a fim de auxiliar o desenvolvimento socioeconômico das famílias e demais responsáveis por parte do jovem. Por fim, é válido ressaltar que os documentos prontuários de Minas Gerais são fontes informacionais que podem possibilitar estudos relevantes para o melhor entendimento

da formatação da política não apenas sob a perspectiva da burocracia de nível de rua, mas sob diversas perspectivas possíveis, sendo que estudos futuros podem vir a agregar novos conhecimentos à literatura.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política de atendimento ao jovem; Burocracia de nível de rua; Baixa programabilidade do atendimento; Política Nacional do Bem-Estar do Menor; Documentos prontuários; Análise do discurso.

## ABSTRACT

The policy of assisting young people, in the Brazilian case, presents as a dichotomy the history of institutionalization with the attempt to strengthen family bonds (ALVAREZ, 2014; OLIVEIRA; ASSIS, 1999; RIZZINI; RIZZINI, 2004; TRINDADE, 1999). Thus, the institutionalization of children and adolescents in a situation of vulnerability, especially after urban development at the beginning of the 20th century, contrasts with the recurrent evidence in the literature and in the documentation of the importance of family and community leaders in the development of these young people. The National Policy for the Welfare of Minors (PNABEM), in the second half of the century, maintains and expands the institutionalizations of this public and, thus, starts to produce extensive documentation, both with regard to psychosocial care and with regard to documents produced by justice actors, such as the juvenile court sentences (BRASIL, 1964; MINAS GERAIS, 1966). The author of this dissertation, then, uses the documentation held by the State Secretariat for Social Development of Minas Gerais (SEDESE-MG) to, from the analysis of the discourse and the perspective of the centrality of the implementers of the policy, considered here as street-level bureaucrats, analyze the formatting of PNABEM in the second half of the 20th Century (LIPSKY, 2019; LOTTA, 2012). The specific objectives are, therefore, to analyze the socioeconomic profile of the young people served; the categorizations carried out by the operators; the decision-making processes of the bureaucracy; and the trajectory of the users served by the policy. The results, then, demonstrate that, despite the low programmability of care, it is possible to perceive a recurring situation of vulnerability and weakening or breaking of family bonds on the part of these users. Regarding the categorizations, it is noted the use of moral values and the marginalization and stigmatization of the situation of vulnerability, resulting in objective decision-making processes in which institutionalization is seen as “inevitable”. The trajectory of these young people, due to the evidence of the hygienist execution of the policy, is circumstantial, since the existence of a robust and articulated network of social protection is not evidenced in any medical record in order to assist the socioeconomic development of families and other responsible persons on the part of the young person. Finally, it is worth noting that the medical records of Minas Gerais are informational sources that can enable relevant studies for a better understanding of the formatting

of the policy not only from the perspective of street-level bureaucracy, but from several possible perspectives, and future studies may come to add new knowledge to the literature.

**KEYWORDS:** Youth service policy; Street-level bureaucracy; Low programmable attendance; National Policy for the Welfare of Minors; Medical records; Speech analysis.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2 HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO AO JOVEM</b> .....	14
2.1 Cenário inicial e o contexto brasileiro .....	15
2.2 O Código de 1927 e políticas subsequentes .....	21
2.3 A Política Nacional do Bem-Estar do Menor .....	25
2.4 O Estatuto da Criança e do Adolescente .....	29
<b>3 IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA VOLTADA AO JOVEM</b> .....	35
3.1 Programabilidade e relação com os usuários .....	37
3.2 O público atendido .....	41
3.3 Descentralização e seus desafios.....	43
3.4 Burocracia de nível de rua e a política .....	46
<b>4 METODOLOGIA</b> .....	54
4.1 Análise do discurso .....	56
4.2 Literatura de análise documental.....	60
<b>5 ANÁLISE DOS PRONTUÁRIOS</b> .....	67
<b>5.1 Multidimensionalidade da pobreza</b> .....	71
5.1.1 “Estado de abandono” .....	73
5.1.2 Centralidade da família enquanto discurso.....	77
5.1.3 Saúde física e mental .....	82
5.1.4 Uso “problemático” de álcool e outras drogas .....	89
5.1.5 Violência.....	94
5.1.6 Situação Habitacional .....	100
<b>5.2 Encaminhamento ao serviço</b> .....	103
5.2.1 Legitimação familiar .....	112
<b>5.3 O atendimento</b> .....	116
<b>5.4 O “desligamento”</b> .....	125
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	131
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	140
<b>ANEXO A – Exemplo de Carta de Guia</b> .....	146
<b>ANEXO B – Exemplo de Relatório de Avaliação Psicológica</b> .....	147
<b>ANEXO C – Exemplo de Síntese Informativa</b> .....	148
<b>ANEXO D – Exemplo de Ofício</b> .....	149
<b>ANEXO E – Exemplo de Carta</b> .....	150

## 1 INTRODUÇÃO

O histórico de desenvolvimento da política de atendimento às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, no Brasil, é influenciado a partir dos contextos sociais, econômicos e políticos. Com efeito, anteriormente à política governamental, instituições sociais, em especial as religiosas, se propunham a suprir a necessidade de acolhimento de jovens em situação de abandono (TRINDADE, 1999; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Nessa linha, valores sociais e noções morais, inclusive os ideais familiares, impactam diretamente nos processos sociais de marginalização e estigmatização das crianças e adolescentes com vínculos familiares fragilizados, rompidos, ou em demais situações de vulnerabilidade. Ademais, o processo de institucionalização, inicialmente realizado por meio das instituições religiosas, permanece ao longo do Século XX nas normativas e serviços governamentais (TRINDADE, 1999).

A partir do desenvolvimento urbano no início do referido século, o ideário positivista e os demais valores morais e sociais influenciam na construção de políticas de caráter higienista que criminalizavam a situação de vulnerabilidade. Neste contexto, surge a legislação relativa ao “menor”, que direciona a atenção governamental, consolida as normativas da época e possibilita a expansão de instituições relativas à política (BRASIL, 1927; OLIVEIRA; ASSIS, 1999).

Entretanto, ainda que o Código de Menores de 1927 possuísse enquanto pretensão a padronização de medidas “protetivas” e “assistenciais”, pouco faz para mitigar os processos de estigmatização e marginalização, sendo que, na prática, violações contra o público do serviço continuam a ocorrer. Ainda em que pese as notórias violações de direitos resultantes da institucionalização em massa de crianças e adolescentes em situação de abandono ou que cometiam atos infracionais, a perspectiva menorista permanece ao longo do Século XX (BRASIL, 1927; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Assim, no início do regime militar de 1964, tem-se a implementação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNABEM) que utiliza da ideologia “menorista” e, ainda que apresentada enquanto inovação, amplia a institucionalização dos jovens em situação de vulnerabilidade nos períodos seguintes à política. Não apenas, a fim de operacionalizar as diretrizes governamentais, os estados passam a aderir à política

por meio das Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEMs) que utilizam dos preceitos do governo federal e estruturam as bases normativas para a instrumentalização de unidades conveniadas de internação (BRASIL, 1964, 1979; MINAS GERAIS, 1966).

Em Minas Gerais, a política é estabelecida em 1966, sendo capilarizado, em diversas regiões, o serviço de institucionalização. A partir da operacionalização desta política, os funcionários, aqui nesta dissertação tidos enquanto burocratas de nível de rua, atuam diretamente com o usuário atendido e utilizam de recursos documentais a fim de registrar os processos ocorridos e de justificar as discricionariedades utilizadas.

O Código de Menores de 1979, instituído no âmbito da política “menorista”, estabelece a categorização da “situação irregular” do jovem em situação de vulnerabilidade e estipula amplos poderes discricionários ao juízo de menores. Assim, tal qual a categorização acima mencionada, a política é marcada por ambiguidades que pouco fazem para direcionar o serviço, reforçando a centralidade dos juízos de valor dos funcionários na operacionalização (BRASIL, 1964, 1979; MINAS GERAIS, 1966).

Ainda em termos legislativos, após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), tem-se a mudança de paradigma normativo da perspectiva “menorista” para a perspectiva do jovem enquanto sujeito de direitos. Entretanto, percebe-se que as unidades de institucionalização continuam a serem operacionalizadas e, em função disso, tem-se aqui analisados documentos de prontuários anteriores e posteriores à referida normativa (BRASIL, 1990).

A partir dos documentos produzidos por parte da política e que atualmente estão sob posse da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), analisa-se, aqui, as evidências da formatação da política voltada às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Esses documentos são compreendidos enquanto relatos motivados que possuem enquanto finalidade descrever situações a fim do compartilhamento de informações entre os atores envolvidos na implementação da política (ALMEIDA, 2017; BARDIN, 2016).

Em função das limitações resultantes da doença infecciosa COVID-19, o trabalho aqui realizado utiliza-se somente dos prontuários digitalizados por parte do setor governamental responsável, tendo sido concedida autorização para acesso ao autor desta dissertação. A identificação documental é realizada, então, a partir dos números processuais aos quais são associados os prontuários.

Nessa linha, o objetivo geral deste trabalho é, utilizando-se dos documentos prontuários, analisar os valores e discricionariedades dos burocratas de nível de rua que influenciam nas categorizações da política de institucionalização do jovem na segunda metade do Século XX, influenciando, em última instância, nas trajetórias deste público atendido (LIPSKY, 2019). Para a consecução de tal análise, aqui tem-se enquanto objetivos específicos, analisar as seguintes dimensões:

- O perfil socioeconômico das crianças e adolescentes atendidos;
- As categorizações realizadas por parte da burocracia;
- O processo decisório dos operadores; e
- A trajetória destes jovens atendidos.

Ademais, são utilizados dos estudos encontrados na literatura a fim de comparação com os demais achados e considerações disponíveis no que diz respeito aos outros entes federativos que não Minas Gerais e em diferentes paradigmas normativos (ALMEIDA, 2017; MIRANDA, 2015; RIZZINI; RIZZINI, 2004; SALLA; BORGES, 2018a). Assim, pretende-se identificar se os procedimentos e valores morais dos funcionários apresentam similaridades, ainda que em diferentes contextos.

Os profissionais operadores do serviço de atendimento, aqui denominados enquanto burocratas de nível de rua, são aqueles que, em contato com os usuários da política, fornecem benefícios e sanções, sendo centrais no entendimento do que aqui se propõe (LIPSKY, 2019). Essa perspectiva, segundo Lotta (2012), é analiticamente relevante uma vez que as ações individuais dos funcionários, quando somadas com os demais atores do serviço, permitem melhor entender o comportamento organizacional.

No que tange à análise dos documentos prontuários, é utilizada da metodologia da análise do discurso<sup>1</sup>, considerando-os enquanto relevantes fontes informacionais que evidenciam os processos institucionais inseridos em âmbito da política. Assim, entende-se aqui a palavra escrita enquanto processo, tendo-se que “na altura da produção da palavra é feito um trabalho, é elaborado um sentido e são operadas transformações” (BARDIN, 2016, p. 2018). Ainda segundo Bardin (2016), o próprio

---

<sup>1</sup> Para fins deste trabalho não se adentra na discussão das diferenças entre análise de discurso e análise de conteúdo, sendo aqui tratadas enquanto sinônimos.

discurso possui suas particularidades, bem como suas contradições e incompletudes, sendo isso possivelmente potencializado em políticas com diretrizes ambíguas tais quais a política de atendimento ao jovem.

Com efeito, a baixa programabilidade do atendimento ao jovem, advinda da multidimensionalidade da situação de vulnerabilidade aumentam a complexidade das decisões a serem tomadas por parte dos funcionários. Nessa linha, a fim de melhor compreender os objetivos de análise aqui pretendidos, tem-se a análise histórica da política e posteriormente, a análise da teoria da burocracia de nível de rua e dos desafios das políticas descentralizadas (BRONZO, 2010; LIPSKY, 2019; MENICUCCI; CARNEIRO, 2011).

No que diz respeito à análise propriamente dita, ainda que se considere a multidimensionalidade da pobreza, é demonstrada as dimensões mais recorrentes nos prontuários, em termos de perfil socioeconômico para, após, alcançar os demais objetivos. Assim, para o alcance dos demais objetivos, tem-se a estrutura utilizada por Almeida (2017), separando a política em seus três momentos: da decisão de institucionalização; da internação propriamente dita; e da decisão de “desligamento”.

Nessa linha, tem-se aqui apresentado no capítulo subsequente a perspectiva literária da história da política de atendimento, sendo esta demonstrada anteriormente e posteriormente ao ECA. Após, tem-se, no terceiro capítulo, a perspectiva da burocracia de nível de rua e da programabilidade da política de atendimento ao jovem. Por fim, tem-se a exposição da metodologia aqui adotada, sendo esta a análise do discurso para, assim, alcançar os objetivos aqui propostos no que diz respeito aos documentos prontuários da segunda metade do Século XX de Minas Gerais.

## 2 HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO AO JOVEM

A política de atendimento ao jovem no Brasil é objeto de estudo sob diversas perspectivas. Isso, uma vez que sua complexidade se mostra através de um desenvolvimento marcado por meio da influência e relação com o contexto social, econômico e político de cada período histórico.

O contexto histórico, então, é essencial para compreender as diversas características da política, não sendo possível a separação das normativas e instituições de atendimento e acolhimento do respectivo período analisado. Com efeito, percebe-se que determinadas concepções e conceitos são historicamente resilientes, não bastando a mudança da legislação e das instituições para que se tenha a garantia de mudanças significativas e ágeis em relação ao tratamento do jovem<sup>2</sup>.

Não apenas, o ideário brasileiro de núcleo familiar, por diversos momentos históricos, acaba por criar entraves na universalização de políticas públicas que possuam um caráter verdadeiramente centrado na criança e no adolescente (HOLANDA, 1995). Este ideário, bem como as noções morais que a população e os atores decisórios das políticas públicas possuem, perpassados ao longo das décadas, resultam em obstáculos na criação de políticas de atendimento que não apenas pretendam, em seu corpo normativo, ter um caráter progressivo, mas efetivamente propiciem a ressignificação de trajetórias:

Com efeito, onde quer que prospere e assente em bases muito sólidas a ideia de família – e principalmente onde predomina a família de tipo patriarcal – tende a ser precária e a lutar contra fortes restrições a formação e evolução da sociedade segundo conceitos atuais (HOLANDA, 1995, p. 143-144).

Neste contexto, encontra-se a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM), à qual, após uma sucessão políticas repressivas – ainda que se diziam pedagógicas – é instituída a fim de reformular o tratamento ao jovem. Entretanto, não rompe com as tradições higienistas e repressivas e continua com a institucionalização

---

<sup>2</sup> Para este trabalho de dissertação, o conceito de jovem será considerado relativo às crianças e aos adolescentes até os 18 (dezoito) anos de idade. Para as definições de criança e adolescente, será utilizada a definição do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), sendo consideradas crianças aquelas até os 12 (doze) anos e adolescentes os entre 12 (doze) e 18 (dezoito) anos.

de crianças e adolescentes em situação de abandono ou demais fragilizações dos vínculos familiares e sociais, bem como aqueles que cometiam atos infracionais<sup>3</sup>.

Destarte, a fim de entender com maior propriedade o objeto de análise proposto neste trabalho, passa-se a analisar o desenvolvimento histórico e as concepções que influenciaram a política brasileira de atendimento ao jovem. Os tópicos são divididos de acordo com os marcos institucionais e legislativos considerados, segundo a literatura, como relevantes para o entendimento da política em análise.

## **2.1 Cenário inicial e o contexto brasileiro**

Inicialmente, no que tange à política de atendimento, o jovem não é visto enquanto sujeito de direitos. As primeiras instituições possuíam a finalidade de preservar os ideários sociais contemporâneos à época, atuando a fim de assistir aqueles recém-nascidos não aceitos por seus familiares e sua comunidade.

Em função dessa perspectiva, no caso brasileiro, o atendimento ao jovem em situação de vulnerabilidade é marcado por iniciativas de institucionalização. Com efeito, as primeiras iniciativas para crianças e adolescentes em situação de abandono foram operacionalizadas por irmandades, ordens e demais grupos religiosos que, por muitas vezes, restringiam o contato dos assistidos com o exterior<sup>4</sup> (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

A criação de modelos operacionalizados por meio de instituições religiosas e de caridade resultam em políticas inicialmente sem padronização e capilarização. Destarte, ainda em período colonial, cria-se, por meio destas instituições, a modalidade da “Roda dos Expostos” (ALVAREZ, 2014).

A modalidade, representada por uma estrutura geralmente constituída de madeira, possuía formato cilíndrico e era adaptada aos muros das instituições, uma vez que tinha por finalidade manter como sigilosa a identidade daqueles que entregavam os recém-nascidos. Surgida no período colonial por meio da Santa Casa

---

<sup>3</sup> Diferentemente do ECA, o qual discrimina a diferença das políticas utilizadas a fim de atender os jovens em situação de abandono e os que eventualmente cometam atos infracionais, a política à qual se baseava a FEBEM não estabelecia essa diferenciação.

<sup>4</sup> A clausura era, em grande parte das vezes, ainda mais rigorosa com as crianças e adolescentes do sexo feminino (RIZZINI; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

de Misericórdia com o objetivo de evitar o abandono de crianças nas ruas e portas das igrejas, permanece ao longo dos séculos subsequentes (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

No Rio de Janeiro, Recife e Salvador, ao longo do Século XVIII<sup>5</sup>, as instituições religiosas instalam essas estruturas a fim de regular eventuais “desvios” ocorridos no núcleo familiar. Assim, cria-se, já neste momento, uma perspectiva de estigmatização destas crianças, uma vez que se priva a criança da referência parental, a fim de resguardar a identidade daqueles que não possam, por quaisquer motivos, participar do desenvolvimento da criança e do adolescente (ALVAREZ, 2014; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

É válido notar que tal sistema de “Roda dos Expostos” permanece até meados do Século XX, demonstrando a dicotomia entre a tentativa estatal de sistematizar a política de acolhimento e a “tradição” do papel das instituições religiosas na manutenção de um ideal familiar, na qual não existiria “desvios”, bem como em seu papel de instituição de caridade, com objetivo de acolher os em situação de vulnerabilidade. Percebe-se, na análise da literatura e documentação da política de atendimento ao jovem, que as instituições religiosas assumem relevância perante todo o Século XX (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

O aumento da procura por tal modalidade passa a ser tão significativo que as rodas específicas para o recebimento de recém-nascidos passam a exigir informações precisas sobre o nascimento destas crianças, visando a diminuição de seu uso. Entretanto, a utilização da “Roda dos Expostos” continua a ocorrer. Nessa linha, aqueles sem o interesse de reaver as crianças entregues às instituições continuavam sem fornecer indicações sobre o nascimento (TRINDADE, 1999).

Com efeito, percebe-se que o Brasil possui um histórico de institucionalização do jovem, não apenas no que tange à institucionalização de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Desde o período colonial, famílias proeminentes e economicamente privilegiadas optavam por educar os jovens em colégios internos. Assim, eram educados longe de suas famílias e comunidades (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Pode-se considerar um indicativo de tal perspectiva a legislação do Século XIX. No que diz respeito aos atos infracionais, era determinado, por parte do Código Criminal do Império de 1830, em seu Art. 13, o recolhimento às casas de correção os

---

<sup>5</sup> Existem referências anteriores ao Século XVIII, remetendo ao Século XVII (ALVAREZ, 2014).

“menores” de quatorze anos que praticassem crimes com discernimento. O tempo deste recolhimento seria determinado pelo juiz, desde que este recolhimento não excedesse o limite de idade estabelecido neste código (BRASIL, 1830).

Posteriormente, o Código Penal da República de 1890 mantém as premissas do código de 1830, não sendo definidos como criminosos os menores de nove anos completos e os maiores de nove anos e menores de quatorze que “obram” sem discernimento. Ainda, estabelece-se que os maiores de nove anos e menores de quatorze que agissem com discernimento seriam encaminhados a estabelecimentos industriais especiais aos quais seriam encaminhados os “menores” de até vinte e um anos (BRASIL, 1890).

Paralelamente, em meados do Século XIX, determina-se que a educação primária ficaria a cargo provincial e, assim, os órgãos governamentais passam a criar escolas e institutos para a instrução de crianças e adolescentes de classes consideradas como “populares”. As Casas de Educandos Artífices, instaladas nas províncias, forneciam instruções religiosas, musical e de ofícios, como o de sapateiro, alfaiate, marceneiro, etc. (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Tais ofícios permanecem a serem associados às instituições de acolhimento e institucionalização de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade até a segunda metade do século subsequente, na época contemporânea à Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM)<sup>6</sup>. Destarte, as matérias e ofícios seguem as concepções dos atores formuladores da política e as necessidades profissionais contemporâneas de cada época.

Progressivamente o Estado passa a ter um maior protagonismo na temática e, ainda no Século XIX, alguns estabelecimentos voltados ao atendimento de crianças e adolescentes passam a receber subvenções dos governos provinciais. Nos estabelecimentos conventuais voltados às mulheres, essas possuíam seus dotes garantidos por meio da instituição e de entidades governamentais, uma vez que só poderiam sair após a realização do matrimônio (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

A condição relativa à criança e ao jovem em situação de vulnerabilidade passa a adentrar o rol de preocupações da população e agentes governamentais, vez que

---

<sup>6</sup> Nos prontuários analisados neste trabalho, encontram-se várias referências às atividades de educação relacionadas ao ofício de sapateiro, ao trabalho agrícola, dentre outros. Ademais, encontra-se vários indicativos de atividades vinculadas à religião, bem como a adaptação ou não dos “menores” a tais atividades.

este público passa a utilizar os espaços urbanos como meio de subsistência e moradia. Tal contexto pressiona a participação governamental na questão da infância e adolescência, em especial quando essa questão era “conflitante” com o ideal de urbanidade e civilidade contemporâneo à época (OLIVEIRA; ASSIS, 1999).

Nessa linha, passa-se a criar normativas e instituições próprias para as crianças e adolescentes em situação de abandono e que cometiam atos infracionais. Entretanto, quando envolvidos em delitos, frequentemente eram encarcerados como criminosos comuns, contrariamente às orientações normativas estabelecidas (OLIVEIRA; ASSIS, 1999).

Em função dessa dissonância entre a prática e a legislação, bem como da falta de padronização e irregularidades das iniciativas coordenadas por instituições de caridade e governamentais que ocorreram ao longo dos séculos anteriores, médicos higienistas<sup>7</sup> e juristas passam a denunciar as altas taxas de mortalidade das crianças postas na “Roda dos Expostos” e os maus-tratos ocorridos em instituições de acolhimento. Ademais, a falta de cuidados higiênicos em uma época anterior às descobertas sobre microbiologia passa a contrastar com o ideal de progresso e desenvolvimento urbano (RIZZINI; RIZZINI, 2004; ALVAREZ, 2014).

Essa crescente urbanização pressiona a criação de uma política mais institucionalizada, capilarizada e sistêmica. A criação dos grandes centros, então, afeta e altera a vivência das crianças e adolescentes, em especial àqueles que estivessem em situação de vulnerabilidade, pois passam a ser vistos como obstáculos a esse processo de transformação social (ALVAREZ, 2014).

Neste sentido, passa a integrar o rol de preocupações dos atores formuladores da política de segurança pública à época<sup>8</sup>. Em 1902 é criado o Instituto Disciplinar que é ampliado em 1906 e mantido por meio da estrutura estatal, em função do programa de combate à “vadiagem” do então secretário de Justiça, Washington Luiz<sup>9</sup> (ALVAREZ, 2014).

---

<sup>7</sup> Em 1923 foi criada a Liga Brasileira de Higiene Mental (LBHM) que passa a estar ligada, em função de seus membros, à questão da infância e juventude (SALLA; BORGES, 2018b).

<sup>8</sup> É válido notar que as preocupações da elite nem sempre eram as mesmas das classes operárias. Conforme a mão-de-obra infantil era mais intensamente utilizada, com o aumento da urbanização e industrialização, em um ambiente insalubre e muitas vezes com poucas ou nenhuma norma relativa à segurança no trabalho, a comunidade operária passa a exigir melhores regulamentações no que tange à questão do jovem em ambiente industrial (ALVAREZ, 2014).

<sup>9</sup> Aqui, nota-se que o início da política de profissionalização do jovem em situação de vulnerabilidade não perpassa a resignificação da trajetória, mas sim a manutenção de um ideal de ordem social (ALVAREZ, 2014).

Em 1907, na cidade do Rio de Janeiro, é criada por meio do chefe de polícia municipal o Asilo de Menores Abandonados. A instituição permanece sob a administração das forças policiais até a troca de administração em 1915, em função dos relatos acerca das penas demasiadamente rigorosas infligidas aos jovens atendidos (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

No ano de 1913 é criado o Instituto Sete de Setembro, o qual passa a receber tanto os em situação de abandono, quanto os que cometiam atos infracionais, sendo, ademais, uma das primeiras instituições criadas a fim de defender o “direito do menor”. Nessa linha, em 1917, é apresentada ao Senado a primeira lei que considerou como “não criminosos” os adolescentes entre 12 e 17 anos (OLIVEIRA; ASSIS, 1999).

Em suma, ainda no início do Século XX, surgem iniciativas de judicialização voltada à juventude, não discriminando os em situação de abandono dos que cometiam atos infracionais. Nesse contexto, em São Paulo e no Rio de Janeiro surgem os primeiros “Juizados de Menores” (RIZZINI; RIZZINI, 2004; SALLA; BORGES, 2018b).

Entretanto, iniciativas pontuais continuam a ocorrer, tal qual a criação, em 1918, de patronatos agrícolas pertencentes ao Ministério da Agricultura, com o objetivo de atender crianças e adolescentes encaminhados por parte das forças de segurança pública. Nessa linha, iniciativas relacionadas às atividades agrícolas para jovens em situação de institucionalização permanecem ao longo do Século XX (SALLA; BORGES, 2018b).

Esse processo de criação de normativas e instituições especializadas não impede a ocorrência de situações que prejudiquem o desenvolvimento da criança ou do adolescente. A possibilidade de encaminhamento dos jovens ao processo penal acarretava à consequente utilização de estabelecimentos prisionais para os mesmos, bem como aos demais grupos que praticavam atos tipificados na legislação criminal. Dentre as ocorrências deste contexto, tem-se a história do menino Bernardino de doze anos que, em 1926, foi encarcerado em uma cela com vinte adultos por quatro semanas em que sofreu todos os tipos de violência. Segundo o Jornal do Brasil, seu crime foi ter atirado tinta em um cliente que recusava a pagar pelo polimento de sua botina (SENADO FEDERAL, 2015).

Em função deste tipo de ocorrência e da não padronização das iniciativas, bem como em função das questões de saúde, a comunidade especializada passa a demandar a centralização da assistência ao jovem, com a criação de uma orientação

unificada, que fosse condizente com as perspectivas de urbanização e desenvolvimento que vinham sendo difundidas não apenas nacionalmente, mas internacionalmente. Assim, não apenas no que tange à instância jurídica, tem-se também a perspectiva da assistência social, que se desenvolve paralelamente à política de atendimento ao jovem (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

A fim de prevenir a “degeneração social”, a mera presença de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade nos centros urbanos já era vista como uma ameaça e, dessa forma, criminalizada. Nota-se, assim, que a institucionalização deste público ganha um caráter de legitimidade ainda no início das políticas estatais de atendimento, com um modelo de “assistência e proteção ao menor” (ALVAREZ, 2014).

Ainda que a perspectiva de estigmatização já existisse em relação aos “expostos”, o tratamento ao “menor” do início do Século XX é alvo da atuação ativa por parte do Estado. Assim, ocorre a institucionalização sistemática do público jovem em situação de vulnerabilidade. Essa “legitimação” social e governamental da institucionalização permanece nas décadas subseqüentes (ALVAREZ, 2014).

A legislação passa a acompanhar as demandas da época de centralização da assistência. Assim, em 1923, é instituído o Decreto nº 16.272, que “Approva o regulamento da assistência e protecção aos menores abandonados e delinquentes”. A normativa institui, ademais, a definição do que se considerava, dentre as concepções da época, o “menor” abandonado:

**Art. 1º O menor, de qualquer sexo, abandonado ou delinquente, será submettido pela autoridade competente ás medidas de assistência e protecção instituidas neste regulamento.**

Art. 2º Consideram-se abandonados os menores de 18 annos:

I, que não tenham habitação certa, nem meios de subsistencia, por serem seus paes fallecidos, desaparecidos ou desconhecidos, ou por não term tutor, ou pessoa sob cuja guarda vivam;

II, que se encontrem eventualmente sem habitação certa, bem meios de subsistencia, devido a indigencia, enfermidade, ausencia ou prisão dos paes, tutor ou pessoa encarregada de sua guarda;

III, que tenham pae, mãe ou tutor, ou encarregado de sua guarda reconhecidamente impossibilitado ou incapaz de cumprir os seus deveres para com o filho, ou pupillo, ou protegido;

**IV, que vivam em companhia de pae, mãe, tutor ou pessoa que se entregue á pratica de actos contrarios á moral e aos bons costumes;**

(BRASIL, 1923, grifo nosso).

A normativa estabelece a possibilidade da relativização do poder parental, no que se denomina de “medidas de assistência” e de “proteção”, estabelecidas em seu texto. Ainda, como pode-se visualizar no inciso IV, as noções de “moral e bons costumes” é positivada, estigmatizando não apenas os “menores”, mas também seus familiares e responsáveis (BRASIL, 1923).

A concepção “menorista” continua a ganhar projeção na comunidade especializada e nos atores formuladores da política de atendimento até que é normatizado o “Código de Menores”. O mesmo passa a ser visto como um “divisor de águas” à época, estabelecendo critérios específicos aos jovens e adolescentes em situação de abandono ou que cometiam atos infracionais, mudando concepções estabelecidas nos códigos anteriores ao período republicano (ALVAREZ, 2014).

## **2.2 O Código de 1927 e políticas subsequentes**

No que tange à história de atendimento ao jovem no Brasil, existem processos que criam “heranças” institucionais e sociais que são perpassadas às políticas posteriores. Assim, determinados marcos normativos acabam por não apenas consolidar diversos preceitos sociais e institucionais de cada época, mas também por direcionar a política de atendimento subsequente.

Nessa linha, o Decreto Nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927 que “Consolida as leis de assistência e proteção a menores.”, estabelece a estrutura de pessoal nos órgãos de atendimento ao “menor”, bem como estabelece o “Ordenado” e a “Gratificação” dos envolvidos na temática, conhecido como “Código de Menores”, estrutura-se como importante marco histórico da política. Ademais conhecido como “Código Mello Mattos”, consolida as normativas da época e possibilita uma maior expansão de instituições específicas sobre a temática. A normativa pretende, então, padronizar as “medidas de assistência e proteção”, bem como criar mecanismos de fiscalização e auxílio aos atores envolvidos no atendimento e acolhimento do “menor” (AZEVEDO, 2007; BRASIL, 1927).

Idealizado por meio do juiz Mello Mattos, o qual foi o primeiro juiz de “menores”, de 1924 até 1943, o código utiliza de termos herdados dos processos de atendimento anteriores, tal como os termos “menor” e “expostos”. Destarte, ainda que tido como um importante marco, pouco faz para mitigar a estigmatização de crianças e

adolescentes usuários das políticas estabelecidas na legislação (RIZZINI; RIZZINI, 2004; ALVAREZ, 2014).

**Art. 222.** E' creado no Districto Federal, o Conselho de Assistencia e Protecção aos Menores, **para os fins de:**

I, **vigiar, proteger e colocar** os menores egressos de qualquer escola de preservação ou reforma, os que estejam em liberdade vigiada, e os que forem designados pelo respectivo juiz;

II, **auxiliar** a acção do juiz de menores e soma commissarios de vigilancia;

III, exercer sua, acção sobre **os menores na via publica**, concorrendo para a fiel observancia da lei de assistencia e protecção aos menores;

IV, visitar e **fiscalizar** os estabelecimentos de educação de menores, fabricas e officinas onde trabalhem, e commun car ao Ministro da Justiça e Negocios Interiores os abtaos e irregularidades, que notarem:

[...]

X, **ocupar-se do estudo e resolução de todos os problemas relacionados com a infancia e adolescencia**; (Grifo nosso) (BRASIL, 1927).

Após o estabelecimento do decreto, cria-se uma rede de instituições com o objetivo de fazer valer a normativa. As definições do que seria considerado enquanto “menor” abandonado permanecem com as perspectivas de estigmatização de 1923, não apenas do jovem, mas também de seus grupos sociais e de seu núcleo familiar<sup>10</sup>. Ainda, os maiores de quatorze anos e menores de dezoito anos seriam, por este código, submetidos a processo especial e internados em estabelecimentos oficializados, sejam do Estado ou não (AZEVEDO, 2007; SALLA; BORGES, 2018b).

Os “menores” que possuíssem sofrimento mental ou deficiência deveriam receber, ainda por determinação desta normativa, tratamento apropriado. Assim, nota-se, em comparação com as normativas anteriores, a tentativa de ampliação de direitos relacionados ao “menor” e percebe-se a possibilidade de parcerias do Estado com a sociedade para a internação, característica que também permanece ao longo da história de atendimento brasileira (AZEVEDO, 2007; SALLA; BORGES, 2018b).

Ademais, os jovens de dezoito aos vinte e um anos que cometessem crime ou contravenção tinham sua idade como circunstância atenuante e, ao longo deste

---

<sup>10</sup> Art. 26. Consideram-se abandonados os menores de 18 annos:

[...]

IV, que vivam em companhia de **pae, mãe, tutor ou pessoa que se entregue á pratica de actos contrarios á moral e aos bons costumes**;

V, que se encontrem em **estado habitual do vadiagem, mendicidade ou libertinagem**;

VI, que frequentem logares de jogo ou de moralidade duvidosa, ou **andem na companhia de gente viciosa ou de má vida** (BRASIL, 1927, grifo nosso).

período, deveriam ter seu cumprimento de pena completamente separado dos demais presos. Sob essa perspectiva, apesar de seu caráter conservador, percebe-se, nesta legislação, a instituição de dispositivos que pretendiam ampliar o rol de direitos das crianças e dos adolescentes, ainda que não efetivados na prática (BRASIL, 1927).

Com efeito, o código estabelece a possibilidade de manter “menores” em prisões comuns em caso da não possibilidade da internação em instituições específicas. Dessarte, práticas anteriores ao período republicano, que resultaram em críticas por parte da comunidade especializada, permanecem na política (SALLA; BORGES, 2018a).

Ainda que com caráter assistencial, o Código de Menores de 1927, instituído para lidar com crianças e adolescentes com vínculos familiares fragilizados, carentes ou infratores, para De Paula (2019), não significou o avanço na consecução dos direitos destes grupos sociais. Com efeito, Perez e Passone (2010) sustentam que, a fim de preservar a ordem social, a normativa estabelece a possibilidade de intervenção no poder parental, permitindo a internação dos “abandonados socialmente” e instituindo a liberdade vigiada de jovens infratores.

Entretanto, demonstra-se que os autores reconhecem o caráter ambivalente da legislação, explicitando a proibição do trabalho de crianças abaixo dos doze anos e limitando a jornada de trabalho dos abaixo de dezoito anos em seis horas diárias (PEREZ; PASSONE, 2010). Entende-se, assim, que Código de Menores de 1927 foi, apesar de seu conservadorismo, um importante marco no tratamento da infância e adolescência (AZEVEDO, 2007).

Posteriormente, em 1932, publica-se o Decreto nº 21.518, estabelecendo o Instituto Sete de Setembro, destinado a recolher, segundo seu artigo primeiro, “os menores abandonados nos termos da lei” por ordem do Juiz de Menores. Nesta toada, continua-se a confusão da política entre os jovens com vínculos familiares fragilizados ou rompidos e os considerados “infratores”, estabelecendo-se em seu Art. 4 a possibilidade temporária da internação dos jovens considerados “delinquentes” (BRASIL, 1932).

No contexto do Estado Novo, instaurado por Getúlio Vargas, cria-se, em 1941<sup>11</sup>, o Serviço de Assistência ao Menor (S. A. M.), subordinado ao Ministério da Justiça. O referido serviço vem a substituir o Instituto Sete de Setembro, com o intuito de

---

<sup>11</sup> Serviço criado por meio do Decreto-Lei Nº 3.799, de 5 de novembro de 1941.

expandir a política de atendimento em âmbito nacional e é progressivamente transformado em uma política repressiva e higienista (RIZZINI; RIZZINI, 2004):

Art. 1º O Instituto Sete de Setembro, criado pelo decreto nº 21.548, de 13 de junho de 1932, e reorganizado pelo decreto-lei nº 1.797, de 23 de novembro de 1939, fica transformado em Serviço de Assistência a Menores (S.A.M), diretamente subordinado ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores e articulado com o Juízo de Menores do Distrito Federal.

Art. 2º O S. A. M. terá por fim:

- a) **Sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinquentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares;**
- b) Proceder à investigação social e ao exame médico-psicopedagógico dos menores desvalidos e delinqüentes;
- c) Abrigar menores, á disposição do Juízo de Menores do Distrito Federal;
- d) **Recolher os menores em estabelecimentos adequados, afim de ministrar-lhes educação, instrução e tratamento sômato-psíquico, até o seu desligamento;**
- e) **Estudar as causas do abandono e da delinquência infantil para a orientação dos poderes públicos;**
- f) Promover a publicação periódica dos resultados de pesquisas, estudos e estatísticas (BRASIL, 1941, grifo nosso).

A meta passa a ser, então, centralizar a execução da polícia nacional de assistência<sup>12</sup>, operacionalizando o caráter normativo do Código de Menores de 1927. Tenta-se estabelecer um caráter assistencial ao enfatizar a importância de estudos, pesquisas, bem como a importância da existência de estabelecimentos adequados, que possibilitassem o desenvolvimento do jovem atendido por meio da política (SALLA; BORGES, 2018b).

A cultura repressiva, em conjunto com a irregularidade na capilarização do serviço, acaba por resultar em graves violações no que tange ao tratamento destes jovens. Assim, o S. A. M. transforma-se na visão popular em um produtor de jovens “infratores”, sendo que a imprensa mostrava tanto os abusos aos “menores” quanto a periculosidade dos tidos como “infratores” (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

A rápida expansão acaba por afetar diretamente a vida daqueles atendidos por meio do S.A.M. Isso, uma vez que se recebia per capita para cada “menor” internado, aumentando o número de internos e o número de irregularidades administrativas. A precariedade do serviço, bem como as recorrentes denúncias de corrupção e maus-tratos resultam na necessidade de reformulação do serviço (SALLA; BORGES, 2018b).

---

<sup>12</sup> Nessa perspectiva, o S.A.M. incorpora órgãos correlatos à época, em seu Art. 4º, incorporando dois patronatos agrícolas e duas escolas (BRASIL, 1941).

### **2.3 A Política Nacional do Bem-Estar do Menor**

A necessidade de mudanças na tentativa de expansão do serviço de atendimento ao jovem não resulta em uma crítica da institucionalização em si, mas sim na crítica da operacionalização da institucionalização. Assim, a transição do S.A.M. para a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNABEM) tem como objetivo criar maior autonomia financeira e administrativa nas instituições, bem como melhorar o atendimento às crianças e adolescentes institucionalizadas (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Nessa linha, ainda no início do regime militar de 1964, ao se investigar as condições precárias do S.A.M., percebe-se que os jovens encaminhados por meio do Juízo de Menores eram, por vezes, forçados a passar por situações humilhantes e insalubres. Com efeito, pode-se dizer que as instalações do serviço eram comparáveis com campos de concentração nazistas (DAMINELLI, 2019).

Ao realizar, na década de 1960, sindicância para análise do serviço, chega-se à conclusão a necessidade de um maior número de pessoal, bem como uma maior qualificação dos assistentes sociais, professores, etc. Ainda, conclui-se que ocorre uma ausência de um processo efetivo de recuperação e integração dos “menores” na sociedade, bem como ocorriam interferências políticas partidárias nos recursos do S.A.M., dentre outras irregularidades (DAMINELLI, 2019).

No caso brasileiro, a forma a qual os direitos sociais vieram a custo dos direitos civis e políticos, dificulta, no âmbito da política de atendimento à criança e ao adolescente, o apoio social às políticas que evitem a institucionalização. Assim, mesmo posteriormente ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a possibilidade da não institucionalização passa a ser vista como uma benesse empregada por meio do Estado brasileiro a determinados grupos sociais (DE PAULA, 2019).

Destarte, a fim de propor uma solução para as irregularidades, o Governo estabelece em 1964 a Lei nº 4.513, que institui a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNABEM). A política passa a utilizar o patrimônio do S.A.M., bem como absorve suas atribuições, ainda que, inicialmente, não pretendesse executar diretamente o serviço de atendimento ao jovem (BRASIL, 1964; DAMINELLI, 2019).

A referida política é apresentada como uma inovação por parte governamental, a fim de fazer frente à política varguista e com o objetivo de implementar a política de

bem-estar em âmbito nacional. Com efeito, pretende-se, inicialmente, não operacionalizar em âmbito nacional uma política de institucionalização em massa, ainda que na prática tenha-se ampliado a institucionalização da criança e do adolescente ao longo das décadas subsequentes (DAMINELLI, 2019).

A perspectiva de inovação vem de uma tentativa de profissionalização da equipe técnica, estabelecendo uma visão tecnocrática estabelecida por meio do regime militar à época. Entretanto, ainda que a intenção inicial não era a de um atendimento direto, os estabelecimentos deixados como “herança” por meio do S.A.M. são recuperados e utilizados como tentativa inicial de reformulação para a política (DAMINELLI, 2019; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

O contexto à época resulta em influência na política e o sustentáculo ideológico passa a ser a integração do “menor” à comunidade e a internação apenas em último caso, a fim de se diferenciar da política de Getúlio Vargas. Destarte, a fim de operacionalizar a solução de problemas de ordem local e comunitária, passa-se à interiorização da política (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

A institucionalização de crianças e adolescentes, na legislação, era tida como excepcionalidade e estabelecia, ademais, o respeito às diferenças regionais. Nessa linha, reconhece-se que a internação e o apoio ao núcleo familiar enquanto possibilidades de operacionalização da política, uma vez que a internação seria apenas no caso de o núcleo familiar não estar apropriado ao desenvolvimento do jovem (DAMINELLI, 2019).

Não apenas, no discurso oficial, expresso por meio da revista *Brasil Jovem*<sup>13</sup>, tinha-se as diretrizes da política pretensamente inspiradas na Declaração dos Direitos da Criança, produzida por meio da Organização das Nações Unidas no ano de 1959 e que se tornou referência na consolidação e no assegurar dos direitos do jovem. Entretanto, apesar de suas diretrizes e princípios, bem como a divulgação de “progresso e otimismo” por parte governamental, a perspectiva “menorista” tem-se, na efetivação da política, enquanto eixo central (DAMINELLI, 2019).

Ao atender o estabelecido nas diretrizes da política, por meio de incentivos da PNABEM, criam-se instituições estaduais, dentre as quais estão as do estado de Minas Gerais. Por meio do estabelecimento de convênios, as instituições passam a

---

<sup>13</sup> Revista produzida por meio da FUNABEM, a fim de informar a população sobre acontecimentos considerados relevantes na temática e possuiu 12 (doze) anos de edição, entre as décadas de 1960 e 1970 (DAMINELLI, 2019).

intensificar o “recolhimento” de jovens em situação de rua, a despeito das diretrizes de não institucionalização (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Em Minas Gerais, a autorização para a instituição da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor – FEBEM foi criada enquanto instituição autônoma regida por estatuto. Sua finalidade era a de, segundo seu Art. 2º, implantar “uma política adequada de assistência e proteção ao “menor”, mediante o estudo e planejamento das soluções referentes ao problema a orientação, coordenação e fiscalização das entidades que executam essa política.” (MINAS GERAIS, 1966).

Entretanto, a legislação de 1964 se mostrara incapaz de sustentar, de forma integral, eficaz e em âmbito nacional, a questão da infância e da adolescência. Com efeito, as próprias competências dos órgãos da política foram sendo alterados ao longo do desenvolvimento da política, bem como os regimentos legais para a gerência dos convênios realizados com as instituições parceiras. Na regulamentação, é estabelecida as diretrizes, bem como princípios estabelecidos nacional e internacionalmente, como a integração do jovem à comunidade e a assistência ao núcleo familiar (DAMINELLI, 2019).

Ainda que pretensamente progressista, a legislação de 1964<sup>14</sup>, persiste na concepção “menorista” e, em 1979 é instaurado o novo Código de Menores, que vem reforçar uma concepção da não capacidade de famílias em situação de vulnerabilidade de estabelecer ambientes propícios para o desenvolvimento do jovem. O mesmo cria a categoria de “situação irregular”, possibilitando a perda do poder parental, a depender do entendimento dos atores envolvidos na política (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

O novo código “estabelece medidas de assistência, proteção e vigilância a menores”, e, segundo a normativa, suas medidas preventivas poderiam ser aplicadas a todos os jovens, independentemente de sua situação. Entretanto, percebe-se que se continua a ser foco da atuação estatal crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade:

Art. 2º. Para os efeitos deste Código, considera-se **situação irregular** o menor:

---

<sup>14</sup> É válido notar que as discussões acerca da infância e adolescência se faz em âmbito nacional e internacional. Ainda na década de 1960, é realizada a Convenção Americana de Direitos Humanos que estabelece o Pacto de San José da Costa Rica. O mesmo institui, em seu art. 19, os “Direitos da criança” e faz uso do termo “menor”. O pacto é ratificado no cenário brasileiro em 1992, posteriormente ao ECA, em detrimento da terminologia “menorista” utilizada (CAMPOS, 2017).

**I – privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:**

a) Falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;

b) Manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;

**II – vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;**

**III – em perigo moral, devido a:**

a) **Encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;**

b) Exploração em atividade contrária aos bons costumes;

**IV – privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;**

**V – Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;**

**VI – autor de infração penal (BRASIL, 1979, grifo nosso).**

Tal concepção persiste ao longo da década de 1980 e, no que tange ao estado de Minas Gerais, em 1984, por meio da lei N° 8.611, de 20 de julho de 1984, assinada por Tancredo Neves, permite-se a locação do serviço de atendimento do “menor”, permitindo a instituição de convênios com instituições sem objetivo de lucro. Essas instituições tiveram importante papel na execução da política, persistindo sua utilização nas décadas de 1980 e 1990<sup>15</sup> (MINAS GERAIS, 1984).

Ainda que a culpabilização da família da situação de vulnerabilidade da criança e do adolescente não seja uma inovação na política de atendimento por parte da FUNABEM, movimentos nacionais e internacionais passam a criticar tal concepção e a institucionalização em larga escala enquanto solução eficaz para o problema da juventude. Passa-se, assim, a uma profusão de seminários, publicações e discussões para encontrar alternativas à internação (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Nesse contexto, após a década de 1970, a institucionalização de crianças e adolescentes passa por mudanças, sendo que a cultura de institucionalização do país passa a ser questionada, questionando-se o termo “internato de menores”. Essas instituições, muitas vezes de caráter religioso e subsidiadas por auxílios governamentais, costumavam internar, provisoriamente ou permanentemente, jovens com vínculos familiares fragilizados ou rompidos.

Conseqüentemente, no início dos anos 1980, procura-se alternativas para as medidas de institucionalização impulsionados pelos movimentos sociais organizados, publicações da imprensa e a realização de estudos sobre o desenvolvimento de crianças e adolescentes e sobre os custos de tais unidades. Ademais, as rebeliões e

---

<sup>15</sup> A autorização da extinção da FEBEM ocorreu em 1995 com a lei 11.819, em meio aos movimentos sociais posteriores ao ECA (MINAS GERAIS, 1995).

as manifestações dos “internados” também foram influenciadoras de um movimento de mudanças.

A perspectiva da política de institucionalização em massa passa a ser questionada, tendo em vista a necessidade do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Isso resulta no aumento da pressão para o fechamento de grandes internatos. Paulatinamente, a perspectiva da internação para evitar o abandono e a “delinquência” foi sendo superada, transformando a PNABEM e a FUNABEM.

A partir deste movimento, foi instaurada a Nova Política do Bem-Estar do Menor em 1987 para fazer frente às mudanças que estavam ocorrendo, sob uma perspectiva do Ministério da Previdência e Assistência Social, demonstrando uma alteração no que diz respeito às vinculações da política ao Ministério da Justiça. Foram desativados grandes internatos, procurando alternativas à internação sob uma perspectiva de proteção de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade como os Centros Integrados de Atendimento ao Menor (CRIAMs).

Posteriormente, a FUNABEM transforma-se no Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA), almejando o apoio à transformação ocorrida no cenário brasileiro, auxiliando na implementação da nova legislação. O ECA surge da negociação do campo do atendimento e do campo da institucionalização (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Nesse contexto, movimentos sociais fazem frente ao governo ditatorial, a fim de reconquistar direitos civis e políticos. Assim, estabelece-se a Comissão Nacional da Criança Constituinte em 1987 e, após, a formação da Frente Parlamentar Suprapartidária pelos Direitos da Criança que, dentre outros movimentos<sup>16</sup> e grupos sociais, passam a propor um olhar da criança e do adolescente enquanto sujeito de direitos (PEREZ; PASSONE, 2010).

## **2.4 O Estatuto da Criança e do Adolescente**

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), resultado de um processo de discussão envolvendo vários grupos e movimentos sociais, rompe com a Doutrina da “Situação Irregular” e passa a adotar a Doutrina da Proteção Integral, a fim de

---

<sup>16</sup> Vários são os movimentos relevantes para a transição da perspectiva relacionada à criança e ao adolescente, como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) e o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA) (ALMEIDA, 2016).

estabelecer o jovem enquanto sujeito em desenvolvimento. Não apenas, muda-se a lógica do afastamento do poder pátrio, priorizando o fortalecimento de vínculos familiares fragilizados (ALMEIDA, 2016).

Conseqüentemente, fazendo frente a uma concepção “menorista” anteriormente estabelecida no período ditatorial, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, estabelece em seus artigos 227, 228 e 229 a uma posição progressista da criança frente à sociedade, bem como a responsabilidade social frente a essas crianças (BRASIL, 1988)<sup>17</sup>.

Após a promulgação da Constituição Federal, institui-se, baseando-se nessa norma, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA em 1990, definindo contrariamente a uma política de repressão, uma política de sujeito em desenvolvimento e de Proteção Integral, como definido no Art. 3º do ECA:

“Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da **proteção integral** de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o **desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade**” (BRASIL, 1990, grifo nosso).

A doutrina da Proteção Integral se baseia na concepção de que as crianças e adolescentes são sujeitos de direitos; que deve ser destinada prioridade de atuação estatal para os mesmos; e devem ser considerados como pessoas em desenvolvimento, sendo tais aspectos absorvidos pela legislação brasileira. Internacionalmente, a construção de tal doutrina se iniciou em 1959 com a aprovação da Declaração dos Direitos da Criança (VINUTO; DUPREZ, 2019).

Com efeito, a política de atendimento ao jovem em situação de vulnerabilidade se desenvolve diferentemente em cada nacionalidade, apesar da existência de acordos internacionais. Pode-se dizer que outras nacionalidades se desenvolveram de forma mais célere do que o Brasil no aspecto da ressignificação da trajetória da criança e do adolescente (CAMPOS, 2017; VINUTO; DUPREZ, 2019).

O ECA, então, estabelece linhas de ação para a política, onde articula-se as políticas de assistência social, de saúde, educação, alimentação, moradia e proteção às vítimas de negligência, maus-tratos, abusos e opressão. Nessa linha, a política de

---

<sup>17</sup> O Art. 227 estabelece que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar ao jovem seus direitos, com absoluta prioridade.

Garantia dos Direitos também se articula, sendo essa estruturada por meio dos equipamentos jurídicos e sociais de proteção (PEREZ; PASSONE, 2010).

O Sistema de Garantia de Direitos, da forma como é atualmente estruturado, é considerado a integração operacional dos órgãos do judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social. Assim, tem-se como o conjunto de organizações que visam garantir a Proteção Integral por meio da política nacional de atendimento infanto-juvenil (PEREZ; PASSONE, 2010).

A confusão entre a infração juvenil e a fragilidade dos vínculos familiares, apesar de ainda correlacionada, começa a ser clareada pelas instituições responsáveis pelo atendimento das crianças e dos adolescentes. Nessa toada, o ECA passa a estabelecer as modalidades de medidas socioeducativas, separando-as entre as de meio aberto e as de semiliberdade e internação (BRASIL, 1990).

As medidas socioeducativas ficam estruturadas no ECA com a seguinte formatação:

As medidas socioeducativas dividem-se entre as que são executadas em meio aberto (advertência, reparação do dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida) e as de privação de liberdade (semiliberdade e internação em estabelecimento educacional). As medidas são operadas por um sistema que envolve o poder judiciário, que as aplica, organizações estatais especializadas na medida de privação de liberdade e poderes públicos e instituições civis responsáveis pela execução das medidas em meio aberto (MALVASI, 2011, p. 158).

Nas normativas atuais, relativas às medidas socioeducativas, pretende-se a ressignificação de trajetória das crianças e adolescentes bem como a sua responsabilização por seus atos infracionais cometidos. Ademais, em caráter normativo, não mais se confunde a política de acolhimento com a política socioeducativa. Para aqueles que possuem seus vínculos fragilizados, atua-se em um viés de fortalecimento deste vínculo e, em casos de rompimento, da institucionalização em unidades de acolhimento que permanecem sendo em parte Estatal e em parte executadas por organizações sociais.

Em sequência, ocorreu a institucionalização do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (Condeca), em 1991, dando continuidade às regulamentações no que tange à infância e adolescência. Legislações posteriores como a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) também priorizaram o atendimento à criança e ao adolescente (PEREZ; PASSONE, 2010).

Em decorrência dessas mudanças, as normativas passam a extinguir, juridicamente, as instituições vinculadas à FEBEM, por não mais condizerem ao modelo vigente. Assim, em Minas Gerais, em 1995 tem-se a criação da Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente por meio da Lei N° 11.819 de 31 de março de 1995 (MINAS GERAIS, 1995).

Em seu corpo legal, a normativa determina a possibilidade da extinção das unidades da FEBEM em seu Art. 14, dispondo que as atividades da FEBEM seriam absorvidas pela referida secretaria. Destarte, segundo a normativa, após a transferência definitiva das atividades, seria realizada sua extinção definitiva (MINAS GERAIS, 1995).

“Art. 14 - Serão absorvidas pela Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente as atividades da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor - FEBEM -, ficando autorizada a sua extinção após a transferência definitiva de suas atribuições para a Secretaria.

[...]

§ 2º Até sua efetiva absorção, serão garantidos à FEBEM os recursos orçamentários e financeiros necessários à manutenção de suas atividades.” (MINAS GERAIS, 1995).

Entretanto, uma vez que suas atividades permaneceriam em função da permissão legal, a mesma continuaria funcionando por mais de uma década, sendo finalmente extinta por normativa específica. Nessa linha, o fechamento da última unidade, por razão das peculiaridades do público remanescente, foi apenas realizada em junho de 2006, por meio do Decreto n° 44.327/2006, no governo Aécio Neves, após a construção da estrutura denominada Casa Lar (MINAS GERAIS, 2006).

Atualmente, a Casa-Lar ainda abriga indivíduos remanescentes da extinta FEBEM, em especial aqueles em que sua condição de sofrimento mental ou de deficiência não permitem sua completa desvinculação do serviço. A Resolução Conjunta N° 17 de 2006 entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes e o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) do Estado de Minas Gerais acaba, então, por regulamentar o Programa Casa-Lar, com o objetivo de desinstitucionalizar crianças, adolescentes e pessoas com deficiência, possibilitando um melhor atendimento em abrigo (MINAS GERAIS, 2006).

Posteriormente, em 2012, tem-se instituído, em âmbito nacional, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), estabelecido por meio do contexto histórico e social de tentativa de melhoria dos serviços estabelecidos e à regulação do processo de execução das medidas. Obtém-se centralidade a

perspectiva do planejamento, com definição mais clara dos parâmetros legais e as ações a serem realizadas com o adolescente, bem como foco no próprio adolescente, sendo central a sua participação na execução desta medida (FRASSETTO *et al.*, 2012).

No cenário de Minas Gerais, no ano de 2019, tem-se a publicação do decreto de competências que dispõe sobre as atividades dos órgãos governamentais, inclusive as atividades no que tange à política socioeducativa.<sup>18</sup> A escolha estadual foi a de separar a estrutura de acolhimento e medidas socioeducativas em meio aberto da semiliberdade e internação (MINAS GERAIS, 2019).

Nessa linha, a Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de Minas Gerais (SEDESE), por meio da Lei 23.304 de 2019 posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 47.761 de 2019 ficou responsável pelo apoio às medidas socioeducativas em meio aberto, vinculando-a à política de assistência social. Ademais, vincula-se a assistência social os serviços de acolhimento e a guarda dos prontuários e relatórios psicossociais da extinta FEBEM - MG (MINAS GERAIS, 2019).

A Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp), por sua vez, fica responsável pela medida socioeducativa de semiliberdade e internação, visando, segundo a legislação, “interromper a trajetória infracional de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa”. Assim, a secretaria passa a coordenar as unidades socioeducativas estaduais (MINAS GERAIS, 2019).

Apesar das novas estruturações terem se desenvolvido, o cenário social brasileiro continua a passar por transformações, sendo que a situação de vulnerabilidade socioeconômica e familiar permanecem, mas outras dimensões são estabelecidas. Essas mudanças ainda não são totalmente compreendidas, apesar de ainda existirem semelhanças com o processo de institucionalização do passado (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

**Portanto, no presente lidamos, majoritariamente, com crianças e adolescentes que saíram de suas casas e viveram experiências de vida pelas ruas, e que têm passado por várias instituições.** Além do aspecto da fragilização dos elos familiares – antes percebido quase que unicamente como o abandono das crianças por suas famílias, que as deixavam nos internatos ou orfanatos – percebe-se claramente o movimento de rejeição por parte das crianças em relação às suas famílias. São elas que, com frequência, saem de casa. De acordo com suas histórias, fica claro que essas crianças sentiam-se como um peso. **Apesar de valorizarem a idéia de**

---

<sup>18</sup> O SINASE permite, desde que respeitadas as diretrizes da política, a escolha, por parte dos entes federativos, de como realizar a estruturação do serviço de medidas socioeducativas (BRASIL, 2012).

**família e idealizarem, sobretudo, as mães, muitas das crianças que entrevistamos afirmaram que não desejam ou não podem voltar para casa – seja por conflitos familiares ou por envolvimento com o universo do tráfico de drogas” (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 16, grifo nosso).**

Os jovens em situação de vulnerabilidade, por vezes, podem perceber determinadas atividades e atos infracionais como uma atividade valorizada em seus contextos sociais. Destarte, o envolvimento na criminalidade pode, em determinadas situações, ser visualizada como uma atividade associada a personalidades “empreendedoras” e tomadoras de risco. Em uma busca de poder, prestígio social e sucesso financeiro, tem-se o risco como estilo de vida (MALVASI, 2011).

Ademais, as mudanças no mercado de trabalho ocasionaram em um afastamento dos jovens de seus pais e mães. Isso, uma vez que a nova definição dos papéis sociais, resulta no afastamento da família do papel central, substituindo-a pelo Estado, na forma de escolas, do sistema judiciário, dos equipamentos de assistência social, etc. Na ausência, então, de uma necessária estruturação e universalização destes serviços, os jovens se conectam, a depender da situação socioeconômica, à grupos envolvidos em atividades criminosas (BEATO; ZILLI, 2012; MENICUCCI, 2010).

Logo, as instituições sociais, ou a ausência delas, nessa linha apresentada, podem desencadear processos de socialização que resultem no cometimento de atos infracionais. É essencial que os serviços e políticas públicas possibilitem aos jovens a visualização de um contexto social mais amplo permitindo, conseqüentemente, a ressignificação de trajetórias de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, em especial os em cumprimento ou egressos de medidas socioeducativas (MENICUCCI, 2010).

### 3 IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA VOLTADA AO JOVEM

As políticas públicas que lidam com a situação de vulnerabilidade, em razão da problemática que procuram enfrentar, necessitam de considerar as diversas perspectivas da pobreza, bem como considerar suas causas e consequências. Isso, uma vez que os processos sociais que resultam ou são resultantes da estigmatização e categorização de determinados grupos sociais possuem várias dimensões (BRONZO, 2010).

Com efeito, não é apenas necessário o olhar multidimensional em relação aos grupos sociais e aos processos de exclusão, mas é também, por vezes, necessário considerar os aspectos específicos do indivíduo destinatário da política pública. Pode-se dizer que essa consideração é especialmente presente em políticas que possuam alguma relação com o sistema judiciário ou que necessitem de algum tipo de julgamento social ou moral.

Nessa linha, a PNABEM, bem como o Código dos Menores de 1979, optam por fornecer, aos Juízes de Menores, poderes discricionários para decidir nos casos específicos do jovem em “situação irregular”. Assim, explicita-se, no referido código, a necessidade de considerar a situação específica da criança e do adolescente, bem como a importância dos interesses do “menor” (BRASIL, 1964, 1979).

Art. 5º Na aplicação desta Lei, **a proteção aos interesses do menor sobrelevará qualquer outro bem ou interesse juridicamente tutelado.**

[...]

Art. 8º A autoridade judiciária, além das medidas especiais previstas nesta Lei, poderá, através de portaria ou provimento, **determinar outras de ordem geral, que, ao seu prudente arbítrio,** se demonstrarem necessárias à assistência, proteção e vigilância ao menor, respondendo por abuso ou desvio de poder.

[...]

Art. 15. A autoridade judiciária poderá, **a qualquer tempo e no que couber, de ofício ou mediante provocação fundamentada** dos pais ou responsável, da autoridade administrativa competente ou do Ministério Público, cumular ou substituir as medidas<sup>19</sup> de que trata este Capítulo (BRASIL, 1979, grifo nosso).

---

<sup>19</sup> A legislação estabelece, em seu Art. 14, 6 (seis) possibilidades de medida, a saber: advertência; entrega aos pais ou responsável, ou a pessoa idônea, mediante termo de responsabilidade; colocação em lar substituto; imposição do regime de liberdade assistida; colocação em casa de semiliberdade; internação em estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado (BRASIL, 1979).

Entretanto, ao se tratar o jovem em situação de vulnerabilidade enquanto um problema de “ordem urbana”, por meio da perspectiva “menorista”, tarda-se a aplicar, no cenário nacional, uma política que se pretenda, de fato, ser universal e respeitar os direitos individuais de cada criança e adolescente<sup>20</sup>. Essas decisões judiciais discricionárias dos Juízes de Menores resultam, apesar das diretrizes, em institucionalizações em massa dos jovens em situação de vulnerabilidade (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Assim, a transformação de uma condição social em problema público, ao qual necessita de intervenção, depende da perspectiva adotada por meio dos atores de decisão e dos agentes de implementação da política pública. A política de atendimento à criança e ao jovem em situação de vulnerabilidade em questão, passa a ser operacionalizada a partir da perspectiva do jovem enquanto problema de “ordem pública” ou de “segurança nacional”, resultando na fragilização dos vínculos familiares e sociais destes usuários<sup>21</sup> (CAPELLA, 2018; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

A complexidade de implementação da referida política perpassa não apenas a dificuldade de se identificar e entender as relações causais que dizem respeito à política de atendimento, mas também à necessidade de se considerar os valores sociais e políticos contemporâneos à implementação. Os atores responsáveis por fornecer os serviços da política pública são, nessa linha, influenciados por meio do contexto ao qual estão inseridos (CAPELLA, 2018).

Ademais, uma vez que diretrizes que postulem termos como “interesses do menor” podem apresentar ambiguidades ou múltiplas interpretações, a decisão do agente de implementação da política será baseada em sua interpretação dos valores gerais estabelecidos nesta política. Essa questão, somada às diferenças de recursos de pessoal, estruturais e financeiros, dificultam uma execução do serviço de forma padronizada, apresentando diferenças a partir das unidades conveniadas à política (LIPSKY, 2019; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Então, pode-se dizer que a implementação da política de atendimento ao jovem, ainda que com um caráter voltado à institucionalização, é moldada por meio

---

<sup>20</sup> A perspectiva da criança e do adolescente enquanto sujeito de direitos ocorre após a promulgação do ECA e a superação da perspectiva “menorista” (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

<sup>21</sup> As crianças e adolescentes que permanecem nos espaços públicos, em situação de rua ou que utilizavam destes espaços para subsistência, eram passíveis de serem separados de seus núcleos familiares e comunitários, encaminhados, por vezes, a unidades geograficamente distantes (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

das tarefas que pretende executar, bem como por meio dos desafios que encontra em sua descentralização. Não apenas, os atores que fornecem os serviços e possuem discricionariedades, como os Juízes de Menores, exercem importante papel na formatação da política pública como um todo, em especial nas políticas que pretendam ter alcance de âmbito nacional, assim como a PNABEM (FUHR, 2011; LIPSKY, 2019).

### **3.1 Programabilidade e relação com os usuários**

A formatação da política pública de atendimento ao jovem, assim como as demais políticas públicas, é influenciada por meio das tarefas que pretende realizar. Destarte, seu modelo organizacional e seu modelo de gestão<sup>22</sup> são estruturados a partir das características da condição social entendida enquanto problema público e a partir das possibilidades de atuação dos atores que implementam a política (CAPELLA, 2018; NOGUEIRA, 1998).

Assim, as tarefas a serem executadas influenciam os modelos de gestão e organizacional que, por sua vez, influenciam na formatação da política. Nessa linha, pode-se categorizar as políticas públicas ao analisar as tarefas e ações que a mesma pretende realizar frente à temática em questão (NOGUEIRA, 1998).

A análise da política pública sob a perspectiva das ações e tarefas que pretende executar pode ser feita ao analisar duas dimensões, a saber: a baixa ou a alta programabilidade das tarefas a serem executadas; e o grau de interação do agente que fornece o serviço perante o usuário da política pública. As duas dimensões são, então, correlacionadas a fim de categorizar a política em questão.

A dimensão da programabilidade diz respeito ao grau em que se pode criar, ou não, uma rotina de execução ou de padronização de determinada atividade. A programabilidade, então, remete ao grau de determinação ou indeterminação que uma tecnologia possui, sendo essa tecnologia definida enquanto o “estoque” de

---

<sup>22</sup> Por modelo de organização se entende a distribuição de responsabilidades e capacidades decisórias, bem como os mecanismos de coordenação, a definição dos processos e os marcos normativos. O modelo de gestão, por sua vez, são as modalidades de funcionamento e administração dos recursos. O modelo organizacional, destarte, fornece as diretrizes para a ação e a gestão é a ação per se (NOGUEIRA, p. 14, 1998).

conhecimento explicitado e sancionado<sup>23</sup> enquanto legítima e apta a ser utilizada em determinada situação.

A partir da perspectiva de que essa dimensão remete ao grau de indeterminação da tecnologia para prever os resultados e impactos a serem esperados, pode-se defini-la enquanto o contexto técnico responsável por possibilitar a efetividade dos padrões utilizados. Esses padrões, por necessitarem de legitimidade para sua utilização, devem ser passíveis de avaliação e comparação perante outras organizações ou técnicas.

A segunda dimensão, por sua vez, é o grau de necessidade de interação do ator responsável por fornecer o serviço para com o destinatário da política pública. Nessa linha, no caso de quem fornece o serviço, analisa-se as atividades que o mesmo executa na estrutura organizacional e, no que tange ao usuário, analisa-se o grau de resignificação ou de mudança que a política é capaz de fornecer ao mesmo (NOGUEIRA, 1998).

Com efeito, segundo Lipsky (2019), o responsável por fornecer o serviço ao destinatário se relaciona diretamente com o usuário da política pública e, ao possuírem discricionariedades em relação à execução do serviço, podem afetar diretamente o desenvolvimento deste indivíduo ou grupo social:

Os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho são chamados de **burocratas de nível de rua** [...]. Organizações do serviço público que empregam um número significativo de burocratas de nível de rua em relação à sua força total de trabalho são chamadas de **burocracias de nível de rua** (LIPSKY, 2019, p. 37, grifo nosso).

A formatação da política pública é, nesta perspectiva, influenciada por meio das tarefas que pretende executar, bem como por meio dos implementadores da política. As políticas cujas tarefas possuem elevada programabilidade e escassa interação com seu usuário pretendem melhorar as condições de vida de determinado público ao executar atividades passíveis de serem rotinizadas em contextos que não necessitem da discricionariedade por parte dos burocratas de nível de rua (LIPSKY, 2019; NOGUEIRA, 1998).

---

<sup>23</sup> A legitimação fornecida às tecnologias utilizadas pode, segundo Nogueira (1998), ser fornecida tanto profissionalmente quanto organizacionalmente.

Ademais, pode-se executar o serviço com independência da mobilização por parte do destinatário, ou seja, sua programação é estruturada com independência dos beneficiados. Apesar de que, por vezes, sejam necessários ativos por parte do indivíduo ou grupo social atendido, a interação é reduzida, a exemplo das campanhas de vacinação em massa.

A prestação do serviço é, então, homogênea. O burocrata de nível de rua, apesar de poder utilizar de critérios de classificação, de elegibilidade ou de identificação dos usuários, não pode modificar a prestação do serviço, bem como não é possível sua adequação a partir de situações específicas.

As políticas que, por sua vez, possuem alta programabilidade e interação média ou alta com seus usuários, são claramente definidas, mas seu desempenho está sujeito à discricionariedade dos implementadores<sup>24</sup> do serviço. Destarte, ocorre em situações nas quais o conhecimento necessário existe no âmbito do campo técnico e teórico de determinada profissão<sup>25</sup>.

Os programas sanitários ou os centros de saúde de demanda espontânea por parte dos usuários são exemplos deste tipo de política. Pode-se, neste contexto apresentado, antecipar as situações passíveis de serem enfrentadas, sendo que sua resolução depende dos conhecimentos específicos detidos por um profissional qualificado. Isso, ainda que a programação não seja feita em detalhes, uma vez que o serviço pode variar a partir da situação específica de cada usuário.

Os programas com baixa programabilidade e elevada interação com o destinatário do serviço são os que suas ações são desenhadas e operacionalizadas em função das situações e necessidades particulares de cada indivíduo ou grupo atendido. Dentre suas características, pode-se citar a personalização e individualização dos destinatários; possibilidade de distribuição massiva do serviço, desde que seja diferenciado o benefício conforme o destinatário; distribuição seletiva a determinados grupos ou indivíduos; bem como a elevada discricionariedade do agente de rua.

Nesta toada, deseja-se modificar os comportamentos e as atitudes dos destinatários, bem como os valores que sustentam essas práticas. As tecnologias

---

<sup>24</sup> Para fins deste trabalho, burocratas de nível de rua, agentes de rua, bem como implementadores da política são termos utilizados enquanto sinônimos (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

<sup>25</sup> Ainda que sejam políticas padronizadas e que possuam tecnologias em elevado grau de desenvolvimento dentro dos campos profissionais, necessitam da legitimidade que os usuários dão, ou não, às atividades realizadas (NOGUEIRA, 1998).

utilizadas, então, não possuem resultados previsíveis e impactam na totalidade do indivíduo, grupo social ou comunidade, visando fornecer habilidades ou remover obstáculos ao desenvolvimento dos usuários.

Em função destas características, o modelo de organização e de gestão tende a ser descentralizado. A execução da política necessita de autonomia, bem como de estratégias localizadas de ação, uma vez que pretende atender de forma personalizada seus destinatários, cujas características variam a depender do contexto social.

A última modalidade, os programas de baixa programabilidade e de reduzida interação com os usuários, são os programas que, apesar de seu caráter homogêneo, não são padronizados. Exemplos são as políticas de auxílio a emergências econômicas de pequenos produtores rurais nas quais é constatada uma situação genérica em determinada área ou situação e é fornecida, à determinada autoridade, a possibilidade de decidir sobre a elegibilidade ou não do solicitante frente aos serviços ofertados (LIPSKY, 2019; NOGUEIRA, 1998).

O modelo de organização e gestão da política, então, dependem das tarefas que pretende executar, sendo estas passíveis de serem estruturadas em rotinas, bem como depende de qual o grau de interação com seus usuários. A política de atendimento ao jovem, entretanto, apresenta, historicamente, um dualismo entre a ressignificação da trajetória da criança e do adolescente, por meio dos atendimentos sociais, pedagógicos e psicológicos e entre o caráter de responsabilização, por parte do sistema judiciário e das forças de segurança pública (MENICUCCI; CARNEIRO, 2011).

A política de acolhimento e socioeducativa, sob a perspectiva de programabilidade, apresenta, então, a dicotomia resultante da convergência da dimensão da responsabilização e da ressignificação. A coerção e manutenção da ordem permite uma maior programabilidade, enquanto a “ressocialização” da criança e do adolescente, bem como seu desenvolvimento enquanto pessoa é, em função das características específicas de cada situação, pouco programável.

No que tange à interação, a ambiguidade permanece. A perspectiva de responsabilização e manutenção da ordem não necessita de alta interação entre o burocrata de nível de rua e o usuário, permitindo rotinas, processos uniformes e a proposição da disciplina. Por outro lado, a “ressocialização” não possibilita o estabelecimento de mecanismos de impessoalidade, sendo necessária a interação

para a mudança de valores do usuário, a partir da influência de quem implementa o serviço (MENICUCCI; CARNEIRO, 2011).

Essa ambiguidade passa a refletir em como a política de atendimento ao “menor” é operacionalizada. A escolha adotada, por parte da PNABEM, em função das tarefas e atividades a serem executadas por meio das instituições e atores foi a de descentralização por meio de convênios a serem realizados por instituições pretensamente capazes de seguirem as diretrizes fornecidas por meio da política (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

### **3.2 O público atendido**

A definição do público atendido por meio de uma política é essencial para se entender a perspectiva dos valores envolvidos no processo de decisão da burocracia de nível de rua. A construção do público-alvo pode ser definida enquanto as caracterizações culturais e morais sobre os grupos atendidos por parte de uma política pública (SCHNEIDER; INGRAM, 2008).

Essas categorizações morais, então, retratam determinados grupos sendo enquanto “positivos” ou “negativos” em função da linguagem, perspectiva socioeconômica e atitudes dos públicos atendidos. Para entender a política de atendimento ao jovem em situação de vulnerabilidade, é válido entender sob qual espectro este público é enxergado por parte das políticas públicas.

Nessa linha, a convergência entre a possibilidade estatal de intervenções arbitrárias e as construções sociais influenciadas por valores morais acabam por influenciar no processo de decisão da atuação pública. A construção social, assim, é a imagem moral cultural perante a sociedade, sendo que essa construção se refere ao reconhecimento de uma característica específica que distingue um grupo social dos demais e à atribuição de valores, símbolos e imagens a essas determinadas características.

Em suma, construções sociais são estereótipos sobre grupos específicos que foram criados por processos sociais em suas mais diversas dimensões, sendo estas políticas, culturais, sociais, por meio da mídia, etc. Assim, construções sociais, como anteriormente mencionado, podem ser estereótipos “positivos” ou “negativos”.

Os positivos seriam estereótipos de inteligência, honestidade, merecedor, etc. Os negativos, por sua vez, são aqueles adjetivados de desonestos, estúpidos,

egoístas, etc. Entretanto, tais percepções são subjetivas e dependem da perspectiva adotada. Como exemplo, pessoas em situação de vulnerabilidade podem ser visualizados como socialmente injustiçados, cuja situação não é sua culpa, ou podem ser visualizados enquanto preguiçosos, que se beneficiam do trabalho de outros por meio dos programas governamentais.

Tais construções são importantes para as políticas, uma vez que influenciam o processo decisório governamental. Isso, uma vez que a manutenção dos burocratas de nível de rua e dos formuladores das políticas em suas posições depende, em certa medida, da percepção da população perante uma política pública.

Não apenas, a posição governamental perante uma política pública também depende do poder que o público atendido. Os grupos podem ser categorizados em quatro quadrantes, a partir do poder que possuem e das construções sociais que estabelecem a percepção do poder público perante estes grupos.

Grupos tidos como favorecidos são aqueles que são ambos poderosos bem como possuem uma construção social positiva, sendo exemplos os negócios, os idosos, cientistas, etc. O segundo quadrante são os “contendores”<sup>26</sup>, tendo uma construção social negativa e um forte poder, sendo os exemplos dos ricos, grandes sindicatos, elites culturais, etc.

O terceiro quadrante, por sua vez, são os públicos que possuem pouco poder, mas sua construção social é positiva, denominados de dependentes. Por fim, o quarto quadrante, tidos enquanto “desviantes”<sup>27</sup>, são os que possuem pouco poder e possuem uma construção social negativa, tais quais os dependentes de substâncias psicoativas e os adolescentes em medidas socioeducativas.

Assim, os “desviantes” são não apenas estigmatizados, bem como não possuem poder, sendo que ao utilizar-se de políticas punitivistas em relação a esse grupo é pouco provável que se tenha uma retaliação social ou eleitoral do próprio grupo ou de outros setores sociais. Com efeito, essas construções sociais permanecem, por vezes, perenes, tais quais as estigmatizações perante os jovens em situação de vulnerabilidade.

É também válido notar que as políticas públicas direcionadas aos públicos “desviantes” são inclusive, por vezes, ineficientes e ineficazes no que tange ao

---

<sup>26</sup> No original: Contenders (SCHNEIDER; INGRAM, 2008).

<sup>27</sup> No original: Deviants (SCHNEIDER; INGRAM, 2008).

processo de solucionar a questão apresentada. As ferramentas normalmente utilizadas para este público normalmente envolvem políticas opressivas que pouco fazem para solucionar o problema, mas que, se não utilizadas, podem gerar uma sensação perante a população que os agentes de rua, bem como os formuladores das políticas públicas estão sendo “lenientes” com aqueles que não se adequam às normativas sociais.

No tangente à PNABEM, pressões sociais e profissionais, ao longo do tempo influenciaram na mudança da política como um todo, sendo a mesma substituída por meio da política de Proteção Integral instituída por meio do ECA. Entretanto, ao longo da sua execução, percebe-se, inclusive por parte dos prontuários aqui analisados, que os agentes de rua se diferenciam a depender de suas profissões, sendo que em alguns casos, demonstram explicitamente em seus registros sinais de estigmatizações que possuem consequências concretas perante aos jovens atendidos (SCHNEIDER; INGRAM, 2008).

### **3.3 Descentralização e seus desafios**

A necessidade da participação das estruturas estaduais na operacionalização da política, tais quais as estruturas legais, judiciais e institucionais do estado de Minas Gerais, resultou em desafios na tentativa de manter a padronização da qualidade do serviço. A partir da perspectiva apresentada por Fuhr (2011), pode-se dizer, nessa linha, que existem “armadilhas” que as políticas enfrentam ao utilizar do mecanismo da descentralização.

A descentralização permite o delegar de funções ao nível de governo ao qual a gestão pode ser mais efetiva. Pode-se dizer, então que, ao delegar recursos, por meio de repasses financeiros ou demais mecanismos de transferência, bem como permitir a implementação do serviço aos atores próximos à execução, tende-se a adequar-se a política à realidade a ser enfrentada.

Entretanto, ao delegar as funções de implementação, dificulta-se a obtenção de resultados padronizados, uma vez que a execução dependerá dos recursos de pessoal, estruturais e financeiros que cada unidade poderá utilizar. No caso da PNABEM, pode-se dizer que, uma vez que as unidades conveniadas, por possuírem atores com capacitações e valores diferentes, bem como recursos operacionais e estruturais distintos, operacionalizavam a política de maneira distinta entre si.

Ademais, no que tange às “armadilhas da descentralização”, incluem-se as incertezas políticas em relação à implementação da política pública, que se potencializa em função das próprias ambiguidades apresentadas nas diretrizes da política em questão. Essas dificuldades ocorrem em situações em que não se discutem as diretrizes, a medida de sua implementação, com os agentes de rua.

Destarte, a descentralização pode resultar na assimetria de informações entre o governo central, os governos estaduais, bem como entre as instituições que operacionalizam o serviço. Essa assimetria, por vezes, dificulta a operacionalização das ações governamentais, uma vez que os atores políticos locais, bem como os atores que implementam as políticas<sup>28</sup> são responsáveis por realizar a interpretação das diretrizes e objetivos da política e, a partir de seus próprios interesses e valores, operacionalizar a política (FUHR, 2011).

A política de atendimento ao jovem, ao longo de sua história, não apenas apresenta diferenças de interpretação a partir do contexto social e político, mas, por vezes, apresenta desvios dos recursos financeiros e de pessoal para atender a interesses particulares. Assim, não apenas desafios e resistências podem ocorrer a partir dos valores e perspectivas dos atores de decisão locais e dos atores responsáveis por implementar a política, mas também desvios em função de influências particulares, contrárias às diretrizes das políticas (FUHR, 2011; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Com efeito, a política apresenta desafios técnicos e profissionais. A escolha de quais burocratas de nível de rua adequados ao atendimento, bem como os mecanismos a serem utilizados e os objetivos a serem alcançados, são perspectivas a serem definidas por parte dos atores que possuem discricionariedades no âmbito da operacionalização e formatação das políticas voltadas ao jovem (LIPSKY, 2019).

No que tange às primeiras décadas de implementação da PNABEM, a saber, dentre 1960 e 1970, foram investidos recursos em dezenas de convênios e centenas de projetos relativos às construções, ampliações, reformas, melhorias, etc. Nessa linha, ainda que a partir do emprego de uma “estratégia única”, os objetivos da política se mostraram ambíguos, uma vez que a visão inicial era a de internação em última instância, mas a visão política dominante de segurança pública parece ter prevalecido

---

<sup>28</sup> Ainda, segundo Fuhr (2011), governos que se pretendam utilizar da descentralização de suas políticas públicas, por vezes necessitam da contratação e do aumento dos burocratas de nível de rua, bem como dos recursos despendidos à política, a fim de manter ou melhorar a qualidade da mesma.

perante os atores que operacionalizaram a política e a prática de recolhimento de crianças e adolescentes foi ampliada (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Ainda no período mencionado, dezenas de milhares de crianças e adolescentes em “situação irregular” foram recolhidos<sup>29</sup>, em especial em estados como Minas Gerais, que, por sua vez, incorporou a política em sua legislação e na operacionalização do atendimento. Pode-se, então, auferir que a condição da juventude em situação de vulnerabilidade é vista, neste contexto, enquanto problema público por parte das autoridades governamentais e, que, em decorrência, foi necessário a massiva ampliação de instituições para operacionalizar o serviço (MINAS GERAIS, 1966; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

No referido contexto, ao contrário do que estabelecido na legislação, nota-se que, na prática, a política se operacionalizou com uma visão de “segurança nacional” e com vieses higienistas. Assim, no que tange à sua descentralização e execução em âmbito nacional, teve-se como consequência o afastamento das crianças e adolescentes não apenas de seus locais urbanos de subsistência, mas também de suas famílias e comunidades (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Com efeito, a legislação e as instituições à época reforçavam a incapacidade das famílias em situação de vulnerabilidade que, por sua vez<sup>30</sup>, participavam ativamente na institucionalização das crianças e adolescentes. Por vezes, ocorriam a institucionalização de irmãos, sugerindo que as famílias passaram a dominar as tecnologias da política e passaram a utilizar destes recursos institucionais, uma vez sugerida a sua incapacidade de prover o desenvolvimento pedagógico e moral destas crianças e adolescentes (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Na perspectiva em questão, as atuais bibliografias demonstram que apesar da implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a política de atendimento ao jovem ainda é de difícil padronização e tendem a ter dificuldade com a coexistência, no caso das medidas socioeducativas, da coerção e da “ressocialização”. Ademais, ainda se tem percebido uma manutenção no tratamento punitivo, apesar da doutrina da Proteção Integral, no que tange ao tratamento do

---

<sup>29</sup> Crianças e adolescentes que “pediam esmolas, roubavam e vendiam bugingangas para sobreviver” eram considerados em “situação irregular” (RIZZINI; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

<sup>30</sup> Pode-se aferir, então, que as famílias usuárias do serviço não apenas forneciam legitimidade à política, mas como foram importantes para a expansão e operacionalização da mesma (RIZZINI; RIZZINI, 2004; NOGUEIRA, 1998).

adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas (MENICUCCI; CARNEIRO, 2011).

### **3.4 Burocracia de nível de rua e a política**

A formatação de uma política pública, na perspectiva adotada, sofre influência das decisões dos atores denominados como burocratas de nível de rua. Isso, uma vez que à medida que se descentraliza a gestão desta política, por meio de diretrizes ambíguas, como no caso da política de atendimento ao jovem, cabe aos atores envolvidos na implementação da política utilizar de sua discricionariedade para solucionar as situações que se apresentem na execução da política (LIPSKY, 2019).

No caso da PNABEM, pode-se dizer que as crianças e adolescentes eram usuários não voluntários, uma vez que, em via de regra, não possuíam a permissão de transitarem livremente entre o âmbito interno e externo das instituições que forneciam o serviço. Assim, a dimensão da responsabilização e da segurança pública resulta em, por vezes, diretrizes opostas às diretrizes da “ressocialização”, sendo que a resultante da formatação da política é a institucionalização justificada por meio da “incapacidade” das famílias de auxiliarem na “ressocialização” do jovem<sup>31</sup> (LIPSKY, 2019; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Ao se considerar a atuação governamental enquanto responsável por aumentar o bem-estar social ou de conferir status e categorizações aos indivíduos, assim como ocorre ao se categorizar um jovem enquanto em “situação irregular”, os burocratas de nível de rua são os atores responsáveis por conceder os benefícios e sanções governamentais. Assim, pode-se definir o agente de rua enquanto aquele que possui discricionariedade para executar o serviço de atendimento ao jovem (LIPSKY, 2019).

O próprio termo evidencia a complexidade e ambiguidade das tarefas a serem executadas por meio dos burocratas de nível de rua, uma vez que burocracia remete a regras, previsibilidade e distanciamento, enquanto o “nível de rua” remete à aproximação de casos específicos de grupos sociais ou de indivíduos (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018). Destarte, segundo Lotta (2012), a interação do usuário da política com as burocracias de nível de rua se baseiam em quatro dimensões, sendo

---

<sup>31</sup> As publicações contemporâneas à época sugerem a compreensão, por parte da própria política, que a institucionalização e a “ressocialização” eram diretrizes incompatíveis (RIZZINI; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

essas, a saber: os implementadores distribuem benefícios e sanções, influenciando no bem-estar dos usuários; determinam a frequência e circunstâncias que o serviço será fornecido; influenciam no comportamento do usuário, direcionando as ações e procedimentos dos mesmos, bem como informando as sanções em caso de descumprimento do que se é esperado; e induzem benefícios e sanções psicológicas que são resultantes da interação usuário e agente de rua.

No que tange à política socioeducativa, esses atores são os juízes, pedagogos, assistentes sociais, psicólogos, profissionais de saúde, dentre os outros atores que atuam no fornecimento do serviço às crianças e adolescentes. Esses atores possuem conhecimentos, tecnologias profissionais, valores morais e ideologias distintas, sendo que executam a política pública com base nas interpretações que fazem sobre as diretrizes gerais da política (LIPSKY, 2019).

Essas interpretações, no caso da PNABEM, acabaram por direcionar a política à ampliação das institucionalizações, ainda que a diretriz geral da mesma, em termos legislativos, fosse a “ressocialização”. Ademais, a política, em sua legislação, explicita a importância dos direitos não apenas do “menor”, mas também de seu núcleo familiar<sup>32</sup> (BRASIL, 1964; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Percebe-se a herança da política anterior, uma vez que as estruturas anteriores permanecem sob a responsabilidade da FUNABEM e, assim, ainda que sem o interesse inicial de manutenção da formatação da institucionalização, este permanece o direcionamento da política. Este direcionamento, por sua vez, é fortalecido por meio da legislação que permite a internação em instituições que não as de “características próprias da vida familiar”<sup>33</sup>, quando da não existência das mesmas (MINAS GERAIS, 1966; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Ademais, diretrizes gerais e ambíguas como a “assistência” à família da criança e do adolescente permitem múltiplas interpretações. No caso de Minas Gerais, a legislação de 1966 vem a seguir as diretrizes gerais da PNABEM e vem a postular não apenas à assistência ao jovem, à família, mas também a operacionalização de “cuidados pós-institucionais” (MINAS GERAIS, 1966):

---

<sup>32</sup> Na legislação da PNABEM, além da importância de se “resguardar” os direitos do “menor” e de sua família, tem-se a necessidade de se assegurar a “prioridade aos programas que visem à integração do menor na comunidade, através de assistência na própria família” (BRASIL, 1964).

<sup>33</sup> Pode-se perceber a utilização de diretrizes amplas e ambíguas, tais quais “instituições com características próprias da vida familiar”, bem como o fornecimento de ampla discricionariedade aos Juízes de Menores.

Art. 3º São finalidades da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor:

I – assegurar prioridade aos programas que visem à integração do menor na comunidade, através de **assistência na própria família** e a colocação familiar em lares substitutos, e **cuidados pós-institucionais**;

II – incrementar a criação de instituições para menores, com **características próprias da vida familiar**, bem como a adaptação a esse objetivo das entidades existentes, de modo que somente se venha a admitir internamento de menor em outros estabelecimentos na falta de instituições dessa natureza ou por **decisão judicial**;

[...]

**Art. 4º Competirá à Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor:**

[...]

IV – **fiscalizar, permanentemente, a assistência dada às famílias** para o bem-estar do menor e a execução dos convênios que forem celebrados para o mesmo fim, de maneira a assegurar a sua continuidade até a integração social do menor pela sua formação educacional e profissional; (MINAS GERAIS, 1966, grifo nosso).

Entretanto, como demonstra Rizzini (2004), em função das decisões dos implementadores da política, em especial no que tange à ampla discricionariedade dos Juízes de Menores, tem-se uma política contrária a essas diretrizes, resultando na fragilização dos vínculos familiares e comunitários das crianças e adolescentes atendidos. Destarte, segundo Lipsky (2019), os burocratas de nível de rua determinam a elegibilidade ou não dos usuários perante os serviços públicos, bem como supervisionam a execução e operacionalização deste serviço. Os indivíduos em situação de vulnerabilidade, então, por dependerem ou serem alvo<sup>34</sup> destes serviços, acabam por receber maior nível de influência dos burocratas de nível de rua em seu desenvolvimento pessoal e social.

No caso da política socioeducativa da PNABEM, era a atribuição dos implementadores da política aceitar ou negar as reivindicações daqueles que buscavam o serviço voluntariamente, ou àqueles que eram inseridos não voluntariamente. Assim, a elegibilidade possui caráter de, não apenas categorização do indivíduo, mas de direcionar recursos públicos, na prática, a algum grupo social específico.

Não apenas, a categorização feita por meio destes atores em relação às crianças e aos adolescentes afeta a percepção dos demais burocratas de nível de rua no decorrer do processo de institucionalização. Assim, uma vez que o jovem é

---

<sup>34</sup> No caso das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, as mesmas sofrem influência dos burocratas de nível de rua, uma vez que estes determinam a elegibilidade ou não da ação do Estado perante estes jovens que, por vezes, podem se tornar usuários não voluntários das medidas socioeducativas ou de acolhimento (RIZZINI; RIZZINI; RIZZINI, 2004; LIPSKY, 2019).

categorizado por meio do assistente social ou do psicólogo, pode-se esperar que o Juiz de Menores tenderá a optar por seguir os preceitos estabelecidos nestas categorizações (LIPSKY, 2019).

Assim, os padrões de interação entre os burocratas de nível de rua fornecem os moldes para barganhas, decisões, discricionariedades e a possibilidade de alocação de recursos. Essas conexões tendem a formar redes que influenciam e direcionam o comportamento dos indivíduos e das organizações (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

A própria característica dessas interações formata a estrutura da política e das instituições. Com efeito, os burocratas de nível de rua ao longo do processo de implementação passam a ser, em certa medida, representantes dos interesses destes usuários. Nesta medida, os implementadores da política passam a ser o vínculo entre o Estado e os usuários, sendo o canal de acesso mais direto que permite transitar informações, benefícios e sanções (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Ademais, pode-se esperar que as categorizações realizadas por meio dos burocratas de nível de rua afetem o comportamento dos usuários perante o serviço como um todo. Ao fornecer determinados serviços às crianças e aos adolescentes, espera-se um determinado tipo de comportamento destes usuários, ainda que sejam usuários não voluntários (LIPSKY, 2019).

A expectativa de comportamento é analisada, então, para o encaminhamento a ser dado ao usuário do serviço. Não apenas, os agentes de rua podem optar por não fornecer um determinado serviço, ou, no caso da política do jovem, da institucionalização. Isso, no caso em que não reconheçam perspectivas de adequação do jovem aos princípios da instituição ou acreditem que não possuam as capacidades técnicas e estruturais para lidar com o referido caso<sup>35</sup>.

Destarte, os próprios burocratas de nível de rua determinam a quantidade e qualidade dos benefícios e sanções distribuídas nas instituições direcionadas aos usuários. Essa discricionariedade permanece ainda que possuam diretrizes gerais, uma vez que, essas regras e normas podem ser contraditórias entre si, fornecendo a decisão a quem operacionaliza o serviço (LIPSKY, 2019).

---

<sup>35</sup> Segundo Lipsky (2019), os burocratas de nível de rua podem optar por transferir os jovens a outras unidades socioeducativas ou a outros especialistas, caso entendam que sua atuação não será efetiva. Assim, pode-se manter uma ideia de colaboração, mas que, na prática, pode ser uma forma de racionamento das atividades executadas por meio dos agentes implementadores.

Assim, é essencial que a política tenha diretrizes claras, uma vez que objetivos ambíguos podem, em especial em usuários não voluntários, acarretar na má utilização da discricionariedade perante estes usuários, no que se refere ao abuso pessoal ou de excesso de disciplina. Entretanto, é válido ressaltar que os burocratas de nível de rua dependem dos usuários para legitimarem suas ações perante à sociedade em geral, uma vez que estes usuários podem utilizar de seus recursos para auxiliar no desenvolvimento das tarefas do burocrata (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018)<sup>36</sup>.

Em função da sensibilidade em relação às tarefas de alta interação entre o implementador e o usuário, espera-se que o agente de rua não apenas imparcialidade e respeito às regras, mas também a sensibilidade em relação à cada caso específico, o que é válido também na política de atendimento ao jovem. Entretanto, existem casos em que os executores da política pública não estarão em conformidade com as diretrizes básicas da própria política, sendo que, assim, pode-se ocorrer determinado grau de não conformidade (LIPSKY, 2019).

Nessa linha, a própria avaliação da efetividade da política por meio da performance dos atores que prestam o serviço é de difícil apuração, uma vez que os objetivos da própria política são ambíguos. No caso da PNABEM, apesar de primar para o convívio do jovem com a sociedade e seus familiares em sua legislação, o Código dos Menores de 1979 permite ampla discricionariedade por parte dos Juízes de Menores (LIPSKY, 2019; BRASIL, 1979).

A formatação da política passa, ademais, por seu racionamento. Assim, os operacionalizadores da política podem optar por aferir custos psicológicos aos usuários para fornecer ou não o serviço, tal como questionar o comportamento do usuário, bem como suas companhias, amizades, valores morais, etc. Neste caso, pode-se recusar a receber determinados tipos de caso, diferenciando os beneficiários da política e, assim, diferenciam aqueles que, ao seu ver, possuem maiores chances de sucesso de acordo com os critérios das burocracias de nível de rua (LIPSKY, 2019).

A formalização e a conversão em rotina se manifestam em regulamentos, manuais de operação, especificações de tarefas, descrições de funções, limites precisos para o exercício do arbítrio e padrões que regem os processos de produção, controle e avaliação. [...] A interação com os destinatários da ação (frequência e regularidade, caráter, trocas,

---

<sup>36</sup> No caso da PNABEM, como demonstra Rizzini (2004), as famílias foram essenciais nesta legitimação.

comportamentos que ela gera) difere de acordo com os objetivos e tecnologias (VELARDE, 2007, p. 81, tradução nossa).

Com efeito, os burocratas de nível de rua formatam a política não apenas por suas decisões individuais, mas também criam rotinas e simplificações para reduzir a complexidade das avaliações a serem realizadas. Nesta perspectiva, alguns usuários serão mais beneficiados que outros caso consigam se adequar melhor aos parâmetros produzidos por meio destas burocracias (LIPSKY, 2019).

A própria interação entre os usuários e os burocratas de nível de rua, em especial em instituições que não permitem a saída destes usuários, os tornando usuários não voluntários, pode ser o bastante para influenciar o comportamento daquele que recebe o serviço. Isso, uma vez que os burocratas passam a recompensar determinados comportamentos e sancionar o que não atender às expectativas do burocrata ou da burocracia de nível de rua.

Esse comportamento do usuário pode ser mais permanente à medida em que esses passem por um número maior de instituições que reforcem a autoimagem deste que recebe o serviço, bem como reforcem os comportamentos esperados deste indivíduo. No que tange ao atendimento socioeducativo, o reforço à autoimagem pode ocorrer ao se encaminhar o jovem a diversas unidades, reforçando a ideia que o mesmo não se adequa aos valores sociais esperados.

Assim, uma vez que a burocracia de nível de rua, ainda que de forma implícita, recompensa o sucesso dos agentes de rua perante os usuários, a diferenciação dos usuários pode ocorrer<sup>37</sup>. Essa categorização ocorre a partir das preferências e valores dos implementadores do serviço, que, no caso das decisões judiciais, por serem decisões coletivas<sup>38</sup>, é ponderada a dignidade, comportamento e valores da criança e do adolescente.

As políticas que possuem orientações ambíguas, os burocratas de nível de rua decidem com base em seus julgamentos morais. Na política de atendimento ao jovem, ocorrem situações de avaliação no caso da possibilidade de o jovem cometer ou não novas infrações, se o seu ato infracional foi considerado grave ou se seu núcleo

---

<sup>37</sup> Com efeito, o funcionamento da burocracia de nível de rua depende da cooperação dos usuários do serviço ainda que esta cooperação seja, em última instância, garantida por meio da coerção, no caso das medidas socioeducativas (LIPSKY, 2019).

<sup>38</sup> Como antes mencionado, apesar da decisão final ser de responsabilidade do Juiz de Menores, o mesmo utiliza das categorizações dos demais burocratas de nível de rua em suas sentenças (LIPSKY, 2019).

familiar é capaz de fornecer o apoio necessário ao desenvolvimento físico, mental e moral do jovem.

Destarte, os burocratas de nível de rua estabelecem rotulações aos usuários do serviço. A rotulação é a adoção da categorização de outros burocratas de nível de rua por parte do agente de rua, de quando necessário realizar um julgamento. Assim, essas rotulações determinam o direcionamento do jovem perante o serviço, bem como o quanto dos recursos da instituição serão direcionados ao seu desenvolvimento.

A exemplificar, os Juízes de Menores podem optar por aceitar as decisões das forças policiais ou tomar suas decisões a partir dos relatórios dos assistentes sociais, psicólogos e pedagogos. Isso ocorre uma vez que as decisões desses burocratas de nível de rua enfrentam situações de decisões significativas sobre as trajetórias dos usuários do serviço em situações complexas, muitas vezes com informações limitadas.

Nessa linha, é utilizada a opinião e análise dos outros profissionais que estão em posições de atuação dentro da organização e, assim, possuem a responsabilidade de realizar avaliações assertivas fornecem indicativos que legitimam a tomada de decisão. Entretanto, as rotulações podem limitar a análise das circunstâncias que levaram a criança ou adolescente a essas instituições, instituindo simplificações e rótulos como “delinquente”, “marginal”, “usuário de drogas”, etc (LIPSKY, 2019).

É válido ressaltar que existem fatores individuais dos agentes de rua que influenciam suas decisões, tais como seus valores, perfis, ideais, redes sociais, etc. Ademais, as questões do próprio contexto podem influenciar no direcionamento dado ao usuário, como as regras, normas, procedimentos, estrutura da unidade, dentre outros fatores. Logo, processos de estigmatização e exclusão podem ocorrer (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Uma diferenciação persistente e não sancionada é apoiada pelo racismo e por preconceitos que permeiam a sociedade e estão enraizados na **estrutura da desigualdade**. A diferenciação é intrínseca à burocracia de nível de rua, mas a desigualdade social a apoia e ajuda a explicar as clivagens, em cujos termos esta diferenciação ocorre. Assim, a necessidade de práticas rotineiras, de simplificar e de diferenciar no contexto da desigualdade leva à **institucionalização das tendências estereotipadas que permeiam a sociedade**. Quaisquer sejam os preconceitos que os burocratas de nível de rua como indivíduos tenham ou não, a estrutura do seu trabalho parece levar à diferenciação da população de clientes e, por isso, há uma receptividade estrutural às atitudes preconceituosas (LIPSKY, 2019, p. 228, grifo nosso).

Por fim, percebe-se que as burocracias de nível de rua são reflexo do contexto social e político ao qual se inserem e se desenvolvem. Assim, ainda que a PNABEM tenha inicialmente pretendido evitar maiores institucionalizações, o contexto político que primava a “segurança nacional” e “ordem urbana”, junto com os valores sociais dos burocratas de nível de rua, acabam por aumentar em larga escala o número de institucionalizações de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade (LIPSKY, 2019; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

## 4 METODOLOGIA

A política de atendimento à criança e ao adolescente produziu, por meio de suas instituições, documentações a fim de registrar o desenvolvimento e a trajetória dos jovens institucionalizados. Nesse sentido, essa documentação passa a ser utilizada por meio dos burocratas de nível de rua enquanto mecanismos de categorização e acompanhamento dos usuários do serviço (ALMEIDA, 2017; LIPSKY, 2019; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Com efeito, ao longo da segunda metade do Século XX, a FEBEM do Governo do Estado de Minas Gerais, ao permanecer em uma perspectiva de institucionalização e categorização, produziu dezenas de milhares de pastas de prontuário para armazenar as informações produzidas no tangente aos “menores” internados. Essas pastas de prontuário permaneceram sob a posse governamental e atualmente estão sob responsabilidade da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE de Minas Gerais (BRASIL, 1927; MINAS GERAIS, 1966, 2019).

Nessa linha, a competência no que tange às medidas socioeducativas em meio aberto, bem como o cuidar dos documentos produzidos, que incluem os relatórios psicossociais, fica a cargo da Diretoria de Proteção Social de Média Complexidade – DPSSMC, que pertence à Subsecretaria de Assistência Social, ambas pertencentes à SEDESE. Esses documentos são utilizados para produzir certidões aos antigos internos da FEBEM-MG que solicitam o reconhecimento do Estado de Minas Gerais que participaram das atividades profissionalizantes e pedagógicas fornecidas em tempo de seu internamento (MINAS GERAIS, 2019, 2020).

Ademais, o Governo do Estado de Minas Gerais, a fim de realizar sua gestão documental, tendo em vista a utilização, respeito à legislação documental, bem como ao valor histórico dos documentos produzidos, utiliza dos serviços prestados por meio da Minas Gerais Administração e Serviços S.A. – MGS. A referida instituição é uma sociedade anônima de capital fechado sob a forma de Empresa Pública e, no que tange à gestão documental, realizam a operacionalização, tal qual a indexação e guarda dos arquivos (MINAS GERAIS, 1994, 2020).

No início desta pesquisa, os documentos e prontuários, sob posse governamental, por vezes não eram armazenados em situações ideais, estando sob risco de contaminação. Assim, os responsáveis governamentais iniciaram o processo

de digitalização destes documentos a fim de conservar as informações contidas nos mesmos, bem como facilitar a sua localização e utilização.

Em função da pandemia resultante da doença infecciosa COVID-19, para este trabalho são utilizados dos prontuários já digitalizados, sendo possível o acesso remoto por meio do Sistema Eletrônico de Informações – SEI. Com efeito, são utilizados os números de processo do SEI para se referir aos prontuários analisados, uma vez que estes são utilizados para a localização das informações aqui utilizadas (MINAS GERAIS, 2017).

Ademais, o processo de autorização para o acesso a essas informações foi realizado por meio do SEI, sendo localizado no processo 1480.01.0003580/2020-28<sup>39</sup>. No que tange à permissão específica para este trabalho, o Diretor de Logística e Aquisições informou, por meio de e-mail, no dia 21 de maio de 2020, da possibilidade de utilização das informações, desde que resguardadas as regras de sigilo e restrição, sendo este o motivo de não serem mencionados, aqui, nenhum nome contido nos prontuários analisados.

No que diz respeito aos desafios encontrados, os prontuários sob posse do Governo de Minas Gerais foram transportados, ao longo do período de execução da política de atendimento ao jovem, das antigas unidades da FEBEM-MG para a sua atual localização sem uma metodologia de identificação adequada. Assim, para este trabalho, não se pôde realizar uma análise programada com base em características pré-definidas, tais quais o período temporal dos documentos, características das crianças e adolescentes dos documentos, bem como de qual unidade da FEBEM seriam analisados os documentos.

Nesta toada, para este trabalho, o desafio foi analisar os prontuários já digitalizados sem que os mesmos estivessem totalmente categorizados em relação às suas características. Ademais, os documentos disponíveis para a análise variam a depender do prontuário utilizado, sendo que foram considerados os prontuários que cumpriram os requisitos documentais mínimos aqui estabelecidos.

É válido mencionar que, para a análise, foram considerados apenas os prontuários que possibilitavam a identificação da criança e do adolescente, bem como o ano de produção do documento ou da internação deste jovem. Com efeito, após

---

<sup>39</sup> Para a realização deste trabalho, foi assinado o Termo de Responsabilidade SEDESE/DLA-CDOC 12866944, concedido ao autor deste trabalho, sob a justificativa do mesmo pertencer à estrutura organizacional da Diretoria de Proteção Social de Média Complexidade.

analisadas estas características, foram utilizados os prontuários que continham documentos com informações que viriam a contribuir para a análise, com o relato dos burocratas de nível de rua dos procedimentos e processos adotados, ou das caracterizações estabelecidas dos jovens atendidos<sup>40</sup>.

Por fim, para a escolha dos prontuários, foi realizada a análise inicial dos processos de prontuários já digitalizados até o mês de setembro de 2020. Em função da pandemia resultante da doença infecciosa COVID-19, foram utilizados, para este trabalho, apenas os prontuários digitalizados. A partir deste universo de prontuários, já tendo os objetivos definidos, selecionou-se 121 históricos<sup>41</sup> de jovens que se adequaram aos critérios mínimos informacionais estabelecidos e que, em análise, permitiriam o alcance do que se propõe neste estudo. Destarte, o autor deste trabalho, uma vez alcançados os objetivos pretendidos, escolheu por não estender a procura por novos prontuários, uma vez percebida a baixa probabilidade de novas descobertas que influenciassem nas considerações aqui realizadas.

#### **4.1 Análise do discurso**

A análise proposta e realizada nesta dissertação dos documentos contidos nos prontuários utiliza dos conjuntos metodológicos contidos na teoria da análise de conteúdo. Destarte, pretende-se extrair dos conteúdos existentes padrões que forneçam direcionamentos inteligíveis com base na teoria da burocracia de nível de rua e demais bibliografias utilizadas (BARDIN, 2016; LIPSKY, 2019).

Assim, é válido ressaltar que para o alcance dos objetivos aqui propostos é essencial a utilização de técnicas metodológicas já estabelecidas na literatura, a fim de analisar o discurso da burocracia de nível de rua. A utilização dos instrumentos metodológicos na análise de discurso, então, diz respeito à interpretação dos conteúdos e dos continentes, que contêm os conteúdos.

O que é a análise de conteúdo atualmente? Um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a “discursos” (conteúdos e continentes) extremamente

---

<sup>40</sup> Apesar de que a identificação da criança e do adolescente ser um requisito para a escolha de quais prontuários analisar, é válido ressaltar que a forma desta identificação é realizada diferentemente a depender da unidade e do burocrata de nível de rua. Destarte, o nível de registro das características físicas, sociais, econômicas e psicológicas de cada jovem varia a partir do prontuário analisado.

<sup>41</sup> O número aqui apresentado difere do número de prontuários utilizados, uma vez que existem, por vezes, mais de um histórico em um prontuário. Em termos de prontuários, são 118 analisados.

diversificados. O fator comum dessas técnicas múltiplas e multiplicadas – desde o cálculo de frequências que fornece dados cifrados, até a extração de estruturas traduzíveis em modelos – é uma hermenêutica controlada, baseada na dedução: a inferência. Enquanto esforço de interpretação, a análise de conteúdo oscila entre os dois polos do rigor da objetividade e da fecundidade da subjetividade (BARDIN, 2016, p. 15).

Os documentos aqui utilizados como fonte de pesquisa, ao longo da história da política de atendimento ao jovem foram produzidos o propósito de atender a objetivos específicos, tais quais a utilização para fundamentação da internação, manutenção e desligamento da criança e do adolescente na institucionalização. Não apenas, estes documentos são produzidos dentro de contextos sociais complexos, nos quais a perspectiva social, econômica, moral e situacional do burocrata de nível de rua influencia em sua produção (ALMEIDA, 2017; CHARMAZ, 2009).

Com efeito, segundo Charmaz (2009), os documentos cuja construção não foi influenciada por meio do pesquisador constituem como fontes significativas de dados. Ademais, os textos analisados, por serem produzidos por atores com subjetividade, não existem enquanto fatos objetivos por si só, apesar de que estes atores, por vezes, presumem os produzirem como fatos objetivos ou com a utilização de critérios objetivos.

Apesar de que os textos possuem a função de cumprir objetivos específicos e, no caso da política de atendimento ao jovem, objetivos institucionais, os pesquisadores podem utilizar de categorizações e comparações para analisar o contexto mais amplo da política, por meio de inferência. Assim, na política de atendimento ao jovem, os textos registram discursos com a finalidade de explicar, justificar ou de prenunciar as ações dos atores institucionais (ALMEIDA, 2017; BARDIN, 2016; CHARMAZ, 2009).

Os atores que constroem os documentos e textos analisados, então, intencionalmente ou não, relatam também suas preferências e, em certa medida, sua subjetividade. Nessa linha, ao não considerar os documentos enquanto relatos objetivos, pode-se ir além do que se estabelece nas normativas de produção do documento, mas analisar o exercício de interpretação do burocrata de nível de rua e analisar, conseqüentemente, o processo de produção do documento e as conseqüências da produção do mesmo.

Os documentos inseridos nos prontuários são considerados como relatos motivados dos atores e não como fatos objetivos realizados internamente à estrutura

organizacional. Essa perspectiva permite a análise de documentos construídos ainda que os mesmos estejam em dissonância com os objetivos e diretrizes gerais da política de atendimento ao jovem.

Dessa forma, são utilizados procedimentos sistemáticos de descrição do conteúdo das mensagens, sendo essa descrição a fase inicial do procedimento de análise. Após a transcrição do conteúdo dos documentos da política de atendimento ao jovem, realiza-se a inferência das condições de produção e utilização destas informações.

A realização da descrição, sendo esta a enumeração ou elucidação do texto, a realização da inferência e, por fim a interpretação, sendo esta última a significação concedida às características do conteúdo tem como objetivo é o entendimento da conexão entre as estruturas linguísticas e as estruturas psicológicas, morais ou sociológicas. Assim, procura-se, na análise do discurso, conectar o estabelecido entre o escrito nos documentos de prontuário e as ideologias e atitudes dos atores da política de atendimento, analisando as causas ou antecedentes da mensagem e quais serão as consequências de determinado enunciado.

Ademais, segundo Bardin (2016), considera-se o discurso enquanto toda a comunicação estudada, não apenas em seus elementos como a palavra, mas também as frases, sequências, etc.

A análise da enunciação assenta numa concepção do discurso como palavra em ato. A análise de conteúdo clássica considera o material de estudo um *dado*, isto é, um enunciado imobilizado, manipulável, fragmentável. Ora, uma produção de palavra é um *processo*. A análise da enunciação considera que na altura da produção da palavra é feito um trabalho, é elaborado um sentido e são operadas transformações. O discurso não é transposição cristalina de opiniões, de atitudes e de representações que existam de modo cabal antes da passagem à forma languageira. O discurso não é um produto acabado mas um momento num processo de elaboração, com tudo o que isso comporta de contradições, de incoerências, de imperfeições (BARDIN, 2016, p. 218).

Assim, a análise fornece informações que complementam o estabelecido no texto documental. Os elementos contidos na produção e análise constituem-se do ator produtor da mensagem sendo que essa mensagem exprime ou representa o emissor; o receptor, a qual a mensagem é dirigida, sendo este receptor um indivíduo ou um grupo; e a mensagem em si, sendo esta o material de análise: o continente e o conteúdo, sendo o continente o código e o conteúdo o significado deste código.

No que tange à operacionalização da pesquisa, a primeira etapa realizada foi a de organização, denominada pré-análise. Nesta etapa foram escolhidos os materiais a serem analisados, a formulação do objetivo da análise e, posteriormente, o estabelecimento da linha metodológica de análise.

Assim, foi estabelecido o primeiro contato com os documentos a serem analisados, estabelecendo hipóteses iniciais e o estabelecimento de teorias, bem como a possibilidade de comparação com a bibliografia analisada. Conseqüentemente, foram selecionados os documentos pertinentes à análise, que possuíam os critérios de escolha e correspondiam aos critérios estabelecidos.

Realizada a pré-análise, foi realizada a exploração do material, por meio da linha metodológica estabelecida na análise do discurso, bem como sua correlação com a bibliografia utilizada. Por fim, foram realizadas as inferências relativas à análise a partir dos resultados que se mostraram significativos a partir da exploração do material.

Em função do objeto estudado neste trabalho, bem como a escolha metodológica, a análise aqui adotada é qualitativa. Isso, uma vez que a análise qualitativa permite estabelecer relações entre o documento produzido e as diversas possibilidades de ação do burocrata de nível de rua, em função de sua discricionariedade (BARDIN, 2016).

Ademais, a análise qualitativa é válida uma vez que pode ser utilizada em amostras documentais reduzidas e estabelecer categorizações a partir da frequência dos elementos encontrados e facilita o achado de aspectos novos dos documentos analisados. Assim, a análise qualitativa permite a construção e análise das relações entre as variáveis, bem como o descobrimento e explicação de significados, comportamentos e motivações dos atores (BARDIN, 2016; SERAPIONI, 2000).

Não apenas, a análise qualitativa permite a análise do comportamento humano, utilizando da perspectiva do pesquisador, apesar de que, por vezes, seus achados podem não ser generalizáveis. Nessa linha, é utilizada da bibliografia a fim de compreender, validar ou rejeitar os resultados encontrados (BARDIN, 2016; SERAPIONI, 2000).

## 4.2 Literatura de análise documental

A literatura da política de atendimento ao jovem utiliza de diversas fontes de informação para a realização de análises qualitativas ou quantitativas que possam agregar no estudo da institucionalização da criança e do adolescente. Destarte, existem estudos que utilizam de documentos produzidos no âmbito das instituições de internação, sejam estes documentos produzidos por assistentes sociais, psicólogos, médicos e demais atores da política (ALMEIDA, 2017; MIRANDA, 2015; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Com efeito, ao analisar demais estudos realizados na literatura, espera-se poder realizar comparações dos achados neste trabalho com os achados em estudos de outros entes federativos no país. Assim, pode-se analisar como a política foi formatada não apenas nas unidades de institucionalização aqui analisadas, mas se os resultados desta pesquisa estão em consonância com as demais conclusões da literatura.

É válido ressaltar que existem diversas perspectivas de metodologia utilizadas na literatura, não sendo a proposta deste trabalho aprofundar nas diversas proposições de análise. A utilização de demais estudos tem como objetivo o entendimento de quais os documentos produzidos na política, bem como quais as categorizações usualmente utilizadas por meio dos burocratas de nível de rua e as consequências destas categorizações.

Os números de documentos produzidos por meio da política de atendimento ao longo do Século XX são expressivos. Em análise da literatura, é seguro dizer que foram produzidos centenas de milhares de prontuários ao longo das décadas, em especial em estados como São Paulo e Minas Gerais.

Historicamente, não apenas na política de atendimento ao jovem, mas na política de institucionalização como um todo, no Brasil, os documentos foram utilizados para categorizações. No início do Século XX, essas categorizações, influenciadas por um pensamento positivista, se materializavam por meio de medições no corpo dos sujeitos em registros médicos, uma vez considerados relevantes para o comportamento criminoso do indivíduo (SALLA; BORGES, 2018a).

Destarte, o pensamento lombrosiano, apesar de não se perpetuar normativamente, continuou tendo influência no perfil dos profissionais contratados por meio das instituições de confinamento. Ademais, influenciou no padrão de arquitetura

dessas instituições e na forma dos registros, exames e diagnósticos dos usuários atendidos.

Com efeito, os documentos analisados por Salla e Borges (2018a), datados de 1930 até 1940, do Serviço Social de Assistência e Proteção aos Menores de São Paulo<sup>42</sup>, apesar de não apresentarem homogeneidade, trazem documentos como a sentença do poder judiciário, a guia de internação e solicitações para a desinternação, bem como a solicitação de exames específicos. Ademais, os autores relatam a existência de documentos administrativos que contêm o registro de transferências, fugas, recebimento do jovem, etc.

Em função da legislação à época, que permitia o encaminhamento dos jovens às instituições de adultos de quando da inexistência de instituições específicas para crianças e adolescentes, esses jovens, por vezes, eram encaminhados às unidades prisionais. Nestas unidades, os “menores” encaminhados possuíam prontuários que seguiam ao mesmo padrão dos adultos, tendo documentos que avaliavam a possibilidade de correção moral dos internos (SALLA; BORGES, 2018a).

Art. 68. O menor de 14 anos, indigitado autor ou cúmplice de facto qualificado crime ou contravenção, não será submettido a processo penal de, especie alguma; **a autoridade competente tomará sómente as informações precisas, registrando-as, sobre o facto punivel e seus agentes, o estado physico, mental e moral do menor, e a situação social, moral e economica dos paes ou tutor ou pessoa em cujo guarda viva.**

Art. 69. O menor indigitado autor ou cúmplice de facto qualificado crime ou Contravenção, que contar mais de 14 anos e menos de 18, será submettido a processo especial, tomando, ao mesmo tempo, **a autoridade competente as precisas informações, a respeito do estado physico, mental e moral dele, e da situação social, moral e economica dos paes, tutor ou pessoa incumbida de sua guarda.**

[...]

Art. 153. O escrivão, escrevente juramentado, officiaes de justiça, porteiro e servente exercerão as funções que lhes são peculiares e atribuídas por leis, regulamentos e praxe do fôro.

Paragrapho unico. O escrivão é obrigado a ter um registro, no qual serão inscriptos os assentamentos relativos ao menor, e, **um promptuario, onde serão reunidos todos os documentos e papeis uteis ao mesmo** (BRASIL, 1927, grifo nosso).

Estes documentos por vezes demonstram a produção de informações relativas aos antecedentes hereditários destes jovens, bem como seu passado familiar,

---

<sup>42</sup> Serviço à época responsável no que tange à “gestão” de crianças e adolescentes em situação de abandono ou que cometiam atos infracionais que utilizava de categorias profissionais como médicos, assistentes sociais, psicólogos, etc.

características pessoais, psicológicas e laborais. Essas informações eram utilizadas para estabelecer a dinâmica interna das instituições (SALLA; BORGES, 2018a).

É válido notar, que ainda anteriormente à PNABEM, percebe-se que os atores institucionais já se preocupavam com a estrutura familiar, dando importância especial aos vícios dos pais, bem como suas condições econômicas e sociais. Dessa forma, a justificativa da perda do poder pátrio tendo como finalidade o evitar da corrosão moral do ambiente perante o jovem permanece durante o Século XX (SALLA; BORGES, 2018a; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Com efeito, a questão da “degenerescência hereditária”, inclusive no que se tange às doenças, foi sendo progressivamente complementada com os vícios resultantes da disfunção social. Assim, as categorizações como “vadios”, “libertinos”, “filhos de alcoólatras” e “frutos da sífilis<sup>43</sup>” eram tratadas por meio da tentativa de regeneração laboral, sendo percebida uma confusão entre hereditariedade e a aptidão de se encaixar em padrões sociais estabelecidos (SALLA; BORGES, 2018b).

Apesar de que, nos prontuários, existem documentos produzidos por uma miríade de profissionais, tais como médicos, funcionários sem qualificação precisa e chefes de vigilância, os autores relatam o silenciamento dos internos, uma vez que bilhetes, cartas e outros documentos, usualmente, não são encontrados nos prontuários. Nesta toada, os autores concluem que os prontuários expressam a normatização do poder da sociedade na condução dos jovens atendidos (SALLA; BORGES, 2018a).

Ademais, estudos feitos na literatura de diferentes localidades demonstram similaridades entre si, sugerindo que a política, apesar de não ter seguido preceitos que respeitassem a subjetividade das crianças e dos adolescentes, possuía certo grau de padronização no que diz respeito aos valores e processos dos burocratas de nível de rua. Destarte, não apenas existem similaridades na operacionalização da política, mas percebe-se que em casos como em Pernambuco, analisados por Miranda (2015), e Minas Gerais não se planejou um projeto de armazenamento, catalogação e tratamento dos documentos produzidos e de valor histórico resultantes da PNABEM<sup>44</sup> (MIRANDA, 2015; LIPSKY, 2019).

---

<sup>43</sup> Segundo os autores, a preocupação central sobre a hereditariedade era no que dizia respeito ao alcoolismo e à sífilis (SALLA; BORGES, 2018b).

<sup>44</sup> Segundo Miranda (2015), foram analisados 33 prontuários que continham documentos denominados como “Relatórios de Plantão”, documentos produzidos por meio das assistentes sociais em uma unidade da FEBEM localizada em Recife.

Os relatórios produzidos em Pernambuco demonstram, na mesma linha que Salla e Borges (2018a), um silenciamento dos jovens atendidos, bem como os documentos demonstram a importância da percepção dos burocratas de nível de rua sobre as famílias atendidas que, por consequência, eram decididas a institucionalização ou não das crianças e adolescentes. É válido notar que, segundo Miranda (2015), nos documentos analisados não foram encontradas assinaturas realizadas por homens, demonstrando uma “feminização” da assistência social no Brasil.

Essas assistentes, então, reproduziam o discurso de institucionalização da política, resultando em uma determinada padronização do atendimento. Com efeito, os relatórios pretendiam categorizar o jovem atendido em função de seus valores morais, condição social e de suas atitudes.

No que tange às famílias, estas eram categorizadas em relação à sua capacidade ou incapacidade de possuir a guarda da criança ou do adolescente, sendo por questões morais, sociais, econômicas, ou de sofrimento mental. Destarte, os relatórios, por vezes extensos, em estudo realizado por Miranda (2015), demonstram a centralidade da discussão sobre a família do jovem atendido, sendo que o documento permitia o registro e análise do solicitante da institucionalização, sendo esta pessoa o pai, a mãe ou responsável.

Os relatórios analisados possuíam um método padronizado de construção, relatando as impressões do burocrata de nível de rua sobre o indivíduo que procurava o serviço e, posteriormente, a motivação deste na procura do serviço. Assim, em uma relação de classificação, era decidido se o argumento utilizado por quem procurava o serviço estava de acordo com a política, sendo que quando a família era entendida como incapaz, desajustada, ou com a “autoridade familiar” comprometida, o jovem era passível de internação<sup>45</sup>.

Segundo Miranda (2015), em análise de documento produzido por uma burocrata de nível de rua, tem-se:

A ideia de família ajustada estava atrelada à imagem da família nuclear burguesa, composta pelo pai (chefe e provedor da família), pela mãe e pelos filhos. Já a família desajustada não tinha “estrutura” para educar seus filhos, daí o argumento do internamento, pela falta de “autoridade”, o que permite afirmar que a assistente tinha um discurso funcionalista, permeado pela lógica tradicional/conservadora de família, amplamente reproduzido por

---

<sup>45</sup> É válido ressaltar que a capacidade da família estava relacionada à ideia do burocrata de nível de rua sobre a noção de família que este possuía. Assim, são encontrados argumentos nos relatórios relacionados, por exemplo, à mãe viver ou não com o seu esposo.

setores da sociedade da época. O discurso da internação das crianças ainda foi reforçado pelo argumento de que, uma vez desajustada, esta família estava em “vias de marginalização” (MIRANDA, 2015, p. 173).

Com efeito, uma vez realizada a institucionalização da criança e do adolescente, a mesma passava a ser categorizada por meio de seu comportamento, sua forma de se relacionar com os burocratas de nível de rua, bem como sobre seu “potencial intelectual”. Anteriormente à PNABEM, segundo Rizzini e Rizzini (2004), de quando do S.A.M., em estudo realizado por uma burocrata de nível de rua do serviço, foi estabelecido que no que tange ao teste de Q.I., 81% dos “menores” foram categorizados como “sub-normais”.

Destarte, em função dos valores morais e sociais de cada época, tem-se a rotulação e classificação dos jovens atendidos. Neste mesmo estudo supracitado, realizado em um instituto de “bom padrão social”, apenas 26% das crianças e adolescentes foram consideradas como “sub-normais”, sendo que a conclusão da diretoria do serviço perpassava a necessidade de esforços relacionados à “questão da eugenia”.

A realização de pesquisas e a produção de documentos, então, se inicia em conjunto com a política de atendimento ao jovem realizada por meio do Estado e permanece posteriormente à promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Assim, seja no S.A.M., PNABEM, bem como na política de atendimento posterior à Política de Proteção Integral, os burocratas de nível de rua continuam a serem relevantes no processo de formatação da política pública (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Posteriormente ao S.A.M. a PNABEM mantém a perspectiva “menorista” e a importância da produção dos documentos a fim de operacionalizar e registrar a política de atendimento. Ademais, a própria necessidade de categorização do “menor” é explicitamente encontrada na legislação (BRASIL, 1979).

Art. 100. O procedimento de apuração de infração cometida por menor de dezoito e maior de quatorze anos compreenderá os seguintes atos:

IV – após a audiência, a autoridade judiciária poderá determinar a realização de diligências, **ouvindo técnicos**;

IV – após a audiência, a autoridade judiciária poderá, considerando a personalidade do menor, seus antecedentes e as condições em que se encontra, bem como os motivos e as circunstâncias da ação, proferir decisão de plano, entregando-o aos pais ou responsável, ouvido o Ministério Público;

V – se ficar evidente que o fato é grave, a autoridade judiciária fixará prazo, nunca superior a trinta dias, para diligências e para que a equipe interprofissional **apresente relatório do estudo de caso**; (BRASIL, 1979).

Atualmente, posteriormente à promulgação do ECA, percebe-se que os relatórios produzidos por meio dos burocratas de nível de rua são essenciais no que tange à decisão de sugerir a institucionalização ou liberação do adolescente. Procura-se objetivar os eventos e objetos produzidos na produção do ato infracionais, bem como convencer o poder judiciário da razoabilidade das ações realizadas por meio da equipe técnica de atendimento, bem como da razoabilidade das sugestões de institucionalização ou não (ALMEIDA, 2017).

O judiciário, por sua vez, utiliza dos relatórios para fiscalizar o trabalho realizado na execução da política de atendimento ao jovem, sendo requisitada a coerência dos relatórios produzidos dentre os diversos atores da unidade socioeducativa. Com efeito, a trajetória social continua a ser um fator de discussão que visam explicar o ato infracional, bem como o núcleo familiar e convivências sociais “negativas”.

É válido ressaltar que determinados tipos de relatórios se mantêm após a extinção da FEBEM, como os “Relatórios Iniciais”, os “Relatórios de Acompanhamento”, os estudos psicológicos, sociais e os “Relatórios Conclusivos” que visam a institucionalização ou desligamento do jovem<sup>46</sup>. Cada um destes documentos possui seus objetivos e perspectivas específicas.

Com efeito, os relatórios tidos como iniciais, são os que visam construir o caso do adolescente, sendo relatadas as características do núcleo familiar, as condições sociais, bem como as características do jovem atendido. Assim, a intenção é a conexão causal das perspectivas sociais do adolescente com o cometimento do ato infracional, sendo que estas causas irão variar a depender do caso específico analisado.

Os relatórios de acompanhamento, por sua vez, são voltados à operacionalização da medida socioeducativa ou da medida de internação. Assim, são relatadas as atividades realizadas com o usuário da política, bem como o comportamento deste usuário, a fim de justificar as ações adotadas por meio das equipes técnicas.

Os relatórios psicológicos e sociais, inseridos nos relatórios iniciais, de acompanhamento e nos relatórios de institucionalização ou de desligamento fazem

---

<sup>46</sup> O estudo realizado por Almeida (2017) analisa os relatórios produzidos por meio das equipes técnicas das unidades de internação da Fundação CASA que, em conjunto com o Fórum Brás, possui a competência de operacionalizar as medidas socioeducativas de São Paulo. A data de produção dos relatórios varia dentre os anos de 2000, 2007, 2008, etc.

parte da fundamentação das ações e decisões organizacionais. Neste sentido, utiliza-se do conjunto de ferramentas profissionais nas áreas da psicologia e assistência social para auxiliar na categorização do caso atendido.

Os relatórios de desligamento, por sua vez, utilizam da trajetória do adolescente para sugerir a liberação do adolescente. Assim, com alto grau de homogeneidade entre si, os relatórios possuem a perspectiva positiva no que tange ao adolescente analisado, a fim de justificar a sua liberação (ALMEIDA, 2017).

Por fim, percebe-se uma herança institucional não apenas no que tange à operacionalização da política de atendimento ao jovem, mas ademais na própria produção de documentos utilizados na categorização das crianças e adolescentes atendidos ao longo do desenvolvimento histórico desta política pública. A partir das considerações dos autores aqui analisados pode-se realizar uma análise comparativa dos achados nos prontuários da FEBEM-MG com os relatórios produzidos em diversas etapas da política de atendimento, bem como a comparação do estado de Minas Gerais com outros entes federativos (ALMEIDA, 2017; MIRANDA, 2015).

## 5 ANÁLISE DOS PRONTUÁRIOS

Os documentos contidos nos arquivos prontuários que, por sua vez, estão localizados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) de Minas Gerais, são analisados aqui por meio da perspectiva da análise de discurso e da burocracia de nível de rua. Destarte, ao utilizar da metodologia em questão, bem como das outras experiências de análises de prontuários existentes, tem-se como finalidade o alcançar dos objetivos aqui propostos (ALMEIDA, 2017; BARDIN, 2016; LIPSKY, 2019; MIRANDA, 2015; SALLA; BORGES, 2018a).

O primeiro objetivo é analisar o perfil socioeconômico das crianças e adolescentes da FEBEM-MG, utilizando-se das dimensões mais recorrentes no discurso dos documentos existentes nos prontuários. Destarte, sob a perspectiva da multidimensionalidade da pobreza, tem-se os aspectos analisados não apenas sob uma perspectiva econômica e financeira, mas a partir do foco nas condições habitacionais; no histórico de violência familiar; no histórico do uso problemático do álcool e outras drogas; na condição de saúde física e mental dos jovens atendidos; na condição de saúde de seus familiares; dentre outras dimensões correlatas (BRONZO, 2010).

Com efeito, percebe-se na literatura e nos documentos aqui analisados, a recorrência da situação de vulnerabilidade e os processos sociais de marginalização das crianças e dos adolescentes que, em face de uma política de institucionalização no Século XX, passam a ser foco de atuação governamental. A partir da perspectiva da institucionalização, os burocratas de nível de rua realizam categorizações para o encaminhamento, manutenção e “desligamento” institucional dos jovens. Nessa linha, tem-se aqui, ademais, o objetivo analisar qual o contexto e o propósito da realização destas categorizações (ALMEIDA, 2017; LIPSKY, 2019; MIRANDA, 2015; SALLA; BORGES, 2018a).

O terceiro objetivo, por sua vez, é a análise do processo decisório dos burocratas de nível de rua por meio dos documentos contidos nos prontuários, uma vez que a PNABEM, em suas diretrizes, utilizava de conceitos amplos que não apenas permitem, mas tornam necessárias a utilização da perspectiva moral e social dos implementadores da política em sua operacionalização. A utilização da “situação irregular” do jovem por parte da política enquanto justificativa para a institucionalização, apesar de permitir compreender, em certa medida, sua pretensão

normativa, permite, paralelamente, múltiplas interpretações no que tange às ações a serem tomadas em face do usuário atendido, em função da baixa programabilidade do atendimento (BRASIL, 1964, 1979; MENICUCCI; CARNEIRO, 2011; NOGUEIRA, 1998).

Desta maneira, ainda que, por vezes, com ferramentas e recursos informacionais aquém do ideal para a tomada de decisão, cabe à burocracia de nível de rua a categorização da situação de vulnerabilidade e o encaminhamento ou não às instituições conveniadas à política. Em função da multidimensionalidade da pobreza, cabe ao agente tomador da decisão definir, no âmbito da política, sobre a capacidade ou não do núcleo familiar de auxiliar no desenvolvimento moral, emocional, físico e intelectual da criança ou do adolescente.

A complexidade da tomada de decisão se deve às particularidades a serem analisadas a partir de cada um dos usuários atendidos. Em linha de exemplificação, cabe ao burocrata de nível de rua decidir se o pai e a mãe de uma criança ou adolescente pertencente a um núcleo familiar em situação de vulnerabilidade podem ser responsáveis por parte do jovem, a fim de evitar a fragilização dos vínculos familiares resultantes da institucionalização. Com efeito, a dicotomia entre a perspectiva familiar e a internação é recorrente no discurso da burocracia.

Nesta toada, o quarto objetivo aqui proposto é analisar a trajetória das crianças e dos adolescentes em face das decisões e relacionamentos com a burocracia de nível de rua. A discricionariedade e as categorizações fazem parte da atuação destes burocratas e, a partir destas rotulações e acordos técnico-burocráticos, a relação do jovem com a política é influenciada a partir de diversos fatores interrelacionados, tais como o comportamento do usuário e da perspectiva que a burocracia tem sobre o mesmo e sobre a possibilidade de “melhoria” a partir dos serviços institucionais (BRONZO; 2010; LIPSKY, 2019; NOGUEIRA, 1998).

Ademais, percebe-se, a partir da leitura dos documentos prontuários, que a família do jovem atendido possui centralidade nas justificações realizadas. Isso, independentemente do momento em que se encontra a política, seja na decisão da institucionalização, no âmbito institucional ou no “desligamento”.

Ao se tratar de uma política que possui a perspectiva de recorrentemente institucionalizar o seu público-alvo, é possível dizer que as decisões dos burocratas de nível de rua possuem consequências sobre a totalidade da vida das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Com efeito, apesar de subentender a

importância do fortalecimento dos vínculos familiares, a legislação permite a discricionariedade do juiz de menores de optar por manter ou retirar o poder pátrio familiar (BRASIL, 1964; LIPSKY, 2019; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

A justificação para tal análise pode partir tanto da perspectiva da burocracia de nível de rua quanto da perspectiva da possibilidade de analisar os documentos contidos nos prontuários da política de atendimento ao jovem. A partir da primeira perspectiva, segundo Lotta (2012), existe a importância de analisar a interação entre os atores estatais e os receptores das políticas públicas, uma vez da complexidade dos processos que envolvem essas relações.

Assim, compreender como, na prática, as decisões e ações dos atores de implementação influenciam no resultado das políticas públicas, é essencial a perspectiva da centralidade dos valores morais e sociais no âmbito das burocracias de nível de rua. Nessa linha, a discricionariedade não é analisada como uma disfunção burocrática, mas sim uma resultante relevante dos entendimentos dos burocratas de nível de rua sobre as diretrizes, por vezes ambíguas, das políticas públicas.

A lacuna na literatura, então, para a autora, deve-se ao fato de os estudos focarem no governo e não nos processos de influência que existem e afetam a implementação das políticas que, ademais, por vezes, possuem diretrizes vagas ou ambíguas. A resultante de uma política, sob esta perspectiva, não depende apenas dos atores políticos que definem as diretrizes, mas também daqueles que as implementam (LOTTA, 2012).

A segunda perspectiva de justificção, segundo Almeida (2017) e Miranda (2015), parte da possibilidade de enxergar os documentos como mecanismos que permitem acessar parte das atividades institucionais, suas dimensões, bem como as características dos jovens atendidos. O pesquisador pode, a partir dessa fonte informacional, utilizar das teorias disponíveis na literatura para interpretar as explicações que subscrevem as tipificações e diretrizes da política, tais como os valores e entendimentos dos burocratas de nível de rua.

Assim, o próprio ato de produção destes documentos pode ser um objeto de investigação, sendo passível de analisar as concepções e categorizações utilizadas. Os documentos produzidos, a partir desta perspectiva, não são independentes dos

contextos organizacionais, permitindo, ademais, entender o processo de objetivação das ações e decisões destas organizações (ALMEIDA, 2017)<sup>47</sup>.

Ainda segundo Almeida (2017), os diferentes momentos da política de atendimento do jovem possuem particularidades no que tange à produção da documentação. Em função desta perspectiva, a análise aqui realizada é dividida entre o momento da decisão da institucionalização, entre o atendimento realizado no âmbito das unidades conveniadas e entre a decisão de “desligamento” do adolescente.

Assim, ainda que os achados da referida autora são relativos à Fundação Casa de São Paulo do início do Século XXI, é possível realizar um paralelo entre as considerações de Almeida (2017) e os achados resultantes da análise dos documentos prontuários da política de Minas Gerais da segunda metade do Século XX<sup>48</sup>. A construção dos documentos aqui analisados, no que tange à política da FEBEM-MG, a partir do que se pode extrair do discurso da burocracia, varia a partir do propósito e momento de sua criação.

Com efeito, dentre os diversos documentos aqui analisados, percebe-se a maior ou menor preocupação da burocracia na estruturação do discurso, sendo que, no que tange aos documentos utilizados para solicitações ou justificações, eram, recorrentemente, mais elaborados. A partir desta perspectiva, bem como a partir de outras evidenciações, pode-se utilizar dos autores que se propuseram à analisar os documentos da política de atendimento ao jovem em diferentes contextos, uma vez da possibilidade de traçar paralelos entre os mesmos e as resultantes da análise aqui pretendida (ALMEIDA, 2017; MIRANDA, 2015; RIZZINI; RIZZINI, 2004; SALLA; BORGES, 2018a).

Nesta toada, pretende-se utilizar dos achados resultantes das análises de documentos prontuários da política, disponíveis na literatura, para comparar a política mineira da época da PNABEM com a política de atendimento em outras unidades federativas antes e posteriormente ao ECA. Com efeito, percebe-se, por parte de pesquisas disponíveis na literatura e dos documentos aqui analisados, que a política de institucionalização do jovem sob as perspectivas do Século XX e início do Século XXI, apesar de terem mudanças em suas normativas e diretrizes posteriores à

---

<sup>47</sup> Para a autora, o processo de objetivação de um evento é “convencer alguém de que fundamentos suficientes existem para fazer inferências sobre “o que aconteceu” (ALMEIDA, 2017, p. 33).

<sup>48</sup> Os documentos analisados para este trabalho, apesar da variedade das datas encontradas, são, em sua maioria, das décadas de 1980 e 1990.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, permanece, inclusive, por vezes, mantendo a estrutura física das unidades socioeducativas contemporâneas à política “menorista” (ALMEIDA, 2017; MIRANDA, 2015; RIZZINI; RIZZINI, 2004; SALLA; BORGES, 2018a).

É válido ressaltar que, ainda que da separação da análise a partir dos momentos da política de atendimento ao jovem, é inviável não relacionar as dimensões encontradas na documentação. Nessa linha, nos relatos aqui transcritos, pode-se perceber a interrelação entre o perfil socioeconômico do jovem, à categorização realizada por parte da burocracia de nível de rua, o processo de decisão dos implementadores da política e, em consequência, a influência destes fatores na trajetória das crianças e dos adolescentes atendidos.

Por fim, no que tange ao primeiro objetivo, a saber, a proposição da análise do perfil socioeconômico dos jovens em situação de vulnerabilidade, sua análise é realizada em tópico separado. Isso, uma vez que o perfil socioeconômico, não apenas das crianças e adolescentes, mas em especial de seus responsáveis familiares, são evidenciados no discurso da burocracia em todos os momentos da política. Com efeito, as dimensões são correlacionadas e, por vezes, percebe-se no discurso a tentativa de construir a causalidade entre elas.

## **5.1 Multidimensionalidade da pobreza**

O discurso da burocracia da política de atendimento ao jovem possui temáticas centrais no que tange à situação socioeconômica das crianças e adolescentes atendidos. Assim, a fim de entender os motivadores de decisão dos diferentes momentos da política, é essencial analisar as dimensões sociais e econômicas dos usuários atendidos e de seus responsáveis familiares que, em certa medida, explicam as relações entre os implementadores e os receptores do serviço (ALMEIDA, 2017; MIRANDA, 2015; RIZZINI; RIZZINI, 2004; SALLA; BORGES, 2018a).

Destarte, o primeiro tópico aqui analisado tem como finalidade o entendimento do perfil e histórico socioeconômico dos usuários da PNABEM. Ademais, percebe-se, nos trechos aqui demonstrados, evidências do processo de decisão da burocracia, das categorizações feitas, bem como da própria trajetória das crianças e dos adolescentes. Isso, em função da interrelação do perfil socioeconômico e da operacionalização da política (BRASIL, 1964, 1979; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Com efeito, o perfil socioeconômico, que possibilita, recorrentemente, categorizações, é relevante para a análise em todos os momentos da política, seja na decisão da institucionalização, na operacionalização da política no âmbito institucional, bem como nas decisões para o “desligamento”. Assim, nos trechos aqui explicitados, ainda na análise socioeconômica, podem-se encontrar evidências que se relacionam com os demais objetivos aqui propostos, a saber: as categorizações da burocracia; o processo decisório; e a trajetória do jovem atendido em sua relação com a política.

Ademais, as dimensões aqui analisadas, tendo como perspectiva a multidimensionalidade da situação de vulnerabilidade, são as dimensões tidas, por parte desta pesquisa, enquanto as mais recorrentes no discurso da burocracia de nível de rua. Destarte, são dimensões utilizadas como justificações para as tomadas da decisão da burocracia ou são dimensões tidas enquanto protocolares na estrutura dos documentos da política. A fins de exemplificação, nos relatórios sociais de Belo Horizonte, ainda que as condições habitacionais não se apresentassem enquanto precárias, era necessário seu preenchimento no relatório, uma vez que, na própria estrutura do documento, existia um tópico relativo a essa dimensão (BRONZO, 2010; LIPSKY, 2019).

No que tange às informações documentais, percebe-se na análise dos prontuários a evidenciação da situação de vulnerabilidade dessas crianças e adolescentes, sendo constatada, inclusive, em todos os prontuários aqui analisados, a fragilização dos vínculos familiares. Nessa linha, apesar de não ser encontrado um estado padrão de situação socioeconômica, percebe-se que o estado de “situação irregular”, confusão criada entre os atos infracionais e a situação de abandono, é utilizado em função dessa situação de fragilização ou rompimento dos vínculos afetivos (BRASIL, 1964, 1979; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Em função desta constatação, a primeira dimensão a ser analisada é a situação familiar dos jovens atendidos. Isso, uma vez que, perante à política de atendimento ao jovem, a capacidade da família de propiciar ou não o desenvolvimento moral, intelectual e físico da criança ou do adolescente é elemento central no discurso da burocracia de nível de rua.

### 5.1.1 “Estado de abandono”

A PNABEM optou por manter a política “menorista” advinda do início do Século XX. Nessa linha, a referida política fornece a discricionariedade de decisão de institucionalização para os denominados “juízes de menores” que, ainda da constatação da existência dos responsáveis familiares, uma vez definido o estado de abandono moral ou material, poderiam sentenciar a perda do poder pátrio (BRASIL, 1964, 1979).

Com efeito, ao se utilizar da perspectiva de “situação irregular”, a política permite a operacionalização de ações higienistas por parte da burocracia de nível de rua, sendo, nessa linha, normatizada a confusão entre os atos infracionais e a situação de abandono. Assim, as normativas da política possibilitam o mesmo processo de institucionalização nos casos de cometimentos de atos infracionais e nos casos de estado de abandono em função da fragilização ou rompimento dos vínculos familiares (BRASIL, 1964, 1979).

Com efeito, nos documentos prontuários analisados, é possível perceber a recorrente criminalização e marginalização da situação de vulnerabilidade das crianças e dos adolescentes. É válido ressaltar que o processo de marginalização evidenciado no discurso da burocracia não é apenas percebido nos atores de segurança pública, tais quais juízes, comissários e curadores, mas também nos demais atores da política:

o fato se deu da seguinte forma: que como de costume estava dormindo na porta da loja C.I.A. quando foi acordado por um conhecido seu para sair do local pois a policia estava se dirigindo para ali uma vez que nas proximidades havia acontecido um assalto; que quando estava se preparando para sair do local foi detido; que foi a primeira vez que foi detido; que mora “nas ruas de B. Hte. **porque perdeu a sua familia isto é numa encehente que houve em Cel. Fabriciano em 79**; que gostaria de ir para uma Escola FEBEM para aprender um ofício. As perguntas do dr. Curador respondeu: que não participou de maneira alguma no assalto à vítima [...] e nem sabe se o seu outro companheiro também teve alguma participação no referido fato. Pelo dr. Curador foi dito que: **Embora o menor negue a autoria da infração que lhe é atribuída sua situação irregular se caracteriza uma vez que é induscutível o seu estado de abandono.**

(Processo 1480.01.0009298/2020-66, TERMO DE AUDIÊNCIA, 21 de março de 1986, assinado por “M.Ma. Juíza”, “Dr. Curador” e “Escrivão”, grifo nosso)

As últimas frases do trecho acima evidenciam que a constatação de que se o “menor” cometeu ou não o ato infracional é irrelevante para a decisão de institucionalização do mesmo, uma vez que, segundo a burocracia, é indiscutível o estado de abandono, categorizando a “situação irregular”. Tal perspectiva aparenta corroborar com os demais achados na literatura, demonstrando que a política possuía, apesar de suas particularidades a depender da unidade federativa, características semelhantes de criminalização da situação de vulnerabilidade em todo o território nacional (ALMEIDA, 2017; MIRANDA, 2015; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Nessa linha, é recorrente a constatação de “abandono” nos prontuários analisados, mesmo nos casos em que foi constatada a existência de responsáveis familiares. Ademais, pode-se dizer que, a partir da análise documental, os dois principais motivadores da institucionalização são o cometimento de pequenos furtos e a situação de rua, categorizando nestes casos, no discurso da burocracia, o denominado “estado de abandono” do jovem<sup>49</sup>. Tal categorização é realizada enquanto a não “capacidade” ou o não interesse dos familiares e responsáveis de participarem no desenvolvimento da criança ou do adolescente.

Ao se constatar o “estado de abandono” moral ou material, é percebido no discurso da burocracia a justificação da institucionalização, com um aparente esforço para, a partir da trajetória da criança ou do adolescente, legitimar a decisão, relacionando-a com as diretrizes da política. Destarte, encontram-se nos prontuários tentativas de adaptação dos jovens em lares substitutos, assim como a menção às diversas passagens destes jovens nas instituições conveniadas à política, procurando subentender a objetivação da decisão. No caso, a objetivação se percebe no discurso em função da sugestão de que não existira outra atitude a ser realizada a não ser a institucionalização (ALMEIDA, 2017).

Apesar desta categorização partir da análise da situação de vulnerabilidade dos responsáveis familiares, percebe-se no discurso um processo de marginalização que não depende apenas destes responsáveis, mas ademais do tipo de relação que o jovem possui com os equipamentos da política. Nessa linha, o próprio comportamento da criança ou do adolescente, no que tange ao cometimento de atos

---

<sup>49</sup> É válido ressaltar que, recorrentemente, essas dimensões são relatadas não apenas enquanto correlacionadas nos prontuários, mas como resultantes causais. Assim, é recorrente, no discurso da burocracia, o suposto cometimento de atos infracionais em função da situação de rua e do “abandono moral”.

infracionais, poderia ser categorizado, por parte da burocracia, enquanto resultante do “abandono moral”:

Em sindicância realizada sobre a vida do menor [...] e sua família em atenção a portaria de V.Exa. de 05-03-81 tive oportunidade de apurar o seguinte: O mencionado menor é filho de mãe solteira que reside na [...] nesta cidade de Teófilo Otoni, em um barraco de 02 (dois) cômodos, construído em terreno na Mitra Diocessana **desta cidade, sem água encanada e luz elétrica em extrema pobreza**. Fui informado pela mãe do dito menor dona [...] que seu filho é muito desobediente e já ouviu comentários que o mesmo gosta de apanhar coisas dos outros. Inclusive o menor [...] já deu diversas entradas neste Juizado de Menores **por motivo de malandragem pelas ruas desta cidade**. Fui informado também pela referida senhora, que a mesma não tem emprego certo, quando trabalha para fora como cozinheira ganha Cr\$ 3.000,00 (três mil cruzeiros) por mês. E mãe de 06 (seis) filhos

[...]

#### SENTENÇA

[...]

Conforme se verifica nos autos o menor [...] **é filho de mãe solteira e pobre, que não tem renda própria**, sem a menor condição de manter o filho e muito menos de orientá-lo para o estudo ou para o trabalho. **Em virtude disto o menor vive solto pelas ruas, com grave perigo para a sua formação moral**. Ninguém quer adotá-lo. **Para este caso não há outra solução**, senão o seu internamento numa das escolas da FEBEM, **para onde determino seu internamento até completar 18 anos**.

(Processo 1480.01.0009145/2020-26, Carta de Guia, Teófilo Otoni, 18 de março de 1981, assinado por “Juíza de Menores”, grifo nosso)

07/01/85. Retornou a Escola dizendo que voltara porque não queria ser marginal. Que o próprio Juiz de sua cidade o aconselhou a voltar. Ao ser abordado pela coordenadora e pela psicóloga disse que veio apenas buscar seus documentos e a carta de desligamento. **Que tudo em casa vai muito bem que a mãe vai construir outra casa e precisa dele**.

(Processo 1480.01.0009145/2020-26, Acompanhamento do caso, 07 de janeiro de 1985, grifo nosso)

No que tange ao trecho documental acima, percebe-se a interrelação dentre as duas dimensões sociais, a saber a situação habitacional pretensamente precária e a situação de vulnerabilidade econômica. Pode-se dizer que existem evidências, no discurso acima, da categorização moral da pobreza, evidenciando um processo de marginalização por parte da burocracia.

Assim, a objetivação da decisão perpassa a utilização dos espaços urbanos como meio de subsistência e o “perigo” moral constatado por parte do agente decisório. A questão de ordem urbana sob uma ótica positivista resulta, no caso em questão, na decisão de institucionalizar o jovem que, à época, possuía 13 anos, até aos 18 anos.

Nos anos subsequentes, segundo os demais documentos do prontuário, é constatada a evasão do adolescente da unidade, bem como a tentativa de readaptação dos responsáveis familiares. Percebe-se no discurso, ademais, a evidenciação da criminalização da fragilização dos vínculos familiares, sendo sugerido o fornecer do documento “carta de desligamento” a partir da possibilidade de fortalecimento dos vínculos afetivos.

Apesar da centralidade da responsabilização dos responsáveis familiares em função de um pretense desenvolvimento moral precário do jovem, o comportamento do mesmo também é categorizado. Assim, a partir da constatação da não adaptação em lares substitutos ou no caso da recorrência no cometimento de atos infracionais, pode-se subentender a perspectiva de responsabilização da criança ou do adolescente por parte da burocracia de nível de rua (LIPSKY, 2019).

Ademais, pode-se dizer que o processo de marginalização ocorre paralelamente ao processo de reforço da autoimagem do usuário do serviço. Isso, uma vez da constatação da evidência das situações em que a burocracia, ao relatar as características e comportamentos do jovem, decide em função da “impossibilidade” de realizar demais tratativas com o mesmo e discursa em função da institucionalização enquanto consequência lógica (LIPSKY, 2019).

A perspectiva positivista de utilidade moral, no que tange aos prontuários, marginaliza no discurso os comportamentos das crianças e adolescentes que não direcionam o desenvolvimento pessoal e profissional em consonância com os preceitos sociais moralmente aceitos. Assim como disposto em Miranda (2015), situações classificadas enquanto divergentes da família tradicional burguesa são, recorrentemente, tidas como aptas à institucionalização:

[...] já qualificado, desacompanhado. Inquirido respondeu: que há dois vive pelas de B. Hte **e costuma furtar cordões de ouro nos pescoços de mulheres que andam pela a ruas centrais de B. Hte.** Que sempre vende o que consegue na “esquina dos aflitos”; que gostaria de ir para FEBEM no Horto.

[...]

O menor foi preso após tentar furtar um cordão de ouro no pescoço de uma Senhora no centro da Cidade. **A sua situação é irregular porquanto vive sozinho nesta Cidade longe de seus familiares em completo abandono material e moral.** É do conhecimento deste Juizado que o referido menor conta diversas entradas, apresentações por conduta irregulares. Acreditamos deve o menor [...] encaminhado a uma das Escolas da rede da FEBEM onde poderá receber educação e **talvez até mesmo aprender um ofício e mais tarde torna-se um elemento útil a sociedade.**

Por fim, no que tange às justificações e dimensões que influenciam na política como um todo, é válido ressaltar a complexidade das interrelações existentes dentre as várias dimensões econômicas e sociais. Entretanto, como anteriormente mencionado, existe no discurso da burocracia de nível de rua a importância da família não apenas na justificção da institucionalização, uma vez definido o “estado de abandono”, mas evidencia-se a importância dos responsáveis familiares ao longo de todo o atendimento.

### *5.1.2 Centralidade da família enquanto discurso*

A “situação irregular” do jovem, a partir dos documentos analisados, é constatada por parte dos implementadores da política não em função de um ato infracional específico, mas sim a partir da trajetória de vulnerabilidade das crianças e adolescentes atendidos. Nessa linha, ao se utilizar dos espaços urbanos para a subsistência, praticando, ou não, atos infracionais, esses jovens eram alvo de categorizações por parte da burocracia de nível de rua, não apenas em relação à sua trajetória, mas, ademais, em relação às capacidades morais e materiais de seus familiares e responsáveis (RIZZINI; RIZZINI, 2004; SALLA; BORGES, 2018a).

O discurso da burocracia varia a depender das circunstâncias institucionais e das especificidades de cada caso analisado. Entretanto, é constatada a recorrência, no discurso dos documentos prontuários, da categorização sobre a capacidade ou incapacidade da família de propiciar o desenvolvimento material e moral sob a perspectiva positivista de utilidade do indivíduo na sociedade (RIZZINI; RIZZINI, 2004; SALLA; BORGES, 2018a).

Com efeito, a situação familiar é tida enquanto tópico recorrente nos documentos denominados enquanto relatórios ou estudos sociais, bem como nos demais documentos, em todos os momentos da política. Estes documentos, utilizados enquanto fonte de subsídio para as decisões da burocracia, forneciam detalhes dos membros familiares, bem como detalhes de outras dimensões, tais quais a situação de saúde, situação habitacional, dentre outras. Não apenas nos relatórios sociais, mas

nos demais documentos, como cartas e ofícios, são também encontradas evidências da relevância da família na “ressocialização” e no atendimento.

Nesta toada, a perspectiva da família enquanto “peça” central no trabalho de atendimento é perspectiva conflitante com a perspectiva da segurança, sendo que a dicotomia entre as duas dimensões é presente na divergência entre o fortalecimento dos vínculos familiares e a institucionalização (MENICUCCI; CARNEIRO, 2011). Após a decisão da institucionalização, percebe-se, no discurso da burocracia de nível de rua, a tentativa de reaproximação familiar enquanto uma de suas competências:

Estamos escrevendo para conseguir de vocês alguma definição quanto às suas possibilidades de assumir o retorno à sua casa, de [...]. Ele nos procurou reclamando a falta de notícias, **já que vocês aqui estiveram deixando mais ou menos conversado que iriam tentar o desligamento de seu filho.**

Assim para que possamos tranquilizar [...], no propomos a escrever-lhes, na tentativa de esclarecermos as resoluções<sup>50</sup> que os senhores porventura tenham tomado.

Insistimos em suas notícias porque valorizamos muito, no nosso trabalho, o contato com os familiares de nossos educandos, onde **acreditamos ser a família uma “peça”** de grande importância na vida da criança.

Dessa forma, aguardamos sua resposta e nos colocamos a seu inteiro dispor.

(Processo 1480.01.0009205/2020-55, Carta, Muriaé – Minas Gerais, 4 de fevereiro de 1986, assinado por “Assistente Social”, grifo nosso)

Nessa linha, ainda que sob uma perspectiva positivista de “transformar” o jovem em figura útil para a sociedade, a família é tida como central para a execução do serviço de atendimento do jovem, inclusive no que tange à adequar o serviço à expectativa do usuário. No relato acima, a construção do documento possui enquanto justificativa o “tranquilizar” do jovem atendido, possivelmente sendo este documento utilizado a fim de demonstrar a este jovem o esforço por parte da burocracia em atender sua expectativa de reaproximação familiar.

Entretanto, apesar da expectativa dos jovens com vínculos familiares fragilizados e da explicitação nas diretrizes da PNABEM, em seu Art. 6º, da prioridade da integração das crianças e dos adolescentes em suas famílias e comunidades, bem como da previsão da assistência ao núcleo familiar, encontram-se evidências nos documentos da recorrente institucionalização e, anteriormente ao ECA, nenhuma

---

<sup>50</sup> Os documentos analisados, por vezes, possuem equívocos ortográficos. Neste caso em específico, o acento “~” está localizado, neste documento, na vogal “e” e não na vogal “o”. Em função das características e limitações do software de produção de texto utilizado para esta dissertação, que não permite tal formato de escrita, não foi aqui, neste caso em específico, replicada a situação original.

evidência sobre o apoio aos responsáveis familiares (BRASIL, 1964, 1990). Com efeito, em função da dicotomia entre a segurança e a reaproximação familiar, a burocracia de nível de rua aparenta realizar o esforço de encontrar mecanismos, na própria documentação, a fim de fortalecer os vínculos familiares, ainda que com a limitação resultante da institucionalização:

Estou lhe escrevendo para dar notícias de [...] seu filho, bem como para pedir à senhora **algumas informações que nos serão de grande validade para o nosso trabalho.**

[...] está bem, estudando e participando de atividades ocupacionais da Escola.

Conversamos há algum tempo atrás e, ele chegou a falar, **com pesar, da distância em que se encontra da família.** Disse-me que esteve na FUNABEM de Viçosa e, não quis ficar, por ter achado muito estranho, mas agora, pensa na possibilidade de uma transferência para lá. **Assim, ficará mais perto de casa e, poderá mais facilmente receber visitas ou até mesmo passar alguns dias em casa.**

Então, foi pensando no interesse de seu filho em ser transferido e, nas possibilidades de uma maior aproximação familiar com essa transferência, é que estou recorrendo à senhora, como a principal responsável por [...]. **Eu gostaria que nos desse sua opinião a esse respeito, porque no pedido e encaminhamento da transferência pode ser colocado o que a senhora, como mãe, “pensa a respeito da idéia” de seu filho estar mais próximo.** Eu teria que entrar em contato com a FUNABEM de Viçosa para ver a possibilidade da transferência, mas primeiro, sinto como necessário, escrever-lhe. Por isso peço-lhe que me responda o mais rápido que puder, para que eu possa tentar o encaminhamento que deve ser feito.

(Processo 1480.01.0009960/2020-40, Carta, Muriaé – Minas Gerais, 30 de setembro de 1986, assinado por “Assistente Social”, grifo nosso).

Como pode-se perceber, cada categoria de burocrata de nível de rua possui linguagens e expressões específicas. No caso das assistentes sociais, sua linguagem demonstra, de forma geral, uma preocupação com a perspectiva social do jovem e o enxerga, frequentemente, como um indivíduo que se apresenta enquanto “vítima” de uma situação familiar fragilizada.

Em termos de documentação, é relevante demonstrar que, no discurso da burocracia, percebe-se o relato da existência de campo de preenchimento sobre a opinião dos responsáveis familiares no que diz respeito à possibilidade de transferência da criança ou do adolescente. Nessa linha, a perspectiva da atuação familiar enquanto atitude relevante para a efetividade do trabalho da burocracia de nível de rua é mais uma vez evidenciada.

Ademais, a construção do documento aparenta ter tido enquanto causalidade a própria perspectiva do jovem, uma vez que o mesmo relata o distanciamento do

núcleo familiar. Essa perspectiva é recorrente nos usuários da política que não possuem seus vínculos familiares totalmente rompidos, em especial naqueles que, em função dos processos estabelecidos por parte da burocracia em âmbito institucional, não se adaptam ao relacionamento com os atores implementadores da política ou não se adaptam à institucionalização em si, ainda que com seus vínculos familiares fragilizados em função da situação de vulnerabilidade.

Com efeito, são evidenciados nos documentos a preferência por parte dos jovens, em especial àqueles institucionalizados de forma não voluntária, da utilização dos espaços urbanos em detrimento da permanência no âmbito das unidades conveniadas. Essa perspectiva é alterada a partir do momento em que se tem o relato da procura do serviço por parte do jovem, demonstrando que o trabalho de atendimento, nessa linha, possui baixa programabilidade, inclusive em função das características do usuário atendido<sup>51</sup> (MENICUCCI; CARNEIRO, 2011; NOGUEIRA, 1998).

Todavia, apesar da recorrente evidenciação do interesse das crianças e adolescentes em fortalecer os vínculos familiares, além da explicitação da importância da inclusão dos mesmos em seus núcleos familiares e em suas comunidades nas diretrizes da PNABEM, é comum a institucionalização em unidades conveniadas geograficamente distantes da localidade de procedência do jovem. Ademais, encontram-se evidências de que, em possibilidade de visitação por parte dos responsáveis familiares, os custos deveriam ser arcados por parte destes responsáveis, ainda que subentendida sua situação de vulnerabilidade econômica.

Prezada Sra

Sou diretora do **Centro Educacional Dom Delfim, onde chegou seu filho [...] e ja tentou duas fugas com a finalidade de ir matar saudades de casa.**

Está estudando e fazendo o curso de horticultura e sua adaptação em Muriaé está demorando um pouco.

Hoje ele retornou de Cataguases pelo Juizado de Menores e prometeu ficar quieto até a senhora aparecer para visita-lo.

[...] acho que se a senhora puder vir aqui será muito bom e vae ajudar o nosso trabalho.

Tem onibus que sai daí ás 7.30, 12.00 e 23.00 pela Viação Esplanada e a **viagem dura 7 horas.**

A senhora poderá tomar as refeições na escola e conhecer bem o local que seu filho está vivendo.

---

<sup>51</sup> Apesar de não ser recorrente, existe a evidenciação no que tange à procura do serviço por parte das crianças ou dos adolescentes. Ademais, encontra-se, nos documentos, a vontade dos mesmos em permanecer na instituição, seja por parte do convencimento destes usuários por parte da burocracia de nível de rua, seja em função das condições de vulnerabilidade ou violência vivenciadas por parte dos mesmos.

È bem verdade que ele já “aprontou” muito, **mas, o coração de mãe é capaz de tudo perdoar** e dia ao Sr [...] que estamos fazendo tudo pelo [...]. Esperando uma resposta sua, agradeço-lhe sua atenção

(Processo 1480.01.0008771/2020-36, Carta, Muriaé – Minas Gerais, 23 de fevereiro de 1983, grifo nosso)

Destarte, a perspectiva do fortalecimento dos vínculos familiares estabelecida por parte da política é fragilizada em função de acordos técnico-burocráticos que decidem por uma institucionalização geograficamente distante dos responsáveis familiares e comunitários. A dicotomia é evidenciada a partir da tentativa de aproximação familiar realizada por parte dos burocratas de nível de rua em um ambiente de institucionalização (LIPSKY, 2019; MENICUCCI; CARNEIRO, 2011).

No que tange ao discurso dos documentos aqui analisados, percebe-se que, em relação aos termos e recursos utilizados, tem-se a variação a partir do perfil do responsável por produzir o documento. Assim, tem-se a variação a partir da relação do mesmo com instituições religiosas, a partir de sua profissão, a partir de seus coloquialismos, valores, etc. Isso é válido de forma geral nos documentos analisados, independentemente da motivação da produção do documento em questão (SCHNEIDER; INGRAM, 2008).

No caso em epígrafe, percebe-se a utilização de recursos afetivos, por parte da diretora, no processo de convencimento da visita da responsável familiar ao jovem, apesar da considerável distância geográfica. Ademais, tem-se o discurso da tentativa do fortalecimento do vínculo afetivo familiar ao utilizar-se de uma concepção social da compreensão da figura materna em relação ao comportamento de seus filhos, no que tange à capacidade de perdão do “coração de mãe”.

Como anteriormente mencionado, a própria operacionalização do serviço depende da perspectiva da burocracia sobre a possibilidade de reaproximação familiar. Nesta toada, a família e demais responsáveis são tidos, de forma ambígua, como justificção para a institucionalização, bem como “peça” para a realização do atendimento.

Dentre as dimensões de análise da capacidade familiar, encontra-se a dimensão da saúde física e mental dos responsáveis. Não apenas, a temática da saúde é frequentemente visualizada nos documentos analisados, seja para fins de categorizações destes responsáveis, seja para a categorização das crianças e adolescentes.

### 5.1.3 Saúde física e mental

A utilização de registros documentais para descrever a situação de saúde física e mental dos usuários atendidos é, no que tange à política de institucionalização brasileira, fortalecida a partir do momento em que os atores governamentais adotam uma concepção positivista e lombrosiana de atuação. Dessa forma, ainda que a perspectiva lombrosiana é transformada ao longo do desenvolvimento da política de atendimento, percebe-se, mesmo na segunda metade do Século XX, a utilização de valores morais e sociais na categorização da integridade física e mental das crianças e dos adolescentes (SALLA; BORGES, 2018a).

Com efeito, a utilização histórica da documentação de saúde nos serviços de institucionalização possui finalidade variada (RIZZINI; RIZZINI, 2004). O discurso de saúde, no que diz respeito à PNABEM, é utilizado para a decisão de institucionalização, para os processos em âmbito institucional, bem para com o “desligamento” ou tentativa de fortalecimento de vínculos. Assim, no âmbito desta política, a saúde é utilizada enquanto dimensão de categorização e justificação (BRASIL, 1964).

A legislação mineira não apenas visa, em seu Art. 3º, atentar para a situação familiar, tida como responsável pelo bem-estar do jovem, mas também explicitamente menciona a necessidade de provimento de meios para assegurar as condições de saúde e educação em casos de “estado de abandono”. Nessa linha, segue a legislação nacional que considera em “situação irregular” a criança ou o adolescente privado, dentre outras dimensões, da dimensão da saúde (BRASIL, 1964; MINAS GERAIS, 1966).

Essas categorizações são utilizadas por parte da burocracia de nível de rua para, no que se refere à decisão de institucionalização, constatar a capacidade da família de propiciar o desenvolvimento físico, mental e moral do jovem. Nessa perspectiva, é válido mencionar que, nos documentos analisados, as constatações de saúde nem sempre são realizadas por profissionais de saúde e, ainda quando o são, não estão isentas de juízos de valor.

A fins de exemplificação, no prontuário localizado no processo 1480.01.0009670/2020-13, em relatório social, são utilizados juízos e categorizações morais, tais quais relatando a situação do jovem enquanto “delicada e desagradável”, bem como demonstrando a questão da saúde da figura materna enquanto central na

recomendação de institucionalização. No referido exemplo, a burocracia associa a “fragilidade” de saúde da mãe com a sua capacidade de orientação educacional do então tido no discurso enquanto “menor”<sup>52</sup>.

Nessa linha, é válido mencionar que a constatação da situação de saúde, em conjunto com a situação de vulnerabilidade familiar e os cometimentos infracionais são recorrentes nos prontuários analisados:

A casa onde moram, é insuficiente para tanta gente, e como o seu estado de conservação é muito precário. ela conseguiu com uma lista de doativo o necessário para reparar os danos da casa. A casa fica no bairro do distrito, desta cidade de Barão.

[...] **é débil mental e estrábico**. Vive dando preocupações à família e a comunidade, com travessuras constantes. Tem vários antecedentes com reclamações na polícia, como pequenos furtos e outras coisas de somênos importância. Ultimamente esteve envolvido num furto de ferramentas e objetos de cosinha, de umacasa de família, e confessou na polícia que funcionou como olheiro, vigiando a chegada do dono da casa.

(Processo 1480.01.0008723/2020-71, Relatório, Barão do Monte Alto – Minas Gerais, 11 de setembro de 1987, assinado por comissário de menores, grifo nosso)

No prontuário analisado acima, é relatado o diagnóstico de saúde mental do jovem enquanto “débil mental”, bem como a constatação das “travessuras” supostamente realizadas. Isso, ainda que não se tenha encontrado, nos documentos analisados no prontuário, nenhum exame médico ou de profissional de saúde para o diagnóstico deste jovem.

Percebe-se que, de forma geral, os denominados Comissários de Menores são aqueles que apresentam, em sua linguagem, de forma geral, valorações morais que intensificam e reforçam a imagem social do jovem atendido. Assim, pode ser um indicativo de que sua visão seja uma representação de uma noção social que a comunidade possui sobre a criança ou o adolescente em questão.

Nessa linha, a estrutura e o discurso dos documentos dos profissionais da saúde diferem dos demais da burocracia de nível de rua. Apesar de haver variações,

---

<sup>52</sup> No relato, tem-se: Em casa ele é muito rebelde, não aceita ordens da mãe; **e esta por estar sempre doente, não tem condições de educa-lo devidamente**. (Processo 1480.01.0009670/2020-13, em documento denominado “RELATÓRIO SOCIAL”, de 18 de abril de 1985, produzido em Belo Horizonte, assinado por “Estagiária de Serviço Social” e por “ASSISTENTE SOCIAL”, grifo nosso)

percebe-se que ocorre o padrão de especificar a metodologia utilizada para a avaliação, o resultado desta avaliação e, por fim, uma “conclusão” ou orientação.

Não apenas na decisão de institucionalização, mas no que tange aos processos institucionais, são utilizadas da documentação relativa à saúde física e mental das crianças e dos adolescentes. Destarte, ocorre o atendimento no âmbito das unidades conveniadas à política, bem como, ao necessitar de um atendimento especializado, o encaminhamento a unidades de saúde:

INTELIGÊNCIA:

**I.C. = 13 anos e 5 meses**

**I.M. = 09 anos**

Q.I. = 67

**CLASSIFICAÇÃO: Debilidade Mental.**

PERSONALIDADE:

**Caracteriza-se por sinais de perturbação neurótica determinada por conflitos não superados e fortemente reprimidos**, porém dominantes; devido, talvez, a acentuada tendência à receptividade interna de estímulos sem recursos para sua elaboração. Isto determina uma sobrecarga de ansiedade que conduz à perturbação ou comprometimento do equilíbrio emocional.

Devido ao supercontrole emocional há uma repressão e negação das necessidades determinando uma atitude passiva de acomodação e morosidade e dificuldade na expressão dos sentimentos.

CONCLUSÃO:

Personalidade acentuada problemática emocional que determina o bloqueio do desenvolvimento mental.

ORIENTAÇÃO:

Deverá frequentar escola que possa lhe proporcionar condições de liberação da carga emocional através de atividades produtivas, contribuindo para seu desenvolvimento intelectual.

**Com tratamento e aprendizagem especializada poderá alcançar escolarização até a 4ª Série.**

**Treinamento para trabalhos simples que incluem tarefas automáticas, rotineiras e concretas, sob supervisão, como: ajudante de mecânico, de carpintaria, de eletricista, de bombeiro, “office-boy”, tratorista, pintor, pedreiro, servente, etc.**

(Processo 1480.01.0009054/2020-58, SÍNTESE DOS EXAMES PSICOLÓGICOS, 27 de abril de 1981, Belo Horizonte – Minas Gerais, assinado por psicóloga)

A partir do documento acima analisado, percebe-se que a burocracia de nível de rua utiliza-se de categorizações, bem como de expectativas sobre o limite de evolução e desenvolvimento que o usuário pode ter. O processo de decisão da burocracia, então, utiliza-se desta categorização e estabelece-se que o adolescente poderia alcançar, em caso de treinamento, até a 4ª série (LIPSKY, 2019).

Percebe-se, na estrutura do documento, que se leva em consideração a personalidade do jovem atendido, bem como a suposta causa que leva ao seu comportamento observado. Após a categorização da personalidade e da expectativa da burocrata de nível de rua, tem-se a sugestão de “treinamento para trabalhos simples” como parte do atendimento ao adolescente. Com efeito, a perspectiva das tratativas laborais é recorrente nos prontuários analisados, seja em caráter de ensino profissionalizante, em concessão de bolsas ou na atividade laboral em si (BRASIL, 1964; LIPSKY, 2019).

É válido ressaltar que, ainda que não fosse constatada a especificidade de dificuldade de aprendizagem da criança e do adolescente nos demais prontuários analisados, as atividades aos quais eram direcionados envolviam as características descritas por parte da psicóloga do trecho supracitado. Assim, em geral, as atividades, independente do perfil do jovem, eram basicamente atividades operacionais como as de limpeza ou as de rotina, tais quais a carpintaria e a sapataria (SALLA; BORGES, 2018b).

Ademais, nota-se que ocorrem, ainda no âmbito institucional, categorizações e atendimentos básicos de saúde nas estruturas de enfermaria. Em função da baixa programabilidade do atendimento, assim como relatado por Meniccuci e Carneiro (2011), a perspectiva adotada por parte da burocracia varia a depender do comportamento ou das condições de saúde do usuário:

Submetido a testes de inteligência alcançou resultados muito inferiores, compatíveis com a idade de 3 anos e um QI 32. **Deficiente mental profundo.** Nos testes de personalidade evidenciaram tendências ao autismo, vive no seu próprio mundo.  
Concluimos que se trata de uma oligofrenia.

(Processo 1480.01.0008771/2020-36, Laudo Psicológico, Barbacena – Minas Gerais, janeiro de 1980, assinado por psicóloga, grifo nosso)

Sou diretora da Escola Febem Dom Delfim, em Muriaé, onde se encontra internado seu ex aluno [...], menino muito querido e estimado por todos nós. Ele está bem, e pede que a senhora escreva uma carta dando suas notícias. **Trabalha na horta e frequenta a sala de ensino especial.** Tem uns amiguinhos e bastante dificuldade de pronunciar as palavras. **Estamos tentando leva-los consulta com fonoaudiólogo.** Pedi a ele para faer um desenho para a senhora e nem sei o que vai sair. Pediu-me endereços da família dêle, e eu disse: a única amiga sua não é a Irmã [...]? e ele respondeu: - é.  
Então, aguardamos sua carta com a maior ansiedade. Finalmente, estas, crianças são maravilhosas.  
Saudações em Cristo

(Processo 1480.01.0008771/2020-36, Carta, Muriaé – Minas Gerais, 23 de fevereiro de 1983, assinado por diretora, grifo nosso)

Ademais, não apenas para justificações, as categorizações apresentam-se, por vezes, enquanto tentativas de entender a causalidade entre a situação de vulnerabilidade ou a trajetória vivenciada por parte do jovem com os comportamentos observados. Nessa linha, tem-se, nos documentos analisados, no que tange ao atendimento, a tentativa de explicação do juízo de caráter dos jovens, bem como a explicação do perfil, comportamento, inteligência emocional, dentre outras dimensões.

Os documentos realizados por parte dos profissionais de saúde, em especial dos psicólogos, não apenas possuem a perspectiva de relatar a personalidade e comportamento dos jovens atendidos, mas, ademais, encontra-se tentativas de explicar a causalidade para o comportamento observado. Nessa linha, as causalidades visualizadas são relacionadas com o desenvolvimento emocional e afetivo da criança e do adolescente, ou da trajetória de vulnerabilidade e institucionalização dos mesmos:

A sua inteligência parece estar dentro dos limites da normalidade apresentando porém um desvio entre a ação e o pensamento. [...] **É imediatista. A sua vida afetiva profundamente reprimida se expressa através de seu egocentrismo e tentativas constantes de manipulação** acrescido de um baixo índice de resistência à frustração. **Não apresenta desvios de natureza sexual.** As figuras maternas e paternas parecem ter sido introjetados de maneira persecutória e ameaçadora. Tem sensação de abandono **e rejeição que tenta compensar através de gratificações imediatas (peq. Furtos): - carência afetiva que provavelmente tem determinado o seu distúrbio de conduta.**

(Processo 1480.01.0008770/2020-63, PARECER PSICOLÓGICO - Avaliação psico-dinâmica, Belo Horizonte – Minas Gerais, 08 de abril de 1985, assinado por "Psicóloga-Clínica)

A análise das características sexuais dos adolescentes é, ademais, frequente no discurso da burocracia de nível de rua. Não apenas apresenta-se a categorização da natureza e identidade sexual, mas dos hábitos sexuais, tais quais a masturbação.

Com efeito, não apenas ocorre a baixa programabilidade em relação aos atendimentos por parte dos jovens atendidos, mas existem evidências da alteração das tratativas com as crianças e adolescentes a partir do perfil do burocrata de nível de rua responsável. Em casos específicos, a necessidade de um atendimento especializado aparenta revelar limitações no que tange à capacidade da burocracia de lidar com tais situações, como demonstrado no trecho abaixo:

[...], o educando tem 10 anos. Esta cursando a 2ª... série do 1º grau na escola Estadual “maria Antonia Múglia” na lagoa seca.

**Segundo a mãe<sup>53</sup> o menino SENTE UMA DOR MUITO FORTE e quando a sente fica muito PÁLIDO, AMOLECE E COCHILA onde estiver, PERDE O SENTIDO** por poucas horas. Depois passa a ser o mesmo.

**Faz uso de gadernal – 2 gotas a noite.**

É um pouco nervoso – não pode gritar com ele, porque fica nervoso e daí fala mas ninguém entende nada.

[...]

O Pai vive no mundo – não ajuda em casa.

(Processo 1480.01.0009706/2020-11, Documento sem identificação, Muriaé – Minas Gerais, 12 de agosto de 1986)

No dia 03/02/92 o menor tomou [...] (veneno) para fazer pirraça na mãe. No dia 11/02/92 o funcionário [...] **chamou o educando do apelido “passa mal”** o menor revidou mandando-o tomar “?” **o monitor voltou e fez diversas ameaças ao menino.** O educando colocou que este fato já vem ocorrendo a muito tempo. **O fato foi resolvido sendo que o monitor foi advertido e o menor não deveria estar em contato com o monitor [...]** 11/02/92.

(Processo 1480.01.0009706/2020-11, Relatório de acompanhamento, Muriaé – Minas Gerais, 1992)

O trecho em análise foi o único ao qual se relata alguma penalidade em função do cometimento de irregularidade por parte da burocracia de nível de rua. Tal perspectiva pode vir a evidenciar que o foco dos documentos prontos eram, de fato, os jovens e seus responsáveis familiares. Ademais, uma vez que a própria legislação estabelece responsabilizações para a burocracia em casos de comportamento irregular, existe a possibilidade de que o registro de tais irregularidades, ou que ocorresse a tentativa de evitar tais registros<sup>54</sup> (BRASIL, 1979).

A utilização de categorizações com conotações negativas, tais quais “passa mal”, demonstra que a coloquialidade no discurso encontrada nos documentos analisados não se limitava à construção destes documentos, mas era uma extensão da própria linguagem dos burocratas de nível de rua. Com efeito, como pode-se visualizar na evidência acima, é possível de que essas coloquialidades e

---

<sup>53</sup> Os documentos analisados, por vezes, possuem equívocos ortográficos. Neste caso em específico, o acento “~” está localizado, neste documento, na vogal “e” e não na vogal “o”. Em função das características e limitações do software de produção de texto utilizado para esta dissertação, que não permite tal formato de escrita, não foi aqui, neste caso em específico, replicada a situação original.

<sup>54</sup> Na legislação de 1979, segundo o disposto nos Art. 63 e seguintes, tem-se os casos das infrações cometidas contra a assistência, proteção e vigilância a “menores”. Percebe-se a preocupação especial no que tange à imagem da criança e do adolescente, sendo os primeiros artigos a responsabilização dos responsáveis ou da mídia em divulgação “irregular” da imagem dos jovens em questão (BRASIL, 1979).

categorizações fossem utilizados para reforçar uma determinada imagem dos jovens atendidos, ainda que esta imagem fosse prejudicial ao desenvolvimento dos mesmos, contrariando as diretrizes principais da política (BRASIL, 1964; MINAS GERAIS, 1966).

Não apenas no que tange à institucionalização e aos encaminhamentos no âmbito da política, tais como as transferências, é também encontrado nos prontuários analisados a utilização de documentos produzidos por profissionais de saúde a fim do “desligamento” do jovem atendido. É, nessa linha, encontrada a evidenciação que a burocracia de nível de rua na área da saúde era, por vezes, responsável por liberar ou não seus pacientes para os procedimentos institucionais, tais quais a transferência.

Os testes aplicados por parte do profissional da saúde, ainda que do mesmo ramo de atuação, varia de profissional para profissional, ainda que, por vezes, a estrutura do documento seja semelhante e que se perceba o discurso característico de atuação profissional do burocrata de nível de rua. Assim, percebe-se que a própria escolha dos testes e da metodologia de parecer ou de avaliações por parte dos psicólogos e médicos, uma vez de não encontrado nos prontuários, normativas que direcionem quais testes realizar, é passível de discricionariedade do burocrata (BRASIL, 1964; LIPSKY, 2019; MINAS GERAIS, 1966).

Entretanto, no que tange à constatação da idade do jovem atendido das situações em que a criança ou o adolescente não possuía documentação que constataste sua data de nascimento era estabelecida por parte da legislação. Destarte, a competência médica de definir a idade do jovem em função de suas características físicas era estabelecida por portaria<sup>55</sup>. Neste caso em específico, percebe-se na própria normativa da política a preocupação com a identificação e documentação dos usuários atendidos por parte do serviço de atendimento (BRASIL, 1964).

Por fim, em temática correlata à constatação da saúde física e mental, não apenas do jovem, mas como também, dos responsáveis familiares, tem-se a questão da constatação do uso “problemático” de álcool e outras drogas. Neste caso em questão, tem-se, por parte da burocracia de nível de rua, uma associação entre o uso

---

<sup>55</sup> No processo 1480.01.0008791/2020-78, tem-se em laudo médico: “O presente laudo foi feito e assinado por médicos da própria FEBEM, à vista do credenciamento do MM. Juiz de Direito da vara de menores da comarca de Belo Horizonte, através da Portaria Nº 05, de 31 de janeiro de 1975, para fins de registro civil de nascimento.”

de substâncias psicoativas e a situação de vulnerabilidade, especialmente no que tange aos familiares do usuário (BRONZO, 2010; MACEDO *et al.*, 2016).

#### 5.1.4 Uso “problemático” de álcool e outras drogas

As situações que envolvem o atendimento ao jovem em situação de vulnerabilidade sofrem transformações ao longo do Século XX e início do Século XXI. Destarte, não apenas no que tange às normativas, ocorre, ao longo do desenvolvimento da política, mudanças no que tange ao perfil, comportamento e situações que resultam na institucionalização destes jovens (ALVAREZ, 2014; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Entretanto, percebe-se, tanto na literatura quanto nos prontuários aqui analisados, que a perspectiva da institucionalização da situação de vulnerabilidade perpassa grande parte do desenvolvimento da política de atendimento à criança e ao adolescente. Assim, no que tange aos documentos prontuários, percebe-se, no discurso, a perspectiva da burocracia de nível de rua de correlação entre a utilização “problemática” de substâncias psicoativas e a “incapacidade” material e moral familiar.

Com efeito, a temática de utilização problemática destas substâncias, em especial no que tange ao álcool, é recorrente nos prontuários analisados. Ademais, percebe-se no discurso não apenas o registro da situação familiar, mas dos hábitos dos usuários atendidos:

- O menor [...] é um adolescente forte e robusto, **apesar do excesso “CACHAÇA” que ingere diariamente;**
- O menor, não estuda, não tendo nem o curso primário;
- O menor, segundo seu pai, tem a profissão de bombeiro hidráulico e eletricista, exercendo estas profissões somente como ajudante de seu pai, sendo certo que o serviço está difícil e geralmente o menor está sem trabalho, pelas beiras de rio e boteco.
- O **menor** já se envolveu em ações criminais (furto) tendo registro neste Juizado de Menores.

(Processo 1480.01.0008890/2020-24, SINDICÂNCIA, Tombos – Minas Gerais, 19 de junho de 1992, Comissário Voluntário de Menores, grifo nosso)

Inicialmente, ao se analisar o trecho acima, percebe-se a utilização de termos “menoristas” ainda que posteriormente à promulgação do ECA. Assim, de forma geral, nos prontuários analisados, tem-se uma progressiva transformação no discurso da burocracia após a mudança normativa. Ainda no que tange ao discurso,

coloquialismos e erros ortográficos são comuns, bem como a utilização não padronizada das formas de escrita, alguns documentos sendo escritos à lápis ou à caneta e outros datilografados.

Como anteriormente mencionado, as dimensões de categorização da burocracia de nível de rua se interrelacionam. Assim, categoriza-se o hábito de consumo de álcool do jovem, bem como subentende-se a correlação entre seus hábitos de utilização da substância, do não desenvolvimento educacional e o cometimento de atos infracionais.

No que tange à correlação entre as drogas e o cometimento de atos infracionais por parte dos jovens, existem poucas evidências no discurso da burocracia. Com efeito, apenas foi encontrada uma tentativa de utilização de cocaína por parte das crianças e dos adolescentes<sup>56</sup>. Isso demonstra que os motivadores de institucionalização se transformam entre a segunda metade do Século XX e o início do Século XXI, sendo demonstrado por parte da literatura o envolvimento de adolescentes institucionalizados, em tempos contemporâneos, com o tráfico de drogas (MALVASI, 2011; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Nessa linha, existem evidências da utilização de substâncias psicoativas por parte dos jovens atendidos, mas, em função da centralidade da “capacidade” ou não dos responsáveis familiares, são mais recorrentes os relatos do uso problemático de álcool e outras drogas por parte do núcleo familiar ou da família extensa:

Ao chegar na cidade de Carangola, solicitei ao Comissário de menores [...] informações à respeito dos familiares do educando. Descobri que o comissário conhece a família do menor e é padrinho do mesmo. Em seguida, o comissário levou-me à casa onde moram a avó [...] e o pai do educando.

**O pai do menor saiu a poucos dias da cadeia, apresenta sérios distúrbios mentais em virtude de um tiro que recebeu na cabeça.** A avó do menor que sempre mantém contato conosco, está sofrendo do coração e **tem muito medo de o filho lhe matar, pois afirma que o mesmo, quando bebe fica totalmente descontrolado.**

A mãe<sup>57</sup> do menor vive pelas ruas “bêbada”, **suja, pedindo esmolas, tal fato constatei quando procuramos por ela pela cidade.**

D. [...] disse que gostaria muito de retirar o neto desta unidade, mas o faz por causa do pai, tem medo que o mesmo **faça algo contra o próprio filho.**

---

<sup>56</sup> A tentativa em questão, refere-se a “TERMO DE AUDIÊNCIA”, do dia 09 de março de 1988, do processo 1480.01.0009666/2020-24.

<sup>57</sup> Os documentos analisados, por vezes, possuem equívocos ortográficos. Neste caso em específico, o acento “~” está localizado, neste documento, na vogal “e” e não na vogal “o”. Em função das características e limitações do software de produção de texto utilizado para esta dissertação, que não permite tal formato de escrita, não foi aqui, neste caso em específico, replicada a situação original.

O processo de marginalização e as categorizações morais sobre a pobreza são evidenciados no discurso em todos os momentos da política de atendimento, seja na sentença, no âmbito institucional ou na decisão de “desligamento” do jovem da instituição conveniada. Assim, a decisão de possibilitar o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários por meio da aproximação com os responsáveis da criança ou do adolescente perpassa a perspectiva da burocracia sobre o perfil moral destes familiares e dessas comunidades.

Ademais, no relato acima transcrito, tem-se a associação entre o uso problemático do álcool com a situação de rua da figura materna e com o comportamento da figura paterna. Com efeito, os termos utilizados subentendem a avaliação moral da auxiliar social perante a pobreza, perante o uso de álcool e perante a situação de violência vivenciada por parte do núcleo familiar. Tal consideração pode ser evidenciada em função da utilização de termos como “bêbada” e “suja”, sugerindo uma categorização moral do indivíduo em si, e não a categorização da situação de vulnerabilidade enquanto uma situação passível de mudança com o devido apoio da burocracia.

Segundo Borges e Salla (2018b), no início do Século XX e da política de institucionalização, tentativas de explicação do fenômeno do uso problemático de álcool e outras drogas perpassavam, dentre outros, os fatores genéticos da população atendida. Apesar de tal perspectiva não ser encontrada nos prontuários aqui analisados, percebe-se a confusão entre a categorização da situação de saúde dos familiares e jovens atendidos com a categorização moral realizada por parte dos burocratas de nível de rua.

Nessa linha, diversas perspectivas de análise da utilização problemática do álcool e outras drogas são passíveis de utilização, a exemplo das perspectivas utilizadas no início do Século XX, que consideravam fatores hereditários dos jovens atendidos. Ademais, pode-se perceber a interrelação das perspectivas de análise, aqui neste estudo evidenciado em função da tentativa da burocracia de correlacionar os fatores socioculturais, em especial a situação de vulnerabilidade, com os fatores psicológicos enquanto causa ou resultantes do uso de substâncias psicoativas.

Pode-se perceber na literatura a tentativa de explicar as causalidades da utilização problemática do álcool e demais substâncias psicoativas não apenas por

parte das burocracias de nível de rua, mas por parte dos demais estudiosos do tema (BORGES; SALLA, 2018a; MACEDO *et al.*, 2016; NASCIMENTO; JUSTO, 2000). Entretanto, no que tange aos documentos de prontuários aqui analisados, não se evidencia a tentativa de explicar o uso problemático em si, mas sim, tem-se a tentativa de encontrar a causalidade entre o uso e a situação de vulnerabilidade do jovem atendido:

#### PARECER PSICOLÓGICO

[...]

O educando apresenta inteligência dentro dos limites de normalidade de acordo com sua idade cronológica. **É uma criança responsável, cooperativa, que mantém um bom relacionamento social**, porém este comportamento é as vezes comprometido pelo temperamento do educando. Apresenta uma certa dificuldade de expressar seus sentimentos e vontades, adotando com isso atitudes agressivas e rebeldes, opondo-se aos limites e as normas sociais.

**Isto pode ser compreensível** levando-se em consideração seu histórico de vida (**pai alcoólatra trazendo sérios problemas para a família**).

O educando sente rejeição pelo pai, que o impede de ficar em casa, fazendo com que permaneça na rua e isto o estava levando a aprender hábitos anti-sociais.

Orientação: Mediante toda essa problemática é uma criança muito carente que requer atenção e paciência por parte dos educadores, afim (sic) de que se consiga com ele, um trabalho educativo, no sentido de levá-lo a traçar novas diretrizes para a sua vida.

(Processo 1480.01.0009205/2020-55, PARECER PSICOLÓGICO, Belo Horizonte, 15 de abril de 1985, assinado por psicóloga, grifo nosso)

Tal perspectiva, ademais, é recorrente nos discursos analisados. A trajetória anterior ao serviço por parte das crianças e dos adolescentes são relacionadas à múltiplas formas de violência física e emocional. Nesse sentido, o trecho abaixo demonstra a solicitação, por parte dos jovens, de seu internamento:

**Os menores são bons, honestos de boa indole, estão na rua esmolando pelo estado de abandono.** (Sic) Maiores informações ver carta de Guia e informações contidas nos prontuários [...].

Entrevistamos os menores e estes confirmaram as informações da Carta de Guia.

Informaram que moravam com os pais e os irmãos mais novos em Dores de Paraibana. Os dois irmãos mais velhos sempre moravam com outras famílias.

**Os pais bebiam e judiavam dos filhos. A mãe morreu porque tomou vários comprimidos de calmantes e pinga** (Sic) Em seguida o pai e os filhos foram morar em Santos Dumont. na companhia de D. [...]. O pai trabalhava numa fazenda mas sempre a família pediu esmolas na rua. Após a morte do pai os menores ficaram morando com D. [...]. **Esta começou a judiar dos menores** fazendo-os esmolar nas ruas e batendo nos mesmos. Estes passaram a ficar pelas ruas da cidade. **Os menores informaram que**

**há alguns tempo já haviam pedido internamento para os mesmos e continuaram insistindo no Juizado de Menores, até que conseguiram.**

(Processo 1480.01.0009671/2020-83, ESTUDO DO CASO, 28 de maio de 1980, Belo Horizonte – Minas Gerais, assinado por “AS. SOCIAL do CERT, grifo nosso)

Ainda que em caráter de entrevista, percebe-se a categorização, por parte da burocracia, da índole dos jovens atendidos, os categorizando enquanto “bons” e “honestos”, sendo que a responsabilização de seu comportamento é direcionada ao “estado de abandono”. Nessa linha, a trajetória dos usuários em questão é influenciada em função de condicionantes que interrelacionam o uso problemático de substâncias psicoativas, a situação de violência e a situação de rua.

A recorrente complexidade das situações analisadas reforçam o argumento da baixa programabilidade da política de atendimento ao jovem, ainda que da utilização da institucionalização enquanto medida padrão por parte da burocracia (ALVAREZ, 2014; MENICUCCI; CARNEIRO, 2011). Com efeito, ainda em que estudos contemporâneos, tem-se a tentativa de entender relação entre as condições e comportamentos culturais, sociais e econômicos com a utilização de substâncias psicoativas (MINAYO; DESLANDES, 1998). No que tange aos documentos, essa relação é evidenciada, recorrentemente, entre a utilização de álcool e a violência no âmbito do núcleo familiar, sendo este um dos motivadores das mulheres que requerem a institucionalização:

Consta na ocorrência que a mãe dos menores foi vítima de uma terrível fatalidade, o que atribuiu o estado de emergência e imediato pedido de acautelamento dos educandos.

[...]

Por outro lado o genitor dos menores em tela, além de manifestar **sintomas de debilidade mental, é alcoólatra habitual** e vem impetuosamente **ameaçando matar os filhos num lastimável** gesto de agressividade.

Em 16/02/83 compareceu para visita de rotina a Sra. [...] na qualidade de mãe dos educandos. A mãe entrou na sala de visitas em prantos, bastante nervosa, abraçando e beijando todos os filhos. Permaneceu com as crianças durante 1 hora e 30 minutos e neste período observamos que apesar da acontecida tragédia a mãe possui um bom relacionamento com os filhos, pois, demonstrou carinho com os mesmos.

[...]

**A mãe relatou que buscava os meninos todas as tardes e quando retornava, encontrava o marido bêbado ameaçando-a de morte.**

Aconteceu que em uma de suas tortuosas tardes, após ter lavado várias trouxas de roupas, **foi à creche buscar os filhos quando o esposo a pegou ainda na rua, esfaqueando-a em vários locais do corpo. A mãe disse que desmaiou e que lembra apenas que o marido durante o atentado disse apenas que ela estava morrendo, porque as crianças não eram filhos dele.** Na 2ª. feira, acordou no Hospital

Santa Rita, onde ficou internada durante 15 dias. Durante o internamento, foi interrogada pela polícia onde a mesma relatou todo o depoimento já mencionado, sem maiores informes.

(Processo 1480.01.0009759/2020-35, RELATÓRIO DE ESTUDO PESSOAL E SOCIAL DOS EDUCANDOS, 15 de fevereiro de 1984, Belo Horizonte – Minas Gerais, assinado por Estagiária de Serv. Social/ CERT FEBEM, grifo nosso)

A multidimensionalidade da situação de vulnerabilidade é recorrentemente subentendida no discurso da burocracia de nível de rua. No caso em questão, percebe-se a tentativa de feminicídio por parte da figura paterna das crianças em questão, aparentemente resultante do sofrimento mental e do uso problemático de álcool por parte do mesmo.

Ademais, percebe-se no discurso a influência que esta situação tem na própria situação das crianças relatadas no documento. Com efeito, as situações de violência agravadas por parte de álcool ou de sofrimento mental são recorrentes nos documentos prontuários.

O processo decisório da burocracia de nível de rua, no que tange à PNABEM, aparenta ser influenciado em função da centralidade da institucionalização. Apesar do discurso demonstrar a noção de gravidade da situação de violência no núcleo familiar, em função de termos como “terrível fatalidade” ou “num lastimável gesto de agressividade”, não se tem evidenciado a oferta de apoio sociofamiliar, apenas é evidenciado o serviço da rede de saúde e de segurança pública, na figura polícia.

Assim, pode-se dizer que a situação de violência é uma das dimensões recorrentemente utilizadas por parte da burocracia de nível de rua em seu discurso. A correlação entre a utilização problemática de substâncias psicoativas, entre a situação de violência e demais situações de vulnerabilidade é utilizada, como visto nos trechos aqui analisados, não apenas para a realização de causalidades e justificações, mas, ademais, para categorizar os jovens atendidos.

### *5.1.5 Violência*

A violência, no que tange aos documentos analisados, não pode ser analisada enquanto fenômeno isolado. Como analisado em tópico anterior, a violência é recorrentemente vinculada à fragilização dos vínculos familiares, bem como tida, por vezes, como resultante do uso “problemático” de substâncias psicoativas. Com efeito,

o fenômeno da violência pode ser entendido enquanto multidimensional, sendo relacionada a aspectos, físicos, psicológicos, dentre outros (DAHLBERG; KRUG, 2002).

Nessa linha, percebe-se nos documentos analisados, recorrentes relatos de violência no núcleo familiar, na família extensa ou em demais responsáveis por parte da criança e do adolescente. A violência, como anteriormente mencionado, não se restringe aos jovens, sendo evidenciado no discurso a violência contra a mulher:

A madrasta compareceu a Fundação, atendendo a convocação da Equipe do Disque-criança. Relatou que o pai do [...] não maltrata o filho, e sim o [...] vem trazendo problemas para o casal. É desobediente, não fica em casa e o pai não tem paciência com ele. Negou que as fugas de [...] seja porque o pai tenha batido e sim porque ele gosta de ficar na rua. Diante dos fatos foi dado a orientação para a madrasta e o adolescente foi desligado da Fundação.

[...]

Em 01.07.91 retorna através da portaria, solicitou retorno, sendo desligado para a madrasta em 04.07.91. A madrasta compareceu a Fundação para desliga-lo. [...] estava muito feliz porque ia embora. Disse que fugiu algumas vezes e teve vontade de ir para casa, só não poderia levar seus cadernos e trabalhos feitos [...]. A madrasta disse que [...], irmã de [...], muito ligada a ele vai se casar e deve leva-lo para morar com ela.

**Sra. [...] admite agora que o maior problema para [...] é o pai, que lhe bate muito. Informou também que ele é bruto com todos em casa, até com ela e os filhos menores**

Em 29.06.91 retorna a Fundação pela 20ª. vez através da portaria, solicitou retorno, evadindo.

[...]

Em 23.08.91 retorna através do campo de lazer, por estado de abandono, evadindo.

[...]

Em 18.08.92 retorna a Fundação pela 30ª. vez através da Portaria transferência da Rua Ubá, evadindo.

[...]

O adolescente manifestou desejo ser encaminhado a curso profissionalizante, uma vez não existir mais vínculo com sua família. Em 10.09.92 foi encaminhado para C.E. de Lima Duarte em Antônio Carlos, para curso de agropecuária num período de 10 meses.

III – CONCLUSÃO:

Mediante o acima mencionado [...] o adolescente ter mais vínculo familiar, o mesmo foi encaminhado a fazer curso profissionalizante no Centro Educacional “Lima Duarte” em Antônio Carlos durante 10 meses, tão logo conclua o curso será encaminhado a emprego.

(Processo 1480.01.0009295/2020-50, Síntese Informativa, assinado por Assistente Social)

Os documentos denominados “Síntese Informativa”, de forma geral, relatam a trajetória da criança ou do adolescente até o momento de sua produção. Nestes relatos, percebe-se, recorrentemente, a prática de evasões destes jovens das instituições conveniadas. Destarte, no trecho documental acima, o adolescente de, à

época do prontuário, 13 anos, apresenta diversas evasões que, segundo a burocracia, tem como causalidade a tentativa por parte do jovem de reaproximação do núcleo familiar.

É novamente evidenciada a perspectiva da burocracia de não realizar o apoio aos responsáveis familiares, em um provável entendimento de que essa não seria sua função, apesar desse apoio familiar ser expressamente estabelecido na normativa da PNABEM (BRASIL, 1964). É válido notar que se percebe no discurso a proatividade do próprio jovem na tentativa de fortalecimento dos vínculos familiares, ao pretensamente evadir a fim de retornar ao âmbito familiar. Assim, ainda que com a possibilidade de violência contra o adolescente, tem-se, no início do trecho, o relato da orientação à madrasta do usuário e o “desligamento” do mesmo.

Ao longo da trajetória, ao se analisar a síntese informativa, percebe-se o relato de violência contra todos os membros familiares. Ademais, pode-se subentender, no discurso, a intimidação da mulher perante o companheiro, em função do “não admitir” inicialmente a situação de violência no âmbito familiar.

Com efeito, a perspectiva da profissionalização é recorrentemente tida enquanto central nos prontuários analisados, em especial de quando constatada por parte da burocracia o rompimento total dos vínculos familiares. A perspectiva laboral<sup>58</sup>, bem como a perspectiva da proteção ao adolescente por meio da institucionalização permanece ainda que posteriormente à promulgação do ECA:

O educando está em nossa Unidade há bastante tempo, **veio juntamente com o irmão mais velho**. O irmão foi desligado para ajudar a família e morreu assassinado há 03 meses.

Portanto em primeiro momento este curso vai possibilitar ao educando **um afastamento maior de sua comunidade** e também permitir a ele uma opção para não ter que retornar para roça onde será um alvo para vinganças de família.

Tem um ótimo comportamento não nos dá trabalho, convive com todos muito bem, participa de todas as atividades com interesse. Esta frequentando a serralheria com bom desempenho

Está cursando a 5ª. série com notas médias, que podem melhorar segundo seu esforço pessoal

O contato familiar é intenso, com visitas frequentes, **mas após a morte do irmão evitamos que o educando vá até sua casa para protegê-lo**

---

<sup>58</sup> É válido ressaltar que, neste trabalho, não se propõe que a perspectiva laboral seja de menos importância que as demais dimensões do sujeito. A pretensão é, no entanto, demonstrar que não se encontra, na maioria dos prontuários, evidência do atendimento do adolescente enquanto sujeito de direitos, ainda que posteriormente à promulgação do ECA. A perspectiva aparente da burocracia é, assim, a visão positivista de utilidade social, seja moral ou materialmente.

(Processo 1480.01.0009812/2020-59, SÍNTESE INFORMATIVA, 14 de setembro de 1992, Muriaé – Minas Gerais, assinado por Auxiliar-Social, grifo nosso)

Assim, a perspectiva de proteção, no caso analisado, ultrapassa a situação familiar e possui centralidade da evidência de violência na comunidade do jovem em questão. É possível extrair do discurso o entendimento por parte da burocracia da causalidade do falecimento do irmão, anteriormente institucionalizado, com o retorno ao núcleo familiar. Assim, mantem-se a institucionalização a fim de evitar eventuais circunstâncias prejudiciais ao adolescente.

A complexidade das situações vivenciadas por parte dos jovens, em conjunto com a não estruturação do serviço em função da perspectiva das crianças e dos adolescentes enquanto sujeitos de direitos resulta da não elaboração de um planejamento de ressignificação de sua trajetória. Apesar da perspectiva de educação laboral, evidenciada no discurso do trecho acima, não se demonstra indícios de tratativas a fim de auxiliar o núcleo familiar e, assim, realizar novas tratativas de reaproximação familiar. Com efeito, o jovem é apenas desligado da instituição em 17 de 12 de 1995, sendo esta data evidenciada em documento denominado “TERMO DE ENTREGA DO EDUCANDO”<sup>59</sup>.

A ausência de planejamento por parte da burocracia de nível de rua de ressignificação da trajetória dos jovens atendidos em todas as suas dimensões, inclusive no que diz respeito à dimensão familiar, acaba por propiciar situações prejudiciais ao usuário do serviço. É evidenciado nos documentos prontuários, nessa linha, consequências comportamentais e emocionais que, de acordo com a própria burocracia, ocorrem em função de situações vivenciadas por parte da criança ou do adolescente:

Torna-se importante ressaltar como fato importante na história do educando, que o mesmo presenciou, ainda muito criança (04 anos), o crime praticado por seu pai e irmão mais velho, um crime, segundo informações de pessoas que conviveram com a família, **com conotação de grande violência, usando como arma pedaços de paus, chutes, etc.** Sabe-se que [...] permaneceu durante muitas horas debaixo de uma cama receando ser morto também Após o fato o educando teve constantes crises nervosas.

---

<sup>59</sup> No documento, tem-se o seguinte conteúdo: Recebi em 17/12/95, o ~~menor~~ adolescente [...], que neste dia está sendo desligado do CENTRO EDUCACIONAL “D. DELFIM”. Estou ciente de que fico inteiramente responsável por ele e por todas as suas ações e que a partir desta data o mesmo não poderá permanecer nas dependências da Instituição.

Na Unidade presenciou-se um comportamento de grande excitação com descarrego de palavras aparentemente desconexas mas que apresentam uma certa lógica.

O educando [...] tem períodos de auto-agressão, como; resistência ao sono, inapetência, descuido pessoal, atitudes estas entendidas como protesto e agressão ao adulto.

Apresenta uma carência afetiva, enquanto defesa pelas perdas que obteve. **Há períodos em que chama todos de pai ou de mãe.**

O educando passou 08 anos sem ver o pai que se encontra foragido em condições sub-humanas, e só recentemente teve com ele um encontro de uma semana, sem ter sido preparado para esse contato, **o que provocou grande descontrole emocional.**

Demonstra alto grau de sensibilidade e acentuado senso de justiça social.

Perdeu a mãe<sup>60</sup> recentemente e não apresentou uma reação mais preocupante.

Apresenta nível intelectual satisfatório, pronto raciocínio, atenção e capacidade de análise de situações, às vezes precoce.

(Processo 1480.01.0009004/2020-50, Avaliação Sócio-Pedagógica, Muriaé – Minas Gerais, 05 de dezembro de 1985, assinado por coordenadora pedagógica, grifo nosso)

A trajetória do jovem demonstrada no discurso evidencia a tentativa da burocracia de correlacionar o comportamento do mesmo com as situações de violência anteriormente vivenciadas. Nessa linha, as categorizações feitas pretendem não apenas relatar o comportamento e perfil emocional do usuário, mas tentam explicar a causalidade entre os eventos vivenciados e o comportamento observado.

Nessa linha, é ainda relatada a causalidade da projeção afetiva do mesmo, sendo que, para a burocrata, o jovem apresenta um comportamento emocional defensivo, chamando “todos de pai e mãe”, em determinados períodos. Ainda, para a burocracia, o jovem apresentava comportamentos de protesto em relação à figura paterna, como seu próprio descuido pessoal, demonstrando, segundo a burocracia, uma reação emocional negativa de quando ao encontro com seu pai. Esse último fato pode também evidenciar a dificuldade da burocracia em lidar com situações de baixa programabilidade, não auxiliando o jovem em sua preparação para esse encontro (NOGUEIRA, 1998).

Apesar de que a institucionalização de adolescentes do sexo feminino não é recorrente a partir dos documentos analisados, o caso abaixo demonstra a situação de uma jovem de trajetória de violência não realizada por parte da figura paterna, mas sim por parte da figura materna:

---

<sup>60</sup> O acento “~”, no documento, encontra-se na vogal “e”. Entretanto, para a transcrição, não foram possíveis, uma vez da não possibilidade de inserção de tal acento na vogal “e” por parte do software aqui utilizado de produção de textos.

Encaminhada ao CERT em 01/10/84 a pedido do Juizado de Menores de Betim, ao ser entrevistada a educanda declarou que o fato que motivou seu internamento foi a agressividade de sua mãe, dona [...].

Realizamos visita domiciliar, no município de Igarapé, na residência da educanda. Por não encontrarmos dona [...] em casa, procuramos obter informações com os vizinhos. Conversamos com D. [...] e D. [...] e **ambas foram unânimes em afirmar que [...] era vítima de constantes agressões físicas por parte de sua mãe.**

Recentemente, após haver sido violentamente espancada por sua mãe, [...] fugiu de casa, indo pedir abrigo em um leprosário situado nas proximidades de sua residência. Este fato serviu como agravante na situação da menor, com relação à D. [...].

Os vizinhos, penalizados com a situação de [...], **procuraram auxílio no Juizado de Menores de Betim, o que culminou com o encaminhamento da educanda para esta Fundação.**

D. [...] relata ainda que D. [...] é pessoa temida na região devido a seu gênio agressivo e que [...] é uma menina muito boa, não precisando “levar tanto couro”. Pedimos a ela que dissesse a D. [...] para vir até o CERT.

Trata-se da segunda admissão (a primeira foi em 19/01/78) sendo que nos dois momentos o motivo foi por ter sofrido agressão da mãe. Mas em 1978, D. [...] veio buscar a filha, negando a ocorrência.

[...] apresenta cicatrizes no corpo, segundo ela, marcas das agressões sofridas. Manifestou, também, desejo de estudar, sentindo-se muito triste diante da expectativa de voltar a viver com sua mãe.

#### VII. CONCLUSÃO:

Considerando que:

- **a educanda vem sendo vítima de agressões físicas por parte de sua mãe;**
- **a família não apresenta, também, condições financeiras para assumir a menina;**
- **a educanda manifestou interesse em continuar estudando;**

Somos de parecer favorável ao internamento da mesma em uma das Escolas-FEBEM.

(Processo 1480.01.0010129/2020-36, RELATÓRIO SOCIAL, 05 de novembro de 1984, Belo Horizonte – Minas Gerais)

O relatório social explicita a institucionalização de uma adolescente de 14 anos, vítima de violência por parte da figura materna. A comunidade em questão, demonstra-se ciente da violência cometida e, assim, aciona os equipamentos da política, resultando na institucionalização. É válido mencionar no relato o registro da perspectiva da adolescente, sendo que a mesma demonstra, segundo a burocracia, vontade de estudar e de não permanecer no núcleo familiar.

Percebe-se, no discurso, que a burocracia estabelece, segundo demonstra Lipsky (2019), expectativas de sua atuação frente ao usuário atendido. O interesse da adolescente de continuar estudando é tida enquanto justificção para, além da situação de violência e vulnerabilidade econômica, realizar a institucionalização. Ademais, tem-se o relato de um “leprosário” na localidade, sendo que a questão

habitacional em termos da estrutura e do convívio comunitário é também de interesse recorrente nos documentos analisados.

Destarte, é tido enquanto centralidade, não apenas a violência, mas também as condições financeiras e o interesse da adolescente em continuar com a sua educação. Apesar das recorrentes evidências, nos prontuários, sobre o cometimento de atos de violência contra as crianças e os adolescentes, não foi encontrado nenhum registro de responsabilização por parte daqueles que cometiam os atos de violência.

Com efeito, a própria perspectiva interrelacional da vulnerabilidade e da multidimensionalidade da pobreza é subentendida no discurso da burocracia. Nessa linha, a situação habitacional é tida recorrentemente como parte da estrutura dos relatórios sociais realizados, sendo essa dimensão associada com a perspectiva da “incapacidade” do núcleo familiar de auxiliar no desenvolvimento material e moral do jovem atendido.

#### *5.1.6 Situação Habitacional*

A última dimensão aqui demonstrada a fim de analisar o perfil socioeconômico dos jovens atendidos é a situação habitacional dos mesmos. Assim, em uma visualização multidimensional da vulnerabilidade, as condições habitacionais fazem parte dos tópicos utilizados nos prontuários e, por vezes, são tidas enquanto centrais na decisão de institucionalização ou de reaproximação do adolescente com seus responsáveis.

Com efeito, segundo a literatura, a estrutura física de moradia, bem como a situação socioeconômica da localização geográfica possuem relação com a situação de vulnerabilidade (MACEDO *et al.* 2016). No que tange à estrutura dos documentos, a situação habitacional é tida recorrentemente enquanto tópico obrigatório de preenchimento. Pode-se mencionar a frequência de menções à situação habitacional do núcleo familiar ou da família extensa, sendo que, quando se encontram condições consideradas precárias, as mesmas são utilizadas enquanto parte da justificação para a institucionalização:

Endereço: [...] – Favela do PTB – Betim  
[...]  
V. Histórico do caso  
[...]

Nesta mesma data, fomos à casa da madrasta do menor. Conversamos com sua irmã [...], que mora ao lado da casa do pai. Disse-nos que o pai estava morando com sua companheira, e que o mesmo se encontrava internado com problema de derrame. Nesta mesma data, fomos à casa da madrasta do menor. Constatamos que a família, que mora em um barraco de 01 cômodo, em **péssimas condições habitacionais e de higiene**. Moram no barraco, sete pessoas, sendo que não há a mínima condição de acomodação para as pessoas que nele residem. [...] Durante a entrevista, percebemos que a madrasta fez uso de bebida alcóolica, não **percebemos nenhum laço de afetividade** entre ela e o menor.

[...]

#### VII. Condições Habitacionais

**(Moram atualmente na casa da madrasta, 01 cômodo de tábuas). O pai tem casa própria de 06 cômodos de alvenaria, piso de terra batida, instalação sanitária fora de casa, e água buscada fora**

(Processo 1480.01.0009502/2020-87, “RELATÓRIO SOCIAL”, Belo Horizonte – Minas Gerais, 29 de setembro de 1982, assinado por “Auxiliar Orientação Pedagógica, grifo nosso)

Obedecendo à solicitação do MM. Juiz de Direito e de Menores, expressa através da comunicação do D.D. Escrivão do Crime e de Menores da Comarca de Palma, de 04/09/87, apresso-me a enviar o Relatório sobre a situação sócio-econômica do menor [...]. **A casa onde moram, é insuficiente tanta gente, e como o seu estado de conservação é muito precário ela conseguiu com uma lista de donativo o necessário para reparar os danos da casa.** [...] É o que posso informar ao MM. Juiz de Direito e de Menores da COMARCA de Palma, cumprindo a minha missão de Comissário de Menores em Barão.

(Processo 1480.01.0008723/2020-71, Relatório socioeconômico, cidade de Barão do Monte Alto, 11 de setembro de 1987, assinado por Comissário de Menores, grifo nosso)

Nos exemplos demonstrados acima, tem-se o relato central da habitação enquanto justificativa da decisão, sendo relacionada no que tange às questões de higiene e no que tange à insuficiência da estrutura habitacional para comportar todos os integrantes do núcleo familiar. Ademais, os relatos de donativos e auxílios por parte da comunidade são encontrados nos relatos dos documentos analisados, possivelmente com a pretensão de subentender a situação de vulnerabilidade familiar.

Entretanto, a questão do perfil da situação habitacional familiar apesar de ser recorrente, nem sempre é tida enquanto central na decisão da institucionalização ou desligamento. A situação habitacional dos jovens varia de caso a caso, sendo encontrados casos de habitações precárias, bem como o relato de estruturas habitacionais mais adequadas ao desenvolvimento da criança ou do adolescente.

É válido ressaltar que a situação habitacional, como o próprio termo sugere, é um processo passível de mudança. Assim, os documentos proutuários demonstram

casos em que a situação habitacional do núcleo familiar possui melhorias ou casos em que se tem uma mudança da figura familiar responsável por parte da criança ou do adolescente, seja este responsável do próprio núcleo familiar ou da família extensa.

MM. Juiz,

Conforme processo nº 657 e encaminhamento feito pelo MM. Juiz, o adolescente [...] deve permanecer nesta instituição para fins de internação provisória, via abrigo cumprindo medida sócio-educativa de Liberdade-Assistida.

**Recentemente o menor começou a apresentar interesse de morar novamente com seu irmão [...] na Fazenda Jequitibá, alegando que o mesmo tinha lhe convidado.**

Diante deste fato, realizamos uma Visita Domiciliar no dia 23/02/95 às 10:00 horas, onde pudemos confirmar o interesse do irmão. **A situação habitacional é razoável, sendo a casa de 04 cômodos, 02 quartos, 01 banheiro, 01 cozinha e conta com água encanada e luz elétrica, permitindo assim, que o menor resida lá. O irmão ainda esclareceu que há uma escola por perto onde o adolescente poderá estudar.**

Sendo assim, venho solicitar de Vossa Excelência a autorização para desinternamento do referido menor, acreditando ser possível e mais aconselhável o cumprimento da medida sócio-educativa de Liberdade-Assistida dentro do convívio familiar.

**Sugiro também que seja feito o devido acompanhamento do adolescente na família citada.**

(Processo 1480.01.0008785/2020-46, Ofício, Muriaé – Minas Gerais, assinado por assistente social, grifo nosso)

Assim, no trecho acima analisado, tem-se a perspectiva de que o irmão se torne o responsável por parte do “menor” e que as condições são, a partir da visão da burocracia, suficientes para a moradia. Ademais, percebe-se que a proximidade geográfica com o ambiente escolar foi considerada enquanto relevante para a justificativa burocrática, subentendendo a centralidade do desenvolvimento educacional do jovem.

Em discursos posteriores ao ECA, como no acima relatado, percebe-se, por vezes, a preocupação com o acompanhamento familiar, ainda que não se relatado demais formas de assistência. Entretanto, diferentemente da PNABEM, percebe-se uma mudança de discurso por parte da burocracia. Isso, apesar da herança que a política subsequente à política “menorista” recebe, a exemplo dos próprios recursos físicos e humanos, que, em certa medida, também herdaram os valores da burocracia advinda da política anterior.

Por fim, pode-se concluir que, no que tange às condições socioeconômicas, as mesmas são passíveis de categorizações por parte da burocracia de nível de rua,

sendo esta categorização com preceitos técnico-científicos ou com base em valores morais e sociais da própria burocracia. Ademais, apesar do perfil dos jovens e de seus responsáveis não ser homogêneo, percebe-se a universalidade da situação de vulnerabilidade e da fragilização dos vínculos familiares. Com efeito, a partir da constatação da “situação irregular”, tem-se o início do processo de institucionalização (BRASIL, 1964, 1979).

## **5.2 Encaminhamento ao serviço**

O entendimento do perfil socioeconômico, analisado em tópico anterior, é relevante para o alcance de todos os objetivos propostos neste trabalho. Assim, considerando a interrelação entre todos os objetivos, o perfil socioeconômico tanto familiar quanto do usuário é relevante para as categorizações da burocracia de nível de rua que, por sua vez, influencia no processo decisório e, conseqüentemente, na trajetória das crianças e dos adolescentes atendidos.

A PNABEM, enquanto política de institucionalização, possui ritos específicos definidos por suas normativas, bem como processos construídos em função de acordos técnico-burocráticos entre os implementadores do serviço. Em função disso, apesar da interrelação entre todas as etapas da política, cada momento possui suas particularidades, sendo aqui demonstradas por parte das análises documentais (BRASIL, 1964, 1979; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

No que tange ao encaminhamento ao serviço, os documentos evidenciam a centralidade da família no discurso, apesar de também se observar categorizações do comportamento e caráter dos jovens em situação de vulnerabilidade. As cartas de guia, termos de audiência e demais documentos que determinam a sentença se baseiam, usualmente, em relatórios sociais e sindicâncias para justificar a categorização e o processo de decisão.

Os operadores da política possuem, nessa linha, função relevante no que se tange à decisão de institucionalização da criança ou do adolescente em situação de vulnerabilidade. Percebe-se que a legislação fornece à burocracia, em especial ao juízo de menores, amplos poderes discricionários. Isso, não apenas para estabelecer as medidas do Código de Menores de 1979 no que diz respeito à decisão de institucionalização, mas, segundo o Art. 8º da referida norma, determinar demais

medidas que julgar necessárias através de portarias ou provimentos desde que utilizado de seu “prudente arbítrio”.

Essas demais medidas, segundo a normativa, seriam em função da demonstração de necessidade da assistência, proteção ou vigilância do “menor”, sendo o juiz responsável por eventuais abusos de poder. Assim, como demonstrado na literatura, cabe, a partir do juízo de valor, as tomadas de decisão por parte da burocracia de nível de rua (BRASIL, 1964, 1979; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Nesta toada, as decisões de encaminhamento seguem os ritos típicos da política de segurança pública, ainda que, paralelamente, utilizam-se largamente de noções morais para categorizar não apenas o jovem, mas bem como suas companhias e seus responsáveis. Apesar da possibilidade de múltiplas interpretações da norma, percebe-se que as portarias são normalmente utilizadas para a pesquisa relacionada às condições sociais e econômicas familiares e as decisões de institucionalização perpassam, recorrentemente, a constatação da incapacidade dos responsáveis familiares:

#### ESTUDO SOCIAL

[...]

#### SITUAÇÃO FAMILIAR

A mãe do menor, [...], **prostituta, sem residência fixa, costuma perambular sem rumo, de cidade à cidade, em especial na região do sul de Minas.** Cita Passos e Itaú, como locais onde o menor teria parentes [...]. Afirma ignorar porém, os endereços dos mesmos. Tentativa de localização através da paróquia de Passos, não obteve resultado. [...] tem uma irmã menor, confiada à família substituta.

[...]

#### SITUAÇÃO DO MENOR

[...] continua recolhido no CEPROM, onde inexistem atividades e orientação adequadas. Frequentou E.E. Maria Ilydia Rezende de Andrade por determinado período. É menor de temperamento dócil (sic), sem problemas disciplinares, afetivamente carente. Há 4 anos não recebia visita da mãe, que compareceu ao CEPROM em 26.03.81. Durante a permanência de uma semana em Juiz de Fora, [...], **uma figura estranha e maltrapilha**, dormiu três noites no albergue e as seguintes em banco da rodoviária. Teria sido recambiada pelo serviço municipal de orientação aos migrantes (CEAPS-MINTE) O menor foi registrado por iniciativa do CEPROM, **por não ter documentação.**

#### PARECER

**A falta de condições maternas para abrigar, assistir e educar o menor, tornam impraticável o retorno do mesmo a família.** Por outro lado, a inexistência de atividades e orientação adequadas no CEPROM vem prejudicando o desenvolvimento do menor. A transferência de [...] para instituição, de acordo com sua faixa etária, onde lhe possam ser oferecidas melhores oportunidades, parece-nos indispensável ao seu bem-estar. **Sugerimos a Escola Febem- Dom Delfim de Muriaé. Juiz de Fora, 06 de maio de 1981.**

Juiz de Fora, 06 de maio de 1981

[...]

(Processo 1480.01.0010177/2020-98, ESTUDO SOCIAL, Juiz de Fora – Minas Gerais, 06 de maio de 1981, assinado por Assistente Social, grifo nosso)

A análise dos prontuários revela três principais justificações utilizadas por parte dos funcionários no processo decisório de institucionalização, a saber: a “incapacidade” material ou moral dos responsáveis familiares de auxiliar no desenvolvimento do jovem; a fragilização ou rompimento dos vínculos familiares, muitas vezes categorizado enquanto “estado de abandono” ou tido enquanto causa do comportamento do jovem; e a solicitação de institucionalização por parte dos responsáveis familiares. Ademais, recorrentemente, esses motivadores são utilizados em conjunto ou correlacionados, a depender do caso do jovem atendido.

Destarte, o processo decisório sobre a institucionalização perpassa a concordância entre os atores da burocracia de nível de rua sobre a situação de vulnerabilidade da criança e do adolescente em função de seu comportamento e das características socioeconômicas de seus responsáveis. A documentação é parte central nessa concordância, uma vez que funcionam enquanto relatos motivados sobre os fatos que supostamente ocorreram na trajetória do jovem anterior ao serviço.

Como anteriormente mencionado, evidenciado no trecho acima, a categorização perpassa não apenas o usuário, mas como tem, recorrentemente, foco nos responsáveis familiares, em especial no que tange à capacidade dos mesmos de propiciar a orientação moral condizente com os valores dos operadores. Assim, a perspectiva da “incapacidade” material, subentendida em função da situação de rua da figura materna, se confunde, no discurso, com a prostituição, sendo frequente nos prontuários a categorização da vida sexual materna de forma moralmente “negativa”.

Ademais, as categorizações da situação de vulnerabilidade em termos como “estranha” e “maltrapilha” evidenciam a recorrente marginalização da pobreza tida nos processos decisórios da burocracia. A proteção do “menor”, tida nas normativas da PNABEM, então, é interpretada por parte dos implementadores enquanto a institucionalização, ao invés da assistência aos responsáveis familiares e ao invés do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

A objetivação da decisão perpassa, no discurso acima, a utilização do termo “impraticável”, em função de uma suposta ausência de condições materiais e educacionais por parte da figura materna de “assistir” e educar. Não apenas, é

recorrente a utilização de justificações de institucionalização em unidades tidas enquanto “adequadas” ao desenvolvimento jovem, ainda que geograficamente distantes, nos casos em que, segundo a burocracia, é tida como necessária ou até mesmo indispensável<sup>61</sup> a internação (ALMEIDA, 2017; LIPSKY, 2019).

Assim, a proteção estabelecida por parte da política, ao ser confundida com a institucionalização, resulta no processo de marginalização não apenas da situação de vulnerabilidade, mas dos comportamentos familiares não condizentes com os preceitos morais dos funcionários (MIRANDA, 2015; RIZZINI, RIZZINI, 2004). Consequentemente, não apenas as dimensões materiais, mas os comportamentos familiares, tais quais a eventual “promiscuidade” da figura materna, são categorizadas na decisão de internação:

[...] apresenta sinais evidentes de desequilíbrio emocional, relata constantes crises de depressão e **sempre ameaça “dar uma ataque de loucura”**. Está muito interessada no retorno de [...], pois está precisando que ele ajude nas despesas da casa, agora que tem uma profissão”. Rejeita qualquer possibilidade de conviver de forma menos conflituosa com os filhos, colocando-se sempre no papel de vítima e impotente para conseguir uma harmonia nas relações. Embora considerando que seu desequilíbrio torna isto real, não tem interesse na busca de tratamentos.

[...]

O estado emocional da mãe, **e sua vida promíscua não favorece o desenvolvimento dos membros da família, de forma saudável**. O retorno de [...] deverá ser avaliado pela equipe profissional que o acompanha, especialmente **com relação aos efeitos que os contatos sistemáticos com a mãe possam causar interferência no crescimento pessoal** que ele atingiu em sua permanência em regime internato.

(Processo 1480.01.0009203/2020-12, Relatório, Juiz de Fora 25 de outubro 1989 Assistente Social, grifo nosso)

Com efeito, em estudo realizado por Miranda (2015), analisando os documentos denominados “Relatórios de Plantão”, produzidos por meio dos assistentes sociais de Recife, no estado de Pernambuco, ainda em âmbito da PNABEM, evidencia-se a categorização dos responsáveis familiares em relação ao seu perfil e capacidade. Destarte, tem-se a categorização, segundo o autor, em

---

<sup>61</sup> Apesar do estudo realizado por Almeida (2017) não ser contemporâneo aos documentos aqui analisados, percebe-se semelhanças, ainda da temporalidade distinta, do processo decisório da burocracia de nível de rua. A fins de exemplificação, a objetivação das decisões evidenciada por parte da autora é também evidenciada nos documentos mineiros da segunda metade do Século XX.

relação à aparência, à vestimenta, sobre a organização familiar, localidade de moradia, dentre outras dimensões.

Ainda segundo o autor, o discurso das assistentes sociais, que a partir da década de 1970 passam a ter caráter relevante na estrutura administrativa da política de atendimento ao jovem, estava fundamentado no discurso institucional construído por parte da política<sup>62</sup>. Os documentos tinham enquanto finalidade a categorização não apenas do responsável solicitante da internação, mas, ademais, a rotulação da própria criança ou adolescente (MIRANDA, 2015). Tal categorização, é também evidenciada nos documentos aqui analisados:

Encaminho este Relatório, para os devidos fins, sobre a vida, o passado e fatos que estão acontecendo com o menor de 13 (treze) anos, de nome [...], **solteiro, de côr escura, sem pai e separado da mãe**, dormindo em uma casa abandonada em pleno centro desta cidade de Barão do Monte Alto. É conhecido de todos, é notado por todos. Hontem, pequeno, hoje bem maior, **sem utilidade**, avesso à escola e ao trabalho. Alimenta-se, um dia em uma casa, hoje, noutra, amanhã...e assim vai passando o tempo sem que alguém tome uma providência efetiva sobre o destino desse menino.

[...]

E assim os dias passam, ele crece, encorpa, e vai tomando ares de **pessoa destemida, insolente e agressiva**. As queixas contra ele se avolumam, conforme me foi relatado pelo Comandante do Destacamento Local. Ora de professora, reclamando de que ele costuma cercar as meninas quando vão para à escola; ora de uma mãe de família denunciando o seu comportamento, às vezes bem perto de sua casa. E também de um moço que procurou o Destacamento para reclamar de sua atitude insolente com sua namorada, agarrando e apertando os seus seios à visa das pessoas presentes. Por ultimo, hontem à noite, a parte de um morador da rua Cachoeira Alegre, a/n, no centro da cidade, registrando uma ocorrência sobre o furto de um relógio.

[...]

Quem sabe, MM. Juiz de Direito e de Menores, agindo com solicitude e presteza possamos **impedir que um menor sem a proteção de seus pais, enverede no caminho do crime, do vício e da violência**. É um trabalho de todos nós, mas a comunidade de Barão do Monte Alto permanece de braços cruzados sem saber como tomar uma iniciativa com providências reais e objetivas.

(Processo 1480.01.0008789/2020-35, Relatório, Barão do Monte Alto, 01 de março de 1987, assinado por “Comissário de Menores, grifo nosso)

Com efeito, percebe-se a evidenciação de concepções positivistas na da categorização tanto nos achados por Miranda (2015), quanto nos documentos aqui analisados. O referido autor menciona categorizações em relação ao comportamento do jovem, como a constatação de “vadiagem” e “indisciplina”. No que tange ao estudo

---

<sup>62</sup> Segundo Miranda (2015), o discurso das assistentes sociais de Recife era condizente com as publicações da FUNABEM no que tange ao internamento dos jovens em situação de vulnerabilidade, resultando em uma determinada padronização da documentação.

aqui realizado, tem-se no trecho acima o termo “sem utilidade”, demonstrando a referida similaridade com o estudo realizado em Recife.

Dessarte, tem-se categorização do caráter, do perfil e do comportamento do então denominado “menor”. Assim, ocorre a tentativa de explicar o referido comportamento com o desenvolvimento físico e corporal do jovem, evidenciando-se no discurso a perspectiva da “insolência”, “agressividade” e da ausência de medo.

Segundo Almeida (2017), a categorização dos adolescentes, ainda que posteriormente ao ECA, segue sendo uma das competências dos implementadores do serviço. Nessa linha, as evidências demonstram corroborar com os argumentos defendidos por Lipsky (2019), na medida em que as categorizações e o processo de decisão da burocracia de nível de rua permanecem ao longo da política enquanto dimensão central na explicação da formatação do serviço de atendimento ao jovem.

Ainda segundo o estudo de Almeida (2017), os relatórios iniciais analisados no início do Século XXI, em São Paulo, demonstram a recorrente categorização do adolescente e de seus familiares, em especial no que tange à tentativa de explicar a causalidade entre a situação de vulnerabilidade e o cometimento do ato infracional. É válido ressaltar que os documentos aqui analisados demonstram uma maior preocupação na decisão de institucionalização, enquanto no estudo da referida autora, tem-se a maior preocupação nos relatórios conclusivos.

Tal constatação pode evidenciar a preocupação da PNABEM não em ressignificar a trajetória do jovem a partir da reflexão de seus atos infracionais, como relatado por Almeida (2017), mas sim em institucionalizar a situação de vulnerabilidade em si, por vezes internando o jovem até sua maioridade. Nessa linha, a política anterior ao ECA e nos anos subsequentes a essa normativa orienta-se não somente em sentenças decorrentes dos atos do jovem, mas sim decorrente de sua situação socioeconômica.

Ademais, no trecho acima, aparenta-se subentender a solicitação de transferência da cidade em questão, não existindo relatos da tentativa de políticas sociais de apoio ao núcleo familiar no discurso. Percebe-se que, para além das diretrizes, assim como demonstrado por demais estudos na literatura, a escolha por uma política de institucionalização em larga escala permanece em todo o âmbito nacional, em detrimento do fortalecimento dos vínculos familiares (LIPSKY, 2019; ALMEIDA, 2017; MIRANDA; 2015).

A objetivação da decisão é, então, realizada na medida em que os processos institucionais, sejam nos ritos característicos de segurança pública, seja nos acordos técnico-burocráticos, determinam a institucionalização enquanto a única possibilidade de atendimento. Assim, a partir das categorizações e do discurso do conjunto de burocratas de nível de rua, tem-se o processo de decisão:

**Considerando que: várias tentativas foram feitas no sentido do menor permanecer junto aos familiares e na própria comunidade**, e que não foram favoráveis; a rejeição dos familiares para com ele, e a própria dificuldade dele em lidar com essas questões, sugerimos que o menor [...] **seja encaminhado a uma escola da FEBEM em regime de internato**, onde possa receber um atendimento adequado ao seu desenvolvimento.

(Processo 1480.01.0008770/2020-63, Relatório Social, 08 de abril de 1985, Belo Horizonte – Minas Gerais, assinado por “Auxiliar de Orientação Pedagógica”, grifo nosso)

[...] Requerente. Alegou que não tem condições de ficar com o menor; que o menor é desobediente e atualmente está com más companhias e que conseguiu vaga no Centro Educacional. Tal situação é bem e fielmente retratada no **Estudo Social** [...], onde se opinou pelo internamento do menor, **sendo que idêntico caminho foi trilhado** pelo Ilustre Representante do Ministério Público. Diante do exposto, **considerando o Estudo Social, o parecer do R.M.P. e demais elementos de convicção constantes destes autos**, DETERMINO O INTERNAMENTO do menor [...]

(Processo 1480.01.0009203/2020-12, CARTA DE GUIA nº 0047/88, Juiz de Fora – Minas Gerais, 21 de junho de 1988, assinado por Juiz de Menores, grifo nosso)

Os trechos acima transcritos permitem, em termos gerais, perceber o processo de justificação da burocracia de nível de rua na decisão do encaminhamento ao serviço. O discurso evidencia a fragilização dos vínculos familiares, em função de uma suposta rejeição e, ademais, evidencia as tentativas de reaproximação familiar. Assim, como estabelecido em Lipsky (2019), a burocracia opta por transferir o usuário aos demais serviços, uma vez que julgam não possuir as ferramentas ou capacidades necessárias para a realização do atendimento.

Ainda, é válido ressaltar que o discurso, como já antes mencionar, varia a partir da categoria da burocracia de nível de rua. Os juízes de menores, diferentemente de outros atores, se baseiam em um discurso de poder aparentemente embasado por meio da legislação, que os permitem ter amplos poderes discricionários (BRASIL, 1979).

No que tange ao processo de decisão em si, é recorrente nos prontuários a solicitação de sindicâncias por parte do juízo de menores, resultando em relatórios ou estudos sociais que possuem a finalidade de embasar a decisão dos atores do judiciário. Percebe-se, então, a sugestão de internamento por parte do estudo social que possibilita a elaboração de pareceres dos demais atores e, posteriormente, recorrentemente resulta na decisão de institucionalização.

Entretanto, evidencia-se nos relatórios a utilização por parte da burocracia das “brechas” legais em situações que o agente decisório considera enquanto atípica. No prontuário do processo 1480.01.0009204/2020-82, o juízo de menores autoriza o internamento de um jovem em um Patronato, em documento endereçado à então denominada enquanto Irmã Diretora da instituição. Ademais, percebe-se, recorrentemente, preceitos religiosos católicos nos prontuários analisados, de forma geral, no que tange à educação dos jovens atendidos.

Ademais, a categorização da “situação irregular”, uma vez ser embasada em uma concepção “menorista” da política, recorrentemente resulta na categorização moral dos operadores perante aos jovens atendidos. É válido notar que, evidencia-se nos relatórios, o juízo de valor estabelecido por parte dos atores da política sobre a totalidade do jovem, categorizando seu caráter, ainda que com base em impressões iniciais:

#### **ASSENTADA**

Aos 29 de Janeiro de 1985 nesta Cidade de: Itabira onde se achava o Sr. [...], juiz Direito da Primeira Vara dest. Comarca de Itabira comigo escrivão, com a presença do Dr. [...], Promotor de Justiça da Comarca, o menor [...], acompanhado de sua mãe [...], Bem como o Dr. [...], **nomeado pelo M.M. Juiz curador do menor**. Foi feita a inquirição da testemunha como adiante se vê, do que, para constar, fiz este.

O Escrivão,

[...]

Declarações prestadas pelo menor [...], Inaurido pelo M.M. Juiz disse que: fugiu para Belo Horizonte, [...] diz que fugi **porque o pai batia nele; apanhava com borracha de sofá, não lembra porque apanhava, é muito bonzinho em casa; é muito obediente para com os pais**; briga muito com os meninos vizinhos, mas brigava a mão não usando instrumentos capazes de causar lesões; só ficou um ano na escola e não sabe assinar o nome; [...]

Foi difícil obter informações do menor que é realmente rebelde, e muito grosseiro, mal educado, **atrevidinho**, chora a toa e de raiva deixando **transparecer maldade nos olhos**, encarando mal e relutante em ser desrespeitoso no tratamento. **As impressões deixadas pelo menor não são boas e pouco se pode fazer no sentido de orienta-lo e dar-lhe conselhos, porque ele não se dispoe** a ouvir, reflatario a qualquer entendimento. Nada

mais havendo mandou o M.M. Juiz encerrar este que vai devidamente assinado

(Processo 1480.01.0009205/2020-55, ASSENTADA, Itabira – Minas Gerais, 29 de janeiro de 1985, grifo nosso)

O trecho acima evidencia, em seu discurso, não apenas o processo decisório da burocracia, mas a possibilidade do transparecer dos valores morais dos funcionários nos documentos analisados. O coloquialismo, bem como os termos utilizados, demonstram os juízos realizados, de quando utilizadas das categorizações como “atrevidinho” e “transparecer maldade nos olhos”, demonstrando uma perspectiva de avaliação do próprio burocrata sobre sua interpretação de uma suposta “maldade” no caráter do jovem.

Não apenas, demonstra-se, uma vez mais, a perspectiva da burocracia na objetivação da decisão a partir da impossibilidade de transformar o jovem por meio do atendimento, frustrando a expectativa estabelecida por parte da burocracia e, conseqüentemente, resultando na institucionalização. Isso, evidenciado na expressão “as impressões deixadas pelo menor não são boas”, bem como na consideração da impossibilidade dos operadores de realizar mudanças no jovem.

Ademais, no que tange aos motivadores de institucionalização, é válido ressaltar que, apesar de que o “estado de abandono” se relaciona com as demais dimensões socioeconômicas, com elas não se confundem. Isso, uma vez que se tem relatos no discurso da possibilidade econômica de responsabilização por parte do jovem, sendo o estado de abandono não apenas uma resultante da situação de vulnerabilidade familiar, mas, ademais, o não interesse no fortalecimento do vínculo por parte do próprio responsável familiar:

O educando [...] teve sua 1º entrada no CERT, no dia 24.07.82, of. 802/82, ocor.pol. 009040, por se encontrar **em completo estado de abandono**.

[...]

Em 30.07.87 veio novamente [...] por uso de cola de sapateiro.

Após esta data o menor retornou 140 vezes [...]. Os motivos foram: 58 vezes por inalação de cola, 37 vezes por tentativa de furto, 5 vezes por atitude suspeita, 17 vezes por promover desordem, 12 vezes por vadiagem, 11 vezes **por operação limpeza**.

Em todas as entrada evadiu-se rapidamente, antes de se fazer entrevista.

Dizia sempre que queria ficar na FEBEM e trabalhar como office-boy, mas não conseguia permanecer por muito tempo.

Em 29.07.89 o mesmo retornou [...] e pediu para trabalhar como office-boy e permaneceu tempo suficiente para ser colocado no trabalho.

Em 07.08.89 fizemos uma visita à casa do avô do mesmo. Ele não estava em casa, e sim a tia dele. **Ela nos disse que a mãe do menor está morando**

**com um companheiro e uma filha e que a mãe a muito não aparece em casam e que não se interessa pelo filho.**

A tia contou que os pais de [...] eram casados quando o pai foi para o Iraque trabalhar. Depois disso a mãe começou a levar “umas pessoas”. (sic) **para casa, atualmente o pai tem boas condições financeiras e se preocupa muito com o filho, mas o mesmo não quer ficar com ele.**

(Processo 1480.01.0009045/2020-10, HISTÓRICO DO CASO, 30 de agosto de 1989, Belo Horizonte, assinado por Assist. Social, grifo nosso)

Destarte, a constatação da denominada “operação limpeza” demonstra uma evidência explícita da continuação de políticas higienistas que mantêm uma concepção positivista urbana ao invés de atender ao jovem enquanto um sujeito de direitos. O processo decisório de institucionalização aparenta, recorrentemente, se orientar por uma perspectiva de criminalização da pobreza e criminalização da utilização dos espaços urbanos (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

A partir de uma herança normativa “menorista”, é recorrentemente evidenciado nos documentos prontuários analisados que a perspectiva da segurança pública e urbana se sobrepõe ao fortalecimento dos vínculos familiares. Nessa linha, as diretrizes da PNABEM são ambíguas e permitem diversas interpretações, fornecendo, ademais, amplos poderes discricionários ao juiz de menores no que tange à institucionalização (MENICUCCI; CARNEIRO, 2011).

Por fim, cabe relatar que, segundo a literatura, as famílias não apenas foram passivas no que tange à implementação da política, mas sim ativas e relevantes para a expansão da PNABEM. Os documentos aqui analisados contêm evidências que aparentam estar em consonância com as constatações da literatura, sendo os responsáveis familiares, por vezes, os requerentes da institucionalização dos jovens em situação de vulnerabilidade (MIRANDA, 2015; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

### *5.2.1 Legitimação familiar*

A perspectiva da legitimação de uma política pública perpassa o conhecimento sobre os processos institucionais por parte da sociedade, em especial no que tange às políticas de baixa programabilidade, uma vez necessária a participação dos destinatários do serviço. No caso da política de atendimento ao jovem, uma vez que, recorrentemente, a participação do jovem não era voluntária, a participação das famílias foi essencial para a sua operacionalização (MENICUCCI; CARNEIRO, 2011; MIRANDA, 2015).

Com efeito, segundo Miranda (2015), no que tange aos relatórios de Recife, a centralidade do discurso é direcionada ao perfil do requerente do serviço de internamento. Assim, na própria estrutura documental era inicialmente necessário o preenchimento do perfil do responsável por parte da criança ou do adolescente para posteriormente relatar as condições socioeconômicas familiares<sup>63</sup>.

Os achados dos prontuários aqui analisados, assim como demonstrado em Recife, demonstram a relevância da legitimação dos responsáveis familiares na operacionalização do serviço. Assim, os documentos recorrentemente relatam a requisição da institucionalização por parte da família nuclear, extensa, ou demais responsáveis:

#### VII – HISTÓRICO DO CASO

O menor deu sua primeira entrada no CERT no dia 29/12/86. Este veio com um ofício do Juiz de Menores, autorizando o seu internamento.

[...], **mãe do menor, havia solicitado um encaminhamento institucional para o filho, expondo como justificativa, sérios problemas de comportamento, que este vinha apresentando.**

Ao entrevistarmos o menor, esta mostrou-se bastante evasivo e disse-nos que gostaria de ser encaminhado à uma Escola.

Após alguns dias, passou a procurar-nos com frequência, pedindo que **o levássemos de volta para casa.**

No dia 09/01, dona [...] aqui compareceu para visitar o filho. Na ocasião, fizemos uma coleta de dados, visando um possível encaminhamento para o mesmo. **Durante a entrevista, percebemos que esta não estava tão segura, quanto ao internamento do filho.** Ao constarmos esta dúvida, iniciamos então um trabalho, que permitisse uma reaproximação entre mãe e filho, para que este pudesse permanecer em sua companhia.

O problema preponderante que conseguimos detectar que existia entre os dois, era o sistema de vida que dona [...] levava e com o qual o filho não concordava em absoluto. Esta, conviveu com três companheiro, **sendo dois filhos com cada um deles.** E como [...] não concordava que ela arrumasse namorados, eles brigavam e este saía de casa, perambulando pelas ruas, entrando para grupos de meninos de rua, o que culminou com o seu acautelamento nesta Instituição.

Depois de conversarmos bastante, conseguimos que mãe e filho entrassem num acordo, **para uma última tentativa no sentido de não haver uma desestruturação do menor com a família. Fizemos o Estudo Social pedindo seu desligamento.** No dia 28/01/87, dona [...] veio buscar o filho com autorização judicial.

Em 19/05/87, compareceu ao CERT. D. [...], **retornando-o para o internamento.** Disse-nos que os problemas de comportamento do menor haviam-se agravados: estava mandando os irmãos menores roubarem para lhe dar dinheiro, tomando os xaropos que eram receitados para o irmão que tem bronquite, cheirando cola e ficando vários dias sem aparecer em casa.

Ao questionarmos o menor sobre o porquê dele não parar em casa, este assim nos respondeu: - "Ela é casada e fica arrumando namorado." **Afirmou-nos que não quer ficar com a mãe em hipótese alguma.** Nos afirmou ainda que vivia atualmente em uma "zona boêmia" chamada "Barba Azul", **fazendo**

---

<sup>63</sup> Ademais, o autor não encontra registro de atendimento de jovens por parte das assistentes sociais (MIRANDA, 2015).

**pequenos serviços para as prostitutas e à noite dormia na “mata do inferno”**, juntamente com outros menores.

(Processo 1480.01.0009143/2020-80, ESTUDO SOCIAL DO CASO, Belo Horizonte – Minas Gerais, 26 de junho de 1987, assinado por Auxiliar de Orientação Pedagógica, grifo nosso)

A trajetória dos usuários atendidos por meio do serviço, em função da não estruturação de uma rede de proteção social, acaba por ser circunstancial aos fatores familiares e sociais. Assim, a reestruturação familiar por meio do fortalecimento dos vínculos familiares depende da possibilidade dos responsáveis familiares ressignificarem sua trajetória por conta própria. Nos casos em que isso não ocorre, percebe-se a recorrência do contato do jovem com a institucionalização, por vezes transitando entre a situação de rua e o internamento.

Apesar do comportamento da criança e do adolescente serem, de forma geral, secundários à categorização da perspectiva socioeconômica da família no que tange à decisão de institucionalização, nos casos em que se relata a inadaptação do jovem aos responsáveis familiares, o comportamento passa a ter centralidade no discurso (RIZZINI; RIZZINI, 2004). No caso acima analisado, a vida sexual da responsável é categorizada por parte do jovem e seu o comportamento, tido enquanto problemático, foi a justificativa para a solicitação de institucionalização por parte da figura materna.

Nessa linha, segundo Rizzini e Rizzini (2004), as famílias recorrentemente, ao longo da existência da PNABEM, solicitavam o internamento de seus filhos. Com efeito, segundo as autoras, o considerável número de irmãos institucionalizados demonstra que as famílias, tendo ciência dos procedimentos institucionais, tiveram relevância da legitimação e expansão da política como um todo:

Inquirida respondeu: que a declarante é casada com [...], que trabalha na Prefeitura, mas que tem problemas de saúde, alcoolismo e que a declarante passa por certas dificuldades financeiras visto que tem mais sete filhos todos menores; que declarante deseja que seu filho seja educado numa das escola da Febem, porque ela não tem condições de fazê-lo; que a declarante quer **também, que seu filho [...], com 11 anos de idade, seja igualmente, internado numa das Escolas da Febem.**

(Processo 1480.01.0009856/2020-35, TERMO DE AUDIÊNCIA, Belo Horizonte – Minas Gerais, 15 de junho de 1988, assinado por MM. Juiz, Curadora de Menores, As. Social, Genitora do menor, e Advº, grifo nosso)

Assim, sob o pretexto da incapacidade familiar, justificando a impossibilidade de auxiliar no desenvolvimento do jovem, utilizada por parte dos requerentes do serviço, por vezes tinha-se a institucionalização da totalidade das crianças e adolescentes de um mesmo núcleo familiar (RIZZINI; RIZZINI, 2004). Com efeito, percebe-se nos prontuários analisados os vínculos existentes entre os irmãos institucionalizados, por vezes a burocracia caracterizando-os enquanto “positivos”, por vezes enquanto “negativos”.

É válido mencionar que existem similaridades em termos das categorizações visualizadas por Almeida (2017), Miranda (2015) e os documentos aqui analisados no que tange aos responsáveis familiares. Segundo os estudos de Miranda (2015), as famílias são classificadas entre “ajustadas” e “desajustadas”, bem como constatado na classificação realizada por parte dos burocratas de nível de rua em Almeida (2017). Nessa linha, os relatórios aqui analisados demonstram as categorizações entre famílias pretensamente “capazes” ou “incapazes”.

Nos casos em que os irmãos são institucionalizados em unidades diferentes, percebe-se no discurso a preocupação dos funcionários na manutenção dos vínculos familiares, uma vez mais evidenciando-se a dicotomia entre a institucionalização e o fortalecimento de vínculos. Dessarte, por vezes, percebe-se nos prontuários cartas e demais comunicações entre unidades a fim de compartilhamento de informações entre irmãos.

Apesar dos estudos sociais serem fontes informacionais relevantes aqui no estudo realizado, por vezes sendo os documentos nos quais, pode-se perceber o maior esforço de construção dos operadores, demais documentos, tais quais cartas e ofícios, evidenciam informações relevantes sobre a política:

Querido Irmão

Escrevo esta cartinha com muito carinho e com muito amor.

[...] me-lembrando das brincadeiras, que eu e você e outros, brincávamos. Era muito animado irmão! Desejo tudo de bom para todos vocês, que Deus nos olhe e proteja sempre.

Abraços de seu querido irmão

(Processo 1480.01.0009671/2020-83, Carta, Muriaé – Minas Gerais, 27 de agosto de 1982, grifo nosso)

Sr. Diretor, cordiais saudações.

Vimos por esse intermédio solicitar sua atenção no que se refere ao nosso educando [...], cujo irmão, de nome [...], se encontra internado em sua

Unidade. [...] muito nos tem comentado a respeito desse irmão, do qual se separou a contragosto. **Nosso educando constantemente reclama essa separação. Atendendo então à filosofia da Febem, de aproximação familiar**, gostaríamos de obter algumas informações a respeito desse irmão, visto que, a única notícia que temos é que ele é excepcional.

Como o educando insiste nesse encontro com o irmão, colocando nessa oportunidade **a única reivindicação de sua vida**, entendemos como inicialmente necessário, nos situarmos quanto à pessoa de [...]

(Processo 1480.01.0009758/2020-62, documento sem identificação, Muriaé – Minas Gerais, 05 de dezembro de 1985, grifo nosso)

Percebe-se diversas nuances do encaminhamento dos jovens às instituições conveniadas, a partir da análise dos prontuários da fundação estadual de Minas Gerais. Nessa linha, é inviável estabelecer uma projeção homogênea para o atendimento, uma vez que cada trajetória é única, sendo o discurso da burocracia de nível de rua estruturado em função das particularidades de cada criança ou adolescente.

Com efeito, o atendimento e o “desligamento” do jovem são influenciados por eventos e situações circunstanciais que, recorrentemente, pouco dependiam do comportamento do jovem. A fragilidade, ou ausência de serviços públicos complementares à institucionalização, resultavam em atendimentos fragmentados e que pouco faziam para a ressignificação da trajetória dos jovens e dos responsáveis familiares.

### 5.3 O atendimento

A decisão dos implementadores de institucionalizar crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, como anteriormente mencionado, evidencia a dicotomia entre o afastamento da criança e do adolescente de seus núcleos familiares e comunitários, com a perspectiva da burocracia de reaproximação familiar. Assim, a partir do momento em que o jovem se torna um usuário do serviço, sendo internado nas unidades conveniadas, ocorre a possibilidade da fragilização dos vínculos familiares e comunitários, substituindo-os por vínculos entre o usuário e os burocratas de nível de rua (BRASIL, 1964, 1979; LIPSKY, 2019).

Após a institucionalização, as categorizações por parte dos funcionários saem da centralidade da família e passam a focar no jovem atendido. De forma geral, percebe-se cinco tipos de categorização, a saber: em relação ao perfil

socioeconômico; em relação ao comportamento; em relação à sua índole ou ao seu caráter; em relação às suas aptidões e perspectivas; e em relação às suas companhias.

No que tange ao atendimento realizado, rotula-se frequentemente o jovem em função de seu comportamento e de suas aptidões e perspectivas. Como anteriormente mencionado, cada momento da política possui características específicas. Anteriormente à institucionalização, a decisão de internamento se baseia, majoritariamente, na categorização do perfil socioeconômico e moral dos responsáveis por parte do jovem, geralmente sendo a categorização da família nuclear ou extensa.

Posteriormente à internação, tem-se a predominância da categorização do comportamento do jovem frente às orientações e ao atendimento fornecido por parte da burocracia. Assim, no discurso, demonstra-se a perspectiva da burocracia de nível de rua de justificar o sucesso ou não das atividades realizadas em âmbito institucional em função da adequação ou não da criança ou do adolescente:

Síntese informativa

[...]

Histórico

. **Em 04.11.92 o educando foi transferido para o Centro Educacional “Dom Delfim”.**

. **Desde sua chegada [...] demonstra ser um adolescente nervoso e arredio. Não se relaciona bem com os outros educandos desta Unidade.**

. O educando apresenta vários distúrbios de comportamento.

. **Sua agressividade levou-o a agredir a professora** atirando-lhe uma cadeira. Prestou vários depoimentos na Delegacia de Polícia de Muriaé.

. À noite quando todos os educandos dormiam juntamente com um amigo ateou fogo no pé de dois internos.

. Não se adapta a qualquer tipo de ensino profissionalizante.

. **No ensino formal apresenta dificuldades de aprendizagem**, tendo sido reprovado na 2ª série do 1º grau no ano de 1.993.

**[...] foge constantemente da escola ficando foragido durante todo o período escolar.**

. **Atualmente faz uso de remédio controlado (Tofranil-10mg)**

. Sofre de enurese noturna.

. Participou como líder na fabricação e distribuição de chá entorpecente [...]

. Aparentemente é um **menino tranquilo e carinhoso.**

(Processo 1480.01.0009295/2020-50, Síntese Informativa, Muriaé – Minas Gerais, 10 de fevereiro de 1994, assinado por Auxiliar-Social, grifo nosso)

Com efeito, as políticas que envolvem a atribuição de categorizações por parte dos operadores, como ocorre com o status de “situação irregular”, fornecem aos atores envolvidos na implementação a função de determinar a elegibilidade dos

serviços ofertados. Ademais, percebe-se que a influência da burocracia de nível de rua sobre os grupos sociais em situação de vulnerabilidade, tais quais as crianças e adolescentes com seus vínculos familiares fragilizados ou rompidos, é ainda mais significativa (LIPSKY, 2019; BRASIL, 1979).

Dentre os diversos documentos aqui analisados, tais quais as sínteses informativas, os relatórios de acompanhamento, dentre outros, percebe-se que o comportamento da criança ou do adolescente, uma vez em âmbito institucional, influencia nas categorizações e processos de decisão. Destarte, é evidenciado nos documentos que a partir da não adaptação do jovem ao serviço, tem-se a perspectiva da transferência de unidades ou o do contato direto com as forças policiais.

Ademais, no que tange ao estudo realizado por Almeida (2017), constata-se a utilização dos documentos de acompanhamento analisados a fim de registro do comportamento dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Percebe-se que existem similaridades na finalidade da utilização dos documentos, ainda que em momentos distintos dessa política e em unidades federativas distintas.

A burocracia de nível de rua, então, passa a avaliar a mudança no comportamento do adolescente a partir das atividades realizadas por parte dos técnicos de atendimento (ALMEIDA, 2017; LIPSKY, 2019). Com efeito, nos documentos aqui analisados, encontram-se, no discurso, perspectivas similares aos achados da referida autora:

M.M. Juiz,

Vimos através deste passar a V.Sa. informações a respeito do comportamento de adolescente [...], encaminhado a esta Instituição através de ofício nº 2.531/94 de 25/02/94.

Desde que chegou em nossa unidade temos tentado através de conversas informais a dar a [...] oportunidades para desenvolvimento físico, moral, mental espiritual e social.

Apesar de todo esforço de nossos educadores temos notado que o adolescente apresenta grande rebeldia dificultando em muito o nosso trabalho.

Estudos realizados junto à professora e educadores de [...], revelaram o seguinte:

- É desinteressado pela escola, pelos estudos e não respeita á professora.

- **Não cumpre o regulamento da Unidade.**

- **Apresenta frequentemente gestos e atitudes imorais.**

- Não relaciona bem com os educandos menores e frequentemente bate nos mesmos.

- Nesses quase 05 (cinco) meses de permanência em nossa Instituição verificamos que avançamos muito pouco em relação à mudanças de hábitos e atitudes de [...]. **Sentimos que ele precisa de um tratamento psicológico, sistemático e isso, nessa Unidade não oferece.**

Diante do exposto e considerando:

- **A necessidade de um acompanhamento psicológico junto ao educando;**

- A municipalização de nosso atendimento com o encerramento de sistema de abrigo;

**O item VI, de Art. 124 da Lei nº 8.069 que estabelece como direito do adolescente ser internado, na mesma localidade onde reside seus familiares.**

- Somos pelo retorno de [...] ao Centro Educacional “D. Geraldo Maria de Moraes Penide de Juiz de Fora uma vez que esta Instituição possui pessoal adequado para assisti-lo ou outro estabelecimento educacional onde o adolescente em epígrafe, **receba o tratamento adequado à sua conduta.**

(Processo 1480.01.0009809/2020-43, Ofício, Muriaé – Minas Gerais, 06 de julho de 1994, assinado por Diretora)

Em termos gerais, a dimensão da segurança se demonstra preponderante no processo decisório realizado após a institucionalização. O não respeito às normativas institucionais resulta recorrentemente na transferência entre as unidades conveniadas, influenciando também na trajetória do jovem. Nessa linha, constata-se, no relato acima, que a perspectiva da proximidade familiar estabelecida no ECA é apenas utilizada após o discurso apresentar a perspectiva da não adaptação às normas, por parte do jovem, da unidade conveniada.

Assim, apesar de se perceber a mudança no discurso posterior ao ECA, com uma maior atenção assistencial prestada aos responsáveis familiares, bem como na utilização do termo “abrigo”, separando a medida socioeducativa da situação de abandono, observa-se a herança da política anterior em função da perspectiva da segurança. Ademais, as categorizações utilizadas no relato, não apenas evidenciam o comportamento do jovem, mas também evidencia juízos de valor por parte da diretora a qual elabora o documento. Isso, ao explicitar os gestos e comportamentos tidos enquanto imorais e na impossibilidade do corpo técnico de propiciar mudanças em seus hábitos e atitudes.

No trecho em análise, a justificativa central da requisição de transferência é a necessidade de acompanhamento psicológico especializado para o jovem atendido, subentendendo a incapacidade da unidade de fornecer tal tipo de acompanhamento. Ainda que em relato posterior ao ECA, a perspectiva do fortalecimento dos vínculos familiares e da aproximação da localidade geográfica familiar é tida apenas enquanto terceira justificação.

Pode-se subentender, então, que, apesar da possibilidade da fragilização dos vínculos familiares em função da distância geográfica, caso a unidade possuísse as ferramentas necessárias para o atendimento, o jovem permaneceria

institucionalizado. É válido ressaltar que, ao longo da análise dos documentos, a perspectiva da adaptação dos jovens às normas institucionais influencia, recorrentemente, em sua trajetória:

Tem 16 anos – **não sabe a sua data de nascimento**. [...] É natural de Muriaé, mas a mãe o colocou na [...] daqui porque ele ficava bagunçando jogava pedra no telhado e uma vez tacou pedra na mãe. Foi para o Horto depois foi para Corinto **mas não sabe porque foi transferido de lá**. Implicava muito com os meninos pequenos.

Foi para Lagoa Santa onde permaneceu por 2 ou 3 anos. **Gostava de lá. Foi transferido porque a família é de Muriaé**. Não sabe o endereço, mas sabe ir à casa da mãe. O pai morreu. A mãe vive com um homem que convive com ela e com outra. [...] Em Lagoa Santa só fez curso de Horticultura. [...] Não entende nada de religião mas fez 1ª comunhão há muito tempo. Em Lagoa Santa alguns colegas iam à missa na comunidade, mas ele não ia. Diz que não liga pra esse negócio. 13.02.85

(1480.01.0009355/2020-79, Entrevista Inicial com a Coordenadora, Muriaé – Minas Gerais, 13 de fevereiro de 1985, grifo nosso)

O adolescente do relato acima possui em sua trajetória de institucionalização diversas passagens de internação em unidades distantes de seu núcleo familiar. No caso em questão, a legitimação fornecida por parte da mãe do jovem foi essencial para a institucionalização do mesmo, vez que o discurso evidencia a escolha da figura materna de solicitação do distanciamento familiar.

Além das diversas transferências relatadas acima, comuns nos documentos de prontuários analisados, tem-se no discurso que, apesar de por vezes respeitadas as perspectivas das crianças e dos adolescentes no que tange às atividades realizadas na unidade e nas transferências, a perspectiva da segurança pública prevalece na política. Isso pode ser visualizado no relato da transferência de Corinto sem o entendimento do jovem sobre o motivo, subentendendo que foi em função de seu comportamento em relação às normas da unidade.

Com efeito, pode-se dizer que a categorização e a elegibilidade dos serviços em função do perfil e comportamento do usuário é uma das perspectivas centrais da burocracia de nível de rua (LIPSKY, 2019). Em função dessa perspectiva, os juízos de valor dos operadores permanecem relevantes na análise da formatação na política, ainda que após a institucionalização:

O educando apresentou idade mental (9:3) **aquém da idade cronológica** e um QI 73 (**limítrofe**). No Raven obteve resultado médio superior, evidenciando um pensamento reflexivo e boa capacidade de concentração.

[...] embora não tenha dificuldade de se relacionar com o grupo prefere assumir sozinho suas tarefas no setor, realizando-as com **responsabilidade e capricho**. Demonstrou ser ativo, independente, **meigo, obediente**, reivindicativo, preocupado em relação ao seu futuro e **evidencia forte vínculo afetivo com o irmão**, estando sempre pronto a defendê-lo, acreditando-se responsável por ele, por ser o mais velho.

(Processo 1480.01.0009669/2020-40, PARECER PSICOLÓGICO, Belo Horizonte – Minas Gerais, 19 de junho de 1987, assinado por psicóloga, grifo nosso)

Chegou em nossa escola no dia 21.01.83 e nos primeiros contatos pareceu-nos vangloriar-se pela situação de criança superprotegida pelo irmão mais velho e **pareceu-nos mesmo prevalecer-se desta condição**. [...] 31.05.83. [...] é ótimo em tudo. Seu **relacionamento com profª e colegas é bom**, embora seja um pouco fechado. É muito caprichoso. Aprendizagem ótima. 1984. O educando está se **tornando preguiçoso e inconstante**. [...] voltou a prevalecer-se da presença do irmão que o influencia bastante. O irmão foi transferido

(Processo 1480.01.0009668/2020-67, Acompanhamento do caso, grifo nosso)

“04/04/89 - está foragido, mas sabemos q. se encontra na cidade, foi visto por várias pessoas, não sabemos quem o está ajudando. O menor fugiu por se ver surpreendido roubando objetos na unidade. **Suas companhias são péssimas**.

(Processo 1480.01.0009297/2020-93, Relatório de acompanhamento, Muriaé – Minas Gerais, 04 de abril de 1989)

Nos trechos acima elencados de três prontuários distintos, tem-se diversas categorizações realizadas por parte dos implementadores da política. No primeiro trecho evidenciado, tem-se a utilização do campo de atuação da psicologia para realizar categorizações baseadas no campo científico, rotulando o educando em níveis intelectuais, emocionais e de habilidades. No segundo trecho, em relatório de acompanhamento, tem-se a categorização em função de seu relacionamento com os professores e colegas e em relação ao seu caráter, o categorizando enquanto preguiçoso e inconstante. Tais perspectivas são comuns nos prontuários analisados.

No último trecho, demonstra-se a categorização em função das companhias do jovem analisado, para além de seu comportamento. Com efeito, existem documentos em que sua estrutura se direciona à classificação do comportamento em tópicos que incluem a higiene, a sociabilidade, a disciplina, dentre outras dimensões. Nestes documentos, as aptidões também são classificadas, a exemplo da habilidade de compreensão e a emotividade.

Nessa linha, os burocratas de nível de rua, assim como demonstrado por Lipsky (2019), esperam certos comportamentos por parte dos usuários com quem interagem. Os implementadores da política, a exemplo das forças policiais, possuem expectativas em relação ao comportamento dos usuários perante a sua autoridade e, quando esta expectativa não é cumprida, tem-se a reação por parte dos operadores:

**Fugiu daqui porque não se acostuma em Escola. Prefere ficar em BH**

[...]

Quando foge fica perambulando pelo centro da cidade ou na FEBEM do Horto. Lá trabalha na horta e de Offici-boy

[...]

O educando evadiu-se logo após a sua chegada, indo parar nas mãos da polícia para a qual mentiu dizendo que era de BH e dando nome trocado. Como os policiais **não tinham onde deixá-lo para passar a noite** trouxeram-no para a Escola e tudo foi descoberto, o que irritou profundamente os policiais **que o algemaram**, juntamente com seu colega [...], levando-os em seguida para a cadeia de onde também fugiram.

(Processo 1480.01.0009358/2020-95, Retorno de fuga, Muriaé – Minas Gerais, 02 de dezembro de 1985, grifo nosso)

O trecho de documento acima corrobora com a perspectiva da centralidade da discricionariedade dos burocratas de nível de rua. Ao relatar a trajetória do jovem, percebe-se que, assim como estabelecido em Lipsky (2019), os policiais passam a decidir sobre quais comportamentos sancionar e quais ignorar.

Nessa linha, ao esperar determinados tipos de comportamento dos usuários do serviço, ainda que usuários não voluntários, como se visualiza na política de institucionalização, a perspectiva da atitude de algemar o jovem após o relato da suposta mentira em que resultou, segundo o discurso, na frustração dos policiais, evidencia a discricionariedade no fornecimento da sanção. Com efeito, tem-se também a perspectiva do jovem atendido que, no que se demonstra, aparenta reagir à burocracia a fim de evitar a institucionalização.

O adolescente ou a criança, ao não se adequarem às perspectivas tidas enquanto moralmente corretas por parte dos funcionários, possuem suas trajetórias marcadas por transferências e responsabilizações. Dessarte, ainda que é evidenciado nos prontuários os diferentes tipos de procedimentos a depender da unidade, como anteriormente mencionado, a perspectiva da segurança é sempre de relevância central:

O menor foi admitido nesta escola no dia 26/11/87, transferido do Centro Educacional Dom Geraldo Maria de Moraes Penido, chegando nesta escola foi encaminhado ao **Pavilhão de Segurança** conforme procedimento normal da Unidade. **Quando chegou sentiu grande dificuldade em adaptar se ao regulamento da escola**, sendo que por este motivo foi encaminhado ao Pavilhão de Segurança por várias vezes, **evadindo-se por 03 vezes** se sendo que a última evasão deu-se em 05/05/90 retornando-se em 20/06/90. Nesta última evasão o menor envolveu-se juntamente com outros alunos da escola em um furto na cidade de Sete Lagoas vendendo a mercadoria para **pessoas de caráter bastante duvidoso**. Assim que fora abordado pela polícia local, entregou-lhes o endereço dessas pessoas, as quais não satisfeitas por terem se envolvido com a polícia e devolvido a mercadoria juraram vingança ao menor, que desde então vem sofrendo perseguições dentro da unidade por tais elementos que conhecem a escola por **já terem sido internos da mesma, vem durante a noite rondando a Unidade e os pavilhões deixando assim todos receiosos pela vida do menor**. Para a segurança dos internos da Unidade e do menor [...], pensamos que a solução mais **recomendada para o caso seria sua transferência ou desligamento da unidade**.

(Processo 1480.01.0009995/2020-65, SÍNTESE INFORMATIVA, Sete Lagoas – Minas Gerais, 11 de setembro de 1990, assinado por Aux. Sócio-pedagógico, grifo nosso)

Os implementadores da política exercem suas atividades e funções em situações complexas e em formatos pouco programáticos (LIPSKY, 2019). No caso dos documentos de requerimento de transferências, tem-se recorrentemente a justificativa da incapacidade de fornecer o atendimento apropriado ou, como demonstrado no caso acima, a incapacidade de garantir a segurança do jovem.

Nesta toada, os processos decisórios no atendimento dividem-se, nos documentos, entre as solicitações e recomendações internas e externas. As solicitações externas usualmente solicitam transferências ou desligamento a partir de uma suposta concordância dos membros da burocracia de sua incapacidade de realizar o atendimento específico em uma determinada unidade, geralmente tendo o processo de decisão justificado em função da perspectiva da segurança. As recomendações internas, normalmente realizadas por profissionais da saúde, possuem o processo de decisão embasado em conhecimentos técnicos e científicos na recomendação de atividades específicas a partir do perfil e capacidades da criança ou do adolescente.

As recomendações internas sugerem psicoterapias específicas, “tratamentos” laborais, atividades educacionais específicas, dentre outras orientações. Ademais, existem, na documentação, evidências da utilização de atendimentos de saúde a fim

de possibilitar a realização de transferências, analisando a integridade física do jovem e sua condição de saúde.

Destarte, em consonância com os resultados obtidos por Almeida (2017), os relatórios de acompanhamento relatam os encaminhamentos realizados com os jovens na unidade, bem como seu desempenho e suas perspectivas em relação à sua adaptação posterior à sociedade. A partir de uma perspectiva positivista de civilidade, é frequente nos prontuários documentos que relatam a aptidão ou não dos jovens perante as atividades laborais ou perante a educação profissionalizante.

Com efeito, as categorizações em relação ao caráter e ao comportamento perpassam, por vezes, o desempenho do jovem nas atividades profissionalizantes ou nas atividades realizadas nas unidades. Constata-se no discurso as diversas atividades operacionais e de rotina<sup>64</sup> realizadas por parte das crianças e dos adolescentes:

**O menor durante a sua permanência no setor, demonstrou ter bons hábitos higiênicos, ser frequentemente alegre.**

Com os colegas mostrou-se inibido, cooperativo e afetivo. Com os funcionários, mostrou-se obediente e afetivo.

**Participou das atividades de horta, recreação e limpeza.**

**Em sua atuação mostrou-se pontual, ágil, interessado, responsável, habilidoso, caprichoso, e tem hábitos de terminar todas as tarefas por ele iniciadas.**

(Processo 1480.01.0009502/2020-87, COMPORTAMENTO DO MENOR, Belo Horizonte, 30 de setembro de 1982, assinado por auxiliar de Orientação Pedagógica)

Ademais, em decreto publicado em 18 de maio de 1987, que “dispõe sobre a iniciação ao trabalho do menor assistido e institui o Programa do Bom Menino”, estabelece-se a possibilidade de recebimento por parte do jovem atendido de bolsa de iniciação ao trabalho. A seleção dos adolescentes a participarem do programa, assim como sugerido por parte do nome do mesmo, depende do “bom” comportamento do adolescente, sendo que é taxativa a perda da bolsa no caso da não adaptação às regras do programa ou das regras da entidade profissional (BRASIL, 1987).

---

<sup>64</sup> Em processo de número 1480.01.0009923/2020-69, em documento denominado “OBSERVAÇÃO DO MENOR DO SETOR”, em adolescente de 14 anos, em Belo Horizonte, em 20 de maio de 1981, tem-se o registro de participação do mesmo na totalidade das atividades do setor, a saber: horta, capina, jardinagem e limpeza.

Percebe-se, então, que no âmbito da institucionalização, a perspectiva laboral é vinculada à dimensão de caráter, bem como à personalidade dos jovens atendidos. Assim, ao bem desempenhar as atividades do setor, com obediência e presteza, como demonstrado no relato acima, tem-se o relato “positivo”, uma vez que se cumpre as atividades demandadas a partir de uma concepção de comportamento ideal esperada por parte da burocracia de nível de rua (LIPSKY, 2019).

#### 5.4 O “desligamento”

Assim como demonstrado nos tópicos anteriores, cada etapa da política de institucionalização possui suas particularidades no que tange às categorizações e processos de decisão. Após o atendimento, a decisão do “desligamento” do jovem da política é dependente de diversos fatores, mas que, possui centralidade na reestruturação das condições socioeconômicas familiares ou no alcance da autonomia do jovem.

Com efeito, a institucionalização tem sua operacionalização resultante de uma concepção higienista da utilização dos espaços públicos por crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, ou, frequentemente, em função da requisição dos responsáveis familiares. Assim, o processo de “desligamento” frequentemente perpassa dimensões alheias ao comportamento do jovem, no que tange à possibilidade ao retorno familiar e comunitário.

Entretanto, o comportamento do jovem é relevante para o processo decisório dos operadores no que diz respeito às tentativas de fortalecimento dos vínculos familiares. Com efeito, tem-se a possibilidade, nos prontuários analisados, da passagem das férias e feriados em núcleos familiares:

Prezada Sra.

Venho por meio desta dar-lhe notícias de [...] **que se encontra muito bem de saúde e com um comportamento adequado.** Desejamos saber da possibilidade do [...] e seu amigo [...] irem passar as férias com a Sra. e se para **tanto irá se encarregar das despesas de viagem de ambos.**

O período de férias se inicia agora em 20/12/88 e termina em 31/01/89, por isso esperamos uma resposta o mais rapidamente possível para tomarmos as medidas necessárias, tais como horários de viagem, dia, etc.

Esperamos que por ai tudo ande correndo muito bem, dentro da medida do possível, **queremos que seu filho passe as férias junto a família,**

**principalmente por se aproximar o natal e este ter revelado que não deseja passar esta data dentro da entidade.** De nossa parte esperamos qualquer contato para estabelecermos outros detalhes.

Desde já agradecemos a atenção dispensada,

(Processo 1480.01.0009043/2020-64, Carta, Muriaé – Minas Gerais, assinada por Auxiliar-Social)

É válido ressaltar que, a partir do relato acima, demonstra-se que os recursos financeiros e de pessoal de fato se concentravam na perspectiva da institucionalização, uma vez que se tem no discurso o pedido de custeio da viagem dos jovens a ser realizado por parte da família em questão. No caso em que os responsáveis familiares estejam em situação de vulnerabilidade, o fortalecimento dos vínculos familiares passa a ser dificultado, uma vez que se constrói uma barreira econômica e geográfica contra essa aproximação.

As evidências documentais demonstram, então, que parte da solução encontrada é a tentativa paulatina de reaproximação familiar por meio de visitas e de encaminhamento dos jovens em períodos de férias em conjunto com seus responsáveis familiares. Isso, no caso das crianças e adolescentes os quais não possuem seus vínculos familiares rompidos.

A legislação, alterada após a promulgação do ECA, demonstra ter influência na perspectiva da institucionalização, ainda em que pese o fato de que a internação se mantém nas unidades anteriores à política de 1990. Assim, posteriormente à mudança normativa, tem-se a evidenciação do apoio familiar para além da institucionalização:

Pelo presente, vimos novamente sugerir o desinternamento do adolescente [...], **já que o trabalho de estreitamento dos laços afetivos do adolescente e sua família**, que temos realizado desde outubro de 1995, tem demonstrado resultados bastante satisfatórios.

No dia 21 de Junho de 1996, realizamos uma visita à residência do adolescente, onde pudemos verificar o interesse da mãe em que [...] voltasse a residir com ela.

Dessa forma, sugerimos a incersão do adolescente no sistema de semi-internato deste Centro Educacional.

Sendo que nos apresenta para o momento, subscrevemo-nos,

(Processo 1480.01.0008514/2020-88, Ofício, Muriaé – Minas Gerais, 27 de junho de 1996, grifo nosso)

Diferentemente de Almeida (2017), a qual relata uma grande homogeneidade nos relatórios de conclusão da internação, nos documentos aqui analisados tem-se grande variedade nos relatórios que relatam sobre o desligamento. No caso da autora,

percebe-se que os documentos possuem homogeneidade e possuem um maior caráter de elaboração e registro, uma vez que são os documentos que possuem maior esforço de um relato coerente, possuindo a perspectiva da construção de uma decisão.

Nestes relatórios analisados, a autora relata a preponderância de categorizações e avaliações positivas sobre a situação familiar e o comportamento do jovem atendido. Estes relatórios possuem a perspectiva de demonstrar a situação inicial, as medidas adotadas com relação a essa situação e mudança observada, sustentando a decisão final (ALMEIDA, 2017).

Assim, percebe-se que, diferentemente dos documentos analisados por Almeida (2017), que evidenciam a política mais adaptada aos preceitos do ECA, nos documentos aqui analisados não se tem a preocupação da recuperação e reflexão com base no ato infracional em si, ressignificando a trajetória do jovem, mas sim a preocupação das condições materiais e morais dos responsáveis familiares de auxiliarem no desenvolvimento do jovem. A consequência documental evidenciada é uma menor preocupação no que tange ao “desligamento” e maior no que tange aos documentos necessários à decisão de institucionalização.

A resultante é a menor preocupação da reflexão do comportamento do jovem perante o ato infracional cometido, uma vez de que a própria situação de vulnerabilidade era marginalizada, recorrentemente não sendo alterada uma vez que não se encontraram aqui, evidências de auxílios e apoios articulados em uma rede de serviços, ao núcleo familiar ou à família extensa. A institucionalização, assim, torna-se um mecanismo de separar e estigmatizar crianças e adolescentes com laços familiares fragilizados e que utilizavam dos espaços urbanos para sua subsistência (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

A política da PNABEM, operacionalizada por meio da FEBEM, uma vez ser uma política que herda não apenas as estruturas dos serviços ao jovem anteriores, mas também utiliza dos preceitos “menoristas”, acaba por resultar na criminalização da situação de vulnerabilidade. Na prática, nos documentos aqui encontrados, isso resulta na institucionalização dos jovens com vínculos familiares rompidos até a sua autossuficiência:

O referido educando foi admitido neste Centro em 10/08/88, pois a escola em que se encontrava foi transformada em escola agrícola. Desde então foram

fugas e retornos sucessivos até que em 05/89 fugiu e não mais retornou a este centro.

**Ficamos sabendo que o menor encontrava-se residindo em uma casa do bairro [...], conhecido ponto de drogas, roubos, etc (sic), precisamente o, educando reside à [...] e “mora” em companhia de [...], que possui 21 anos e tem sérios problemas mentais, junto com eles reside a mãe da moça.**

Durante o tempo em que moram juntos [...] ficou grávida [...] a criança foi registrada apenas em nome da mãe pois o pai era menor, somente agora eles estão providenciando o reconhecimento de paternidade.

[...]

O educando foi sempre acompanhado pela Unidade, mas nunca retornou a este Centro, ele não trabalha e todos vivem da pensão de D. [...] e das faxinas que [...] faz.

A criança já completou 1 ano e é bastante saudável, tem por parte da mãe grandes cuidados e atenções.

No dia 15/07/91 às 14:30 horas compareceram a este Centro, [...] para conversarmos a respeito da pensão que o educando vinha recebendo e era depositada em juízo, agora tendo completado 18 anos o educando pretende comprar uma casa aqui em Muriaé, onde irá residir juntamente com [...] e sua Filha, pretende também que a casa seja colocada no nome dos filhos e usufruto dos dois.

Estamos averiguando as possibilidades de compra de casa, para quando o dinheiro for liberado.

**Aguardamos um parecer de V. Exa para solucionar o caso e considerarmos o educando desligado desta Fundação, mas assim mesmo continuaremos o acompanhamento até que estejam bem estruturados.**

(Processo 1480.01.0009297/2020-93, RELATÓRIO, Muriaé – Minas Gerais, 16 de julho de 1991, assinado por Auxiliar-Social, grifo nosso)

É válido notar que a perspectiva de ressignificação do adolescente é circunstancial à várias dimensões, que vão depender da própria trajetória do mesmo. No caso, de relato posterior ao ECA, tem-se o acompanhamento por parte da burocracia após a institucionalização, mas ainda assim não se demonstra a estruturação de serviços sociais. O jovem, ao que se entende pelo discurso, ainda sem ser oficialmente “desligado”, transita livremente entre a instituição, sendo que a burocracia relata o acompanhamento durante o tempo em que o adolescente, no que se subentende, se ausência irregularmente da instituição.

Ademais, tem-se novamente a perspectiva de uma política higienista, uma vez que se subentende que o jovem poderia transitar entre o âmbito interno e externo da instituição, uma vez que não estaria utilizando os espaços públicos para subsistência e sim de uma residência, ainda que em local de criminalidade pretensamente frequente. Nessa linha, uma vez completados os 18 anos, idade tida enquanto limite para o serviço, bem como estabelecida a possibilidade de autossuficiência, ainda que não sendo em função do próprio trabalho, a burocracia solicita o “desligamento” formal

do jovem. Percebe-se, entretanto, que posteriormente ao ECA, ainda que com a herança da política anterior, existem mudanças, tais quais o acompanhamento fora do âmbito institucional, como acima demonstrado.

Nos documentos aqui analisados, tem-se recorrente a perspectiva de tentativa de “orientação” moral e profissional, resultando, em caso de adaptação do jovem com vínculos rompidos, na autossuficiência econômica do mesmo. As categorizações nestes documentos demonstram-se positivas acerca do comportamento do jovem atendido, demonstrando que o mesmo possui as condições materiais e morais de sobrevivência e desenvolvimento:

Em 29/11/84, o educando foi internado no Centro Educacional “Dom Delfim” onde encontra-se até hoje.

Neste período tentamos localizar a família do mesmo, mas sem nenhum sucesso.

Durante estes anos que está internado no Centro Educacional “Dom Delfim”, **o educando sempre demonstrou ser trabalhador, esforçando-se. Foi encaminhado há diversos empregos na comunidade e atualmente trabalha em uma marcenaria, recebendo o suficiente para sua subsistência.**

[...]

O educando está totalmente adaptado à vida nesta comunidade, tendo perdido por completo o interesse de localizar a família. **O mesmo deseja apenas “vencer na vida” e viver bem.**

III – Conclusão:

Visto que:

- O educando não possui referência familiar em Belo Horizonte, tendo como motivo do internamento estar abandonado;

- **Já possui 18 anos e não apresenta problemas para a unidade;**

- Está trabalhando, recebendo o suficiente, e irá residir em uma pensão na comunidade.

Encontra-se internado há mais de 03 anos nesta Fundação e está apto a enfrentar a sociedade fora desta instituição.

Diante do acima exposto e do desejo do educando em permanecer nesta cidade, somos favoráveis ao seu desligamento e sua permanência na referida cidade, solicitamos de V.Ea o parecer para a decisão do caso.

(Processo 1480.01.0008791/2020-78, ESTUDO DE DESINTERNAMENTO, Muriaé – Minas Gerais, 13 de março de 1991, assinado por Auxiliar Social, grifo nosso).

Os diversos documentos aqui analisados neste trabalho resultam na inevitável constatação da complexidade dos fatores envolvendo a política de atendimento ao jovem. Isso, não apenas envolvendo a multidimensionalidade da pobreza, bem como envolvendo as relações entre os usuários da política e as discricionariedades da burocracia de nível de rua que, a partir de suas categorizações e seus processos

decisórios, influenciam nas trajetórias dos jovens atendidos (BRASIL, 1964, 1979; BRONZO, 2010; LIPSKY, 2019).

Destarte, a perspectiva positivista de noção de desenvolvimento urbano que resulta em políticas de segurança higienistas influenciam nas políticas de atendimento ao jovem e isto resulta, recorrentemente, na dicotomia entre a institucionalização e o fortalecimento dos vínculos afetivos. A partir desta dicotomia, os operadores, responsáveis por tomar decisões complexas, lidando com o lado da segurança, mas ademais com o lado humano no que tange à ressocialização e fortalecimento de vínculos, influenciam na formatação da política como um todo.

Percebe-se que, longe de visualizar as discricionariedades dos implementadores enquanto desvios das diretrizes estabelecidas, deve-se ter suas decisões enquanto essenciais na formatação da política, uma vez da ambiguidade existente nas próprias normativas da PNABEM. Assim, os valores morais da burocracia, utilizados em função de diretrizes ambíguas, resultam em categorizações e influenciam nos processos de decisão e nas trajetórias dos tidos em “situação irregular” (BRASIL, 1964, 1979; LIPSKY, 2019).

Em consequência, os valores morais e sociais perpassados na sociedade brasileira demonstram uma determinada uniformidade de categorizações e procedimentos por parte dos operadores, ainda em que em momentos diversos da história da política de atendimento e em diferentes entes federativos. Isso, ainda em que em situações com baixa programabilidade e que variam a depender do caso analisado (ALMEIDA, 2017; BRASIL, 1964, 1979; LIPSKY, 2019; MIRANDA, 2015).

É possível concluir que as perspectivas morais e sociais dificilmente podem ser separadas das políticas governamentais, sendo temerário não considerar as heranças das políticas anteriores e os interesses e valores dos implementadores. As categorizações e discricionariedades realizadas por parte dos burocratas de nível de rua evidenciam que são atores relevantes no processo de formatação da política pública, influenciando, de forma ainda mais evidente, na trajetória daqueles em situação de vulnerabilidade.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de atendimento ao jovem, no caso brasileiro, perpassa, historicamente, diversos paradigmas que se interrelacionam e se alteram a medida em que os aparatos normativos e estruturais se desenvolvem. Inicialmente, o atendimento ao jovem é operacionalizado por meio de entidades religiosas que, por meio de valores morais e sociais da época, passam a institucionalizar crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, em especial àqueles em situação de abandono (ALVAREZ, 2014; OLIVEIRA; ASSIS, 1999; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Entretanto, pode-se dizer que a política propriamente dita passa a se desenvolver no início do Século XX, de quando as entidades governamentais estruturam serviços de atendimento, em especial os serviços e as políticas de institucionalização. Essas políticas, recorrentemente de caráter higienista, possuem como foco a internação de crianças e adolescentes que, em função da fragilização dos vínculos familiares, passam a utilizar os espaços urbanos como meio de subsistência (ALVAREZ, 2014; OLIVEIRA; ASSIS, 1999; RIZZINI; RIZZINI, 2004;).

O desenvolvimento urbano perpassa, ideologicamente, uma concepção positivista de progresso que exclui e marginaliza estes jovens em situação de vulnerabilidade e, conseqüentemente, resulta na promulgação do Código de Menores de 1927. Tal normativa, tida enquanto divisor de águas na política, ainda que pretensamente tida enquanto um avanço, pouco faz a fim de evitar a fragilização dos vínculos familiares e possuía a institucionalização como sua medida central (BORGES; SALLA, 2018a; BRASIL, 1927).

Com efeito, as brechas legais mantidas na referida norma resultam em institucionalizações de jovens em unidades voltadas à adultos, bem como em internações que pouco faziam para a ressignificação da trajetória da criança e do adolescente. Ademais, os valores morais dos operadores da política, bem como os preceitos lombrosianos do início do século resultam em categorizações morais e, por vezes, eugênicas (BORGES; SALLA, 2018a; BRASIL, 1927).

Posteriormente, a política se desenvolve em território nacional e, em função de pressões sociais e políticas, é criado o S.A.M., que reforça o processo de marginalização e exclusão da situação de vulnerabilidade do jovem e resulta em notórias violações e maus-tratos às crianças e adolescentes atendidos. Conseqüentemente, em 1964, com o objetivo de superar a política varguista de

atendimento, tida como incapaz de fornecer de forma efetiva o serviço e vista enquanto ideologicamente contrária aos preceitos governamentais contemporâneos à época, cria-se a PNABEM. Tal política, inicialmente pretende alterar o serviço e explicita, em suas normativas, a importância da família e da comunidade no atendimento (BRASIL, 1941, 1964; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Entretanto, a política se operacionaliza com a concepção da segurança nacional e herda os preceitos higienistas do início do século e a institucionalização se mantém enquanto central no atendimento. O estado de Minas Gerais, pouco após, estabelece as bases jurídicas que aderem à política e possibilitam a implementação de unidades conveniadas que possuíam como finalidade, frequentemente, suplantar os responsáveis familiares a fim de “adequar” a trajetória moral e material do jovem (MINAS GERAIS, 1966).

Nessa linha, a política passa a produzir documentos no âmbito institucional a fim de operacionalizar o serviço (BRASIL, 1964, 1979; MINAS GERAIS, 1966). Tais documentações possibilitam o estudo do discurso da burocracia de nível de rua a fim de melhor compreender a formatação da PNABEM, uma vez considerada, segundo Lipsky (2019), a influência dos operadores no fornecimento de serviços governamentais e na estruturação da política como um todo.

Com efeito, na política de atendimento ao jovem da segunda metade do Século XX aqui analisada, o juízo de menores, bem como os demais funcionários, possuíam discricionariedade no que tange à execução do serviço em função da ambiguidade do termo “situação irregular”, possuindo este uma miríade de interpretações. Ademais, as normativas explicitamente forneciam ao juízo amplos poderes discionários (BRASIL, 1964, 1979).

Nessa linha, não apenas tem-se a ambiguidade dos termos normativos, a operacionalização do serviço é também passível de interpretação. As diretrizes da política, uma vez ambíguas, permitem que ocorram não apenas os ritos característicos da segurança pública, mas também acordos técnico-burocráticos que, recorrentemente, optavam por ignorar orientações explícitas das normativas (BRASIL, 1964, 1979).

A partir da consideração da relevância da discricionariedade dos operadores na formatação da política, utiliza-se aqui dos documentos por estes produzidos a fim de entender as dimensões de análise aqui propostas (BARDIN, 2016; LIPSKY, 2019). Dessarte, para compreender a formatação da PNABEM em Minas Gerais na segunda

metade do Século XX, aqui foi investigado, a saber: o perfil socioeconômico das crianças e adolescentes atendidos; as categorizações realizadas por parte dos funcionários do serviço; os processos decisórios e a trajetória dos usuários da política. Ademais, utiliza-se dos demais estudos da literatura a fim de comparar os achados e, após, obter uma visão mais ampla deste serviço (SALLA; BORGES, 2018a; ALMEIDA, 2017; MIRANDA, 2015; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

No que tange ao primeiro objetivo específico, cabe explicitar que em função da multidimensionalidade da pobreza, as situações analisadas variam a partir do caso do jovem analisado (BRONZO, 2010). Entretanto, os documentos de prontuários, recorrentemente, em suas próprias estruturas, evidenciam dimensões tidas enquanto centrais por parte do discurso em todos os momentos da política. Isso, uma vez que as dimensões analisadas possuem como finalidade comum a justificação das decisões tomadas, em especial quando a decisão diz respeito ao encaminhamento do jovem às instituições conveniadas para internação.

Pode-se dizer que nos documentos analisados, direta ou indiretamente, os responsáveis familiares são analisados e categorizados por parte dos operadores do serviço. Nessa linha, a análise do perfil socioeconômico dos jovens é realizada, no discurso, em função da constatação da “capacidade” material e moral dos responsáveis de auxiliarem no desenvolvimento da criança ou do adolescente.

O “estado de abandono”, frequente no discurso dos funcionários, diz respeito à fragilização dos vínculos familiares, sendo este muitas vezes associado à situação de vulnerabilidade socioeconômica dos responsáveis. Assim, ainda que nos casos de cometimento de atos infracionais por parte do jovem, percebe-se que a causalidade dos atos cometidos é estabelecida a partir da categorização financeira e moral dos familiares e demais responsáveis.

Ademais, a situação habitacional é comum nos documentos, podendo-se dizer que uma das preocupações centrais dos funcionários era a institucionalização a fim de evitar a utilização dos espaços urbanos enquanto meio de subsistência. Assim, a análise habitacional perpassava os materiais utilizados na construção, a possibilidade de acesso à energia elétrica, a localização geográfica, etc.

A dimensão financeira, por sua vez, frequentemente associada à situação habitacional, explicita-se a partir da menção dos salários e rendimentos dos responsáveis, bem como da eventual utilização de recursos provindos de doações comunitárias. É válido ressaltar que as categorizações da situação de vulnerabilidade

perpassavam valores morais dos operadores do serviço, sendo comum no discurso a conexão entre a pobreza e, sob a perspectiva da burocracia, as práticas “imorais”.

No que tange à questão da saúde, a mesma é uma das dimensões de justificação do encaminhamento ao serviço de institucionalização. Assim como nas demais dimensões, são subentendidos ou explícitos os juízos de valor dos funcionários na constatação da saúde física e mental, em especial no que tange ao uso de substâncias psicoativas por parte dos familiares (SALLA; BORGES, 2018a; RIZZINI; RIZZINI, 2004).

A situação de saúde é analisada a fim de avaliar a capacidade física e mental dos responsáveis de auxiliar no desenvolvimento do usuário e, uma vez da institucionalização, a fim de avaliar as possibilidades de atendimento por parte dos funcionários perante o jovem. Essas situações variam a partir dos casos analisados e percebe-se a interrelação das dimensões sociais e econômicas. Destarte, evidenciam-se situações de sofrimento mental que são agravadas em função da utilização “problemática” do álcool e outras drogas, influenciando na “capacidade” ou não familiar, bem como na frequente relação no discurso entre as substâncias psicoativas e a situação de violência no núcleo familiar.

Assim, os prontuários evidenciam uma miríade de situações nas quais percebe-se trajetórias marcadas por situações de vulnerabilidade, de violência, de situação de rua, sendo estas circunstanciais ao histórico socioeconômico destes jovens. A ausência de evidenciação de serviços de apoio aos responsáveis familiares anteriormente ou ao decorrer da internação permitem ou agravam as situações de vulnerabilidade, que pouco ou nada têm a ver com o comportamento do jovem atendido.

É válido mencionar que a situação socioeconômica familiar é recorrentemente analisada sob uma perspectiva de marginalização social da pobreza, tida esta enquanto algo moralmente “negativo”. Com efeito, no que tange ao objetivo de analisar as categorizações realizadas por parte dos operadores, as rotulações morais da pobreza são largamente evidenciadas nos documentos.

Nessa linha, assim como demonstrado por Miranda (2015) e Almeida (2017), nos documentos, respectivamente, de Pernambuco e São Paulo, as categorizações sobre os responsáveis do jovem perpassam uma concepção nuclear burguesa de estrutura familiar e de capacidade moral e material. Os autores explicitam a rotulação

da família entre “ajustada” e “desajustada”, semelhante às categorizações aqui encontradas.

Ainda que a família tenha lugar central no discurso dos funcionários, em especial na decisão de encaminhamento ao serviço, o comportamento do jovem também é rotulado por parte da burocracia, por vezes este sendo a justificativa da institucionalização no caso da não adaptação às demais tentativas dos operadores do serviço, como as tentativas de readaptação ao núcleo familiar ou em famílias adotivas. Após o encaminhamento, uma vez em âmbito institucional, o comportamento do jovem passa a ter centralidade nas categorizações realizadas.

Essas categorizações dependem de onde são produzidos os documentos, bem como das características profissionais e pessoais daqueles que as fazem. De forma geral, são encontradas cinco formas de categorização, que perpassam todos os momentos da política, sendo estas: em relação ao perfil socioeconômico; em relação ao comportamento do jovem; em relação ao seu caráter; em relação às suas aptidões e perspectivas e, por fim, em relação às suas companhias. Tais rotulações são centrais no discurso, uma vez que possibilitam o direcionamento do atendimento, em especial a partir de como a burocracia visualiza os limites que a política possui em função do caso do usuário analisado, em especial em função da baixa programabilidade do atendimento (MENICUCCI; CARNEIRO, 2011; NOGUEIRA, 1998).

Com efeito, na justificativa do “desligamento” do jovem, tem-se duas perspectivas. A primeira é a categorização por parte dos funcionários do adolescente enquanto autossuficiente, nos casos de rompimentos dos vínculos familiares ou apto ao retorno familiar, no caso de fragilização de vínculos. A segunda perspectiva é a constatação da impossibilidade da continuação do fornecimento do serviço, em função do atingimento da maioridade ou da mudança legislativa, posteriormente ao ECA (BRASIL, 1929).

Nessa linha, a reestruturação socioeconômica familiar é circunstancial, não se encontrando evidências de serviços articulados de apoio familiar e, ainda que posteriormente ao ECA, em que se encontram atendimentos aos responsáveis, percebe-se no discurso concepções que evidenciam a herança da política “menorista”. A autossuficiência do jovem, nos casos de rompimento de vínculos, cabe ressaltar, não perpassa uma visão integral e multidimensional, mas sim uma visão positivista de

utilidade social a partir da educação profissional fornecida no serviço (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

No que tange à análise do processo decisório dos funcionários, percebe-se que, assim como evidenciado por Almeida (2017), ocorre a objetivação da decisão, sendo encontradas no discurso justificações no sentido de demonstrar a necessidade da institucionalização enquanto única solução possível. Para o processo de institucionalização, os ritos característicos de construção de relatórios sociais e sindicâncias para embasar as decisões do juízo se confundem com o juízo de valor dos funcionários e com as objetivações de ações que desrespeitam determinados princípios da política de atendimento.

Assim, são recorrentes as institucionalizações geograficamente distantes dos responsáveis familiares e dos vínculos comunitários, ainda que a política explicitamente estabeleça em seu Art. 6º a prioridade da “assistência” na própria família (BRASIL, 1964). O processo de decisão para a internação perpassa três justificações, sendo estas relativas à capacidade moral ou material dos responsáveis, a fragilização ou rompimento dos vínculos, bem como a constatação da solicitação destes responsáveis para o encaminhamento do jovem à internação. É válido ressaltar que tais motivadores são utilizados em conjunto e recorrentemente correlacionados. Como demonstrado em Miranda (2015), ainda que da solicitação por parte dos familiares, a justificação perpassa a incapacidade das famílias “desajustadas” de auxiliar no desenvolvimento do usuário atendido.

Uma vez da institucionalização, os processos decisórios podem ser divididos em duas perspectivas, os voltados ao atendimento e os voltados à segurança. Os documentos analisados de atendimento perpassam orientações e recomendações técnicas sobre atendimentos específicos a partir da constatação das particularidades do jovem. No que tange à segurança, os processos demonstram em sua maioria a consideração da “incapacidade” da própria unidade de lidar com os jovens que não se adequam às normas institucionais ou que, em função de suas particularidades e companhias, colocam em “risco” a segurança da unidade.

Com efeito, seja em função da questão de atendimentos específicos de saúde ou educacionais que a unidade não ofereça, seja em função da questão da segurança, solicitações de transferência são recorrentes nos documentos analisados. Essas transferências, por sua vez, ainda que a família seja tida pretensamente enquanto

central no atendimento, é usualmente desconsiderada na decisão de encaminhamentos a unidades geograficamente distantes.

Nessa linha, a dicotomia entre a institucionalização e o fortalecimento dos vínculos familiares influencia no discurso e na atuação dos funcionários do serviço. São constatadas tentativas de aproximações familiares, por meio de paulatinos encontros entre o jovem e seus responsáveis, em especial nos feriados e em situações de férias. Entretanto, é explicitado que os custos de deslocamento, seja do jovem, seja do responsável, é arcado por parte deste último, sendo uma provável barreira para o fortalecimento dos laços afetivos.

Assim, pode-se dizer que os recursos destinados à política se concentram na própria institucionalização, ainda que a família seja tida pretensamente enquanto essencial à “ressocialização”. As evidências da operacionalização higienista da política não apenas demonstram-se em dimensões subentendidas, como na separação dos núcleos familiares, mas por vezes são explicitadas em termos tais quais “operação limpeza”.

Ademais, a recorrente ausência de decisões de desligamento nos documentos sugere a pouca preocupação com a resignificação de trajetórias a partir do atendimento (RIZZINI; RIZZINI, 2004). Diferentemente do constatado em Almeida (2017), na qual os relatórios conclusivos no início do Século XXI demonstram a preocupação da reflexão do ato infracional em si, os documentos aqui analisados demonstram, pode-se dizer, a criminalização da situação de vulnerabilidade.

Tais perspectivas influenciam na análise das trajetórias enquanto quarto objetivo específico. Anteriormente ao atendimento, as trajetórias destes jovens apresentam-se circunstanciais ao seu histórico socioeconômico e ao comportamento de seus responsáveis. Entretanto, são recorrentes as situações de rua, de violência e de vulnerabilidade.

Após a institucionalização, em função da inexistência de uma rede articulada de proteção social, a reestruturação socioeconômica dos responsáveis familiares também é circunstancial. Assim, no caso da não reestruturação, é mantida a institucionalização do jovem, vista essa enquanto medida de “proteção” ao mesmo, muitas vezes sendo considerados os responsáveis enquanto um “risco” ao desenvolvimento moral da criança ou do adolescente.

Nos casos da não adaptação do usuário ao serviço, são constantes as transferências entre unidades, sendo estas justificadas em função do comportamento

deste jovem, apesar das tentativas institucionais de atendimento. A dicotomia do serviço se apresenta a medida em que as institucionalizações distanciam os responsáveis dos jovens atendidos, estes últimos evadem-se das unidades, ou ao menos tentam, fragilizando a perspectiva da segurança.

Com efeito, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade alternam sua trajetória entre a situação de rua e a institucionalização, sendo que os funcionários pouco ou nada fazem para auxiliar em âmbito familiar, ainda que nos casos de graves violações de direitos, como nos casos de situação de violência. Ainda que posteriormente ao ECA, mesmo que se evidencie apoios familiares por parte da burocracia, percebe-se heranças da política anterior, evidenciada no discurso e na utilização de institucionalizações nas unidades conveniadas da PNABEM (BRASIL, 1964, 1990).

Pode-se concluir que o desenvolvimento da política de atendimento ao jovem é influenciado por meio das concepções morais e sociais dos burocratas de nível de rua e que, a fim de compreender a sua formatação, é necessário que se analise os interesses e discricionariedades dos implementadores não como dimensão residual, mas sim central ao serviço (ALMEIDA, 2017; LIPSKY, 2019; MENICUCCI; CARNEIRO, 2011; MIRANDA, 2015). De toda sorte, no que tange aos prontuários da segunda metade do Século XX aqui analisados, apesar de diferenças a partir de cada caso analisado, é recorrente a marginalização e criminalização da pobreza, em especial no que tange às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.

Assim, os operadores utilizavam de suas concepções e valores morais a fim de limitar o poder pátrio, estabelecendo a institucionalização como ferramenta de inserir nos jovens os valores morais tidos enquanto “corretos” por parte da burocracia (BRASIL, 1964, 1979; LIPSKY, 2019). A consequência é, então, a possibilidade de uma fragilização ainda maior dos laços familiares e comunitários que, conseqüentemente, influenciam diretamente na vida daqueles que não se adequassem à concepção burguesa de valores ou estrutura familiar.

Ademais, ao comparar os achados deste estudo com os demais estudos da literatura, percebe-se que apesar das particularidades de cada unidade federativa, bem como das particularidades dos diferentes momentos históricos da mesma, a política possui indícios de categorizações morais da situação de vulnerabilidade. Nessa linha, a perspectiva da burocracia demonstrada por Lipsky (2019) permanece atual, na qual os operadores possuem influencia na vida da população, em especial

àqueles em situação de vulnerabilidade, que dependem dos serviços ou a eles são encaminhados involuntariamente.

Os resultados aqui encontrados não possuem como pretensão esgotar a temática da burocracia de nível de rua, bem como a da análise do discurso. Assim, novos estudos podem auxiliar e complementar os achados neste trabalho, em especial ao analisar demais relatórios sob demais perspectivas e metodologias, a fim de trazer uma visão mais ampla da política de atendimento ao jovem no Brasil que, ainda hoje, apresenta desafios no que tange à estruturação de serviços articulados que consigam proteger integralmente crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Bruna Gisi Martins de. A produção do fato da transformação do adolescente: uma análise dos relatórios utilizados na execução da medida socioeducativa de internação. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v.24.1,2017, p. 28-53. 2017.

ALMEIDA, Bruna Gisi Martins de. **A racionalidade prática do isolamento institucional: um estudo da execução da medida socioeducativa de internação em São Paulo**. Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Sociologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. São Paulo. 2016.

ALVAREZ, Marcos César. A questão dos adolescentes no cenário punitivo da sociedade brasileira contemporânea. **Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade**, 2014 (10): 110-126. 2014.

AZEVEDO, Maurício Maia de. **O Código Mello Mattos e seus Reflexos na Legislação Posterior**. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. 2007.

BARDIN, Laurance. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo. Edições 70, 2016. 2016.

BEATO, Cláudio. ZILLI, Luís Felipe. A estruturação de atividades criminosas: Um estudo de caso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** – Vol.27 Nº 80 outubro/2012. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v27n80/v27n80a05.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2020.

BRASIL. **Código Criminal. 1830**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm)>. Acesso: 14 abr. de 2020.

BRASIL. **Código Penal**. Decreto Nº 847, de 11 de Outubro de 1890. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d847.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm)> Acesso em: 14 abr. de 2020.

BRASIL. **Decreto Nº 17.943-A de 12 de Outubro de 1927**. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. 1927. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm)> Acesso em: 14 abr. de 2020.

BRASIL. **Lei n. 6.679 de 10 de outubro de 1979**. Código de Menores. São Paulo: Saraiva, 1988. (org. Juarez Oliveira).

BRASIL. **Decreto nº 21.518, de 13 de Junho de 1932**. Aprova o novo regulamento do Instituto Sete de Setembro. 1932. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21518-13-junho-1932-517487-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 17 de mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 94.338, de 18 de maio de 1987.** Regulamenta o art. 4º do Decreto-lei nº 2.318, de 30 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a iniciação ao trabalho do menor assistido e institui o Programa do Bom Menino. 1987. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-94338-18-maio-1987-444199-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso: 01 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição, 1988.** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. São Paulo: Saraiva, 1995. (org. Juarez Oliveira).

BRASIL. **Lei 8.069 de 13 de julho de 1990.** Estatuto da Criança e do Adolescente. Ministério da Justiça. Brasília, DF, 1991.

BRASIL. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. 2012.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade, Autonomia e Território em Programas Municipais de Enfrentamento da Pobreza: Experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 35, jul./dez. 2010. 2010.

CAMPOS, Geraldo Carlos. **A problemática da delinquência juvenil: esboço histórico, especificidades e as respostas institucionais aos adolescentes infratores.** Tesi di Master in Sistemi Giuridici Contemporanei. Università degli studi di Roma "Tor Vergata". Facoltà di Giurisprudenza. Anno Accademico 2016/2017. 2017.

CAPELLA, Ana Claudia. **Formulação de Políticas Públicas.** Coleção Governo e Políticas Públicas. Escola Nacional de Administração Pública. Enap. Brasília. 2018. Disponível em: <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro\\_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf)> Acesso: 25 dez. 2020.

CHARMAZ, Kathy. **A construção da teoria fundamentada: guia prático para análise qualitativa.** Tradução de Joice Elias Costa. Portuguese language translation by Artmed Editora S.A., 2009. 2009.

DAHLBERG, Kinda L. KRUG, Etienne G. Violência: um problema global de saúde pública. **Relatório Mundial sobre Violência e Saúde.** Organização Mundial de Saúde. Genebra: OMS; 2002. 2002. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/csc/v11s0/a07v11s0.pdf>>. Acesso: 23 fev. 2021.

DAMINELLI, Camila Serafim. **Uma Fundação para o Brasil Jovem: FUNABEM, menoridade e políticas sociais para a infância e juventude no Brasil (1964-1979).** Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC. Centro de Ciências

Humanas e da Educação. Programa de Pós-Graduação em História. Tese de Doutorado. Florianópolis. 2019.

DE PAULA, Liana. **A família e as medidas socioeducativas: a inserção da família na socioeducação dos adolescentes autores do ato infracional**. Dissertação de Mestrado. Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 2004.

FRASSETTO, Flávio Américo *et al.* Gênese e Desdobramentos da Lei 12.594/2012: Reflexos na ação socioeducativa. **Ver. Bras. Adolescência e Conflitualidade**, 2012 (6): 19-72. 2012.

FUHR, Harald. The seven traps of decentralization policy. University of Postdam. Germany. Volume 18, number 2, honorary article. **International Journal of Administrative Science & Organization**. May. 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª edição. 14ª impressão. Companhia das Letras. 1995.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua**. Dilemas do indivíduo nos serviços públicos. ENAP. Edição expandida do 30º aniversário. Brasília. 2019.

LOTTA, Gabriela. **O Papel das Burocracias do Nível de rua na Implementação de Políticas Públicas: Entre o Controle e a Discricionariedade**. In: Faria, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012. 2012.

MACEDO, João Paulo *et al.* Condições de vida, pobreza e consumo de álcool em assentamentos rurais: desafios para atuação e formação profissional. **Pesquisas e Práticas Psicossociais** vol. 11 no. 3 São João del-Rei set./dez. 2016. Disponível em: < [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1809-89082016000300003](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-89082016000300003)>. Acesso: 22 fev. 2021.

MENICUCCI, Clarissa Gonçalves. 2010. **Política de atendimento a adolescentes em conflito com a lei em medida de privação de liberdade: o desafio de implementação do ECA em um contexto institucional composto por duas lógicas distintas, a coerção e a socialização**. Belo Horizonte. Dissertação de Mestrado. Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. 2010.

MENICUCCI, Clarissa Gonçalves. CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Entre monstros e vítimas: a coerção e a socialização no sistema socioeducativo de Minas Gerais. **Serviço Social & Sociedade**. Soc., São Paulo, n. 107, p. 535-556, jul./set. 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. DESLANDES, Suely Ferreira. A complexidade das relações entre drogas, álcool e violência. **Cadernos de Saúde Pública**. Vol. 14 n.1 Rio de Janeiro Jan./Mar. 1998. 1998. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X1998000100011](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1998000100011)>. Acesso: 23 fev. 2021.

NASCIMENTO, Eurípedes Costa do. JUSTO, José Sterza. Vidas Errantes e Alcoolismo: Uma Questão Social. **Psicologia: Reflexão e Crítica**. Vol. 13 n.3. Porto Alegre. 2000. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-79722000000300020](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-79722000000300020)>. Acesso: 23 fev. 2021.

NOGUEIRA, Roberto Martínez. **Los Proyectos Sociales: de la Certeza Omnipotente al Comportamiento Estatratégico**. Serie Políticas Sociales. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 1998. 1998.

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

PEREZ, José Roberto Rus. PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.140, p. 649-673, maio/ago. 2010.

PIRES, Roberto. LOTTA, Gabriela. OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, Enap. 2018.

MALVASI, Paulo Artur. Entre a Frieza, o Cálculo e a “Vida Loka”: violência e sofrimento no trajeto de um adolescente em cumprimento de medida socioeducativa. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, v.20, n.1, p.156-170, 2011.

MARINHO, Frederico Couto. 2012. Belo Horizonte. **Mudanças, resistências e mediações no campo sociojudiciário da gestão da delinquência juvenil: uma abordagem comparativa entre França e Brasil**. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia.

MINAS GERAIS. **Lei ordinária N° 4.177, de 18 de maio de 1966**. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor, mediante a incorporação do Departamento Social do Menor. 1966. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-4177-1966-minas-gerais-autoriza-o-poder-executivo-a-instituir-a-fundacao-estadual-do-bem-estar-do-menor-mediante-a-incorporacao-do-patrimonio-do-departamento-social-do-menor>> Acesso: 17 de mar. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei N° 8.611 de 20 de julho de 1984**. Dispõe sobre a locação de serviço de menor de 18 anos pelo Estado de Minas Gerais e suas entidades. 1984. Disponível em: <[https://www.ipism.mg.gov.br/arquivos/legislacoes/legislacao/leis/lei\\_8611.pdf](https://www.ipism.mg.gov.br/arquivos/legislacoes/legislacao/leis/lei_8611.pdf)> Acesso: 17 de mar. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei N° 11.819, de 31 de março de 1995**. Cria a Secretaria de Estado e do Adolescente, reestrutura a Secretaria de Estado de Esportes, lazer e Turismo e dá outras providências. 1995.

MINAS GERAIS. **Decreto N° 44.327, de 21 de junho de 2006**. Encerra as atividades de abrigamento no centro pró-vida Paulo Campos Guimarães, unidade administrativa da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes e dá outras providências. 2006. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/mg/decreto-n-44327-2006-minas-gerais-encerra-as-atividades-de-abrigamento-no-centro-pro-vida-paulo-campos-guimaraes-unidade-administrativa-da-secretaria-de-estado-de-desenvolvimento-social-e-esportes-e-da-outras-providencias>> Acesso: 17 de mar. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei N° 23.304 de 30 de maio de 2019**. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. 2019. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=23304&comp=&ano=2019&texto=original>> Acesso: 22 nov. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei n° 11.406 de 28/01/1994**. Reorganiza a Autarquia Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais – IPSM, introduz alterações na estrutura orgânica Secretarias de Estado e dá outras providências. 1994.

MINAS GERAIS. **Contratos vigentes – SEDESE (jun-2020)**. Coordenação de Contratos e Aquisições. 2020. Disponível em: <<http://social.mg.gov.br/a-sedese/licitacoes/88-institucional/1136-contratos-vigentes>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto 47.228, de 04/08/2017**. Dispõe sobre o uso e a gestão do Sistema Eletrônico de Informações – SEI – no âmbito do Poder Executivo. 2017.

MIRANDA, Humberto da Silva. **A FEBEM e a assistência social em Pernambuco no contexto da Ditadura**. USP – Ano VI, n. 10, p. 159-176, 2015. Revista Angelus Novus. 2015. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ran/article/view/124479/120966>>. Acesso em: 30 jan. 2021.

OLIVEIRA, Maruza B., ASSIS, Simone G. Os adolescentes infratores do Rio de Janeiro e as instituições que os "ressocializam". A perpetuação do descaso. **Cadernos de Saúde Pública**, 15(4): 831-844, out./ dez. 1999.

SALLA, Fernando. BORGES, Viviane. Aspectos da gestão da minoridade em Florianópolis e São Paulo (1930-1940). **História Unisinos**. 22(1): 100-110, Janeiro/Abril 2018. 2018a.

SALLA, Fernando. BORGES, Viviane. A gestão da minoridade sob o Serviço Social de Assistência e Proteção aos Menores de São Paulo (1930-1940): encruzilhada de saberes. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, v. 27, n.2, p. 326-337, 2018. 2018b.

SCHNEIDER, Anne. INGRAM, Helen. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. Source: **The American Political Science**

**Review**, Vol. 87, No. 2, (Jun., 1993), pp. 334-347. Published by: American Political Science Association. 2008.

SENADO FEDERAL. **Crianças iam para a cadeia no Brasil até a década de 1920**. Senado Notícias. 2015. Disponível em: <  
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/07/07/criancas-iam-para-a-cadeia-no-brasil-ate-a-decada-de-1920>> Acesso em: 14 abr. de 2020.

SERAPIONI, Mauro. **Métodos qualitativos e quantitativos na pesquisa social em saúde: algumas estratégias para a integração**. Ciência & Saúde Coletiva vol. 5 nº 1 Rio de Janeiro 2000. 2000.

TRINDADE, Judite Maria Barboza. O abandono de crianças ou a negação do óbvio. **Revista Brasileira de História**. Hist. vol.19 n.37 São Paulo Sept. 1999.

VELARDE, Juan Carlos Cortázar, editor. **Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales**. Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. 2007.

VINUTO, Juliana. DUPREZ, Dominique. O duplo objetivo sancionatório-educativo no Brasil e na França: As diferentes configurações organizacionais direcionadas ao adolescente em conflito com a lei. **Dilemas, Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. – Rio de Janeiro – Edição Especial no 3 –2019 – pp. 115-135. 2019.

## ANEXO A – Exemplo de Carta de Guia



ESTADO DE MINAS GERAIS  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE MENORES

### CARTA DE GUIA

O Dr. [REDACTED]  
MM. Juiz de Direito da Comarca de Belo Horizonte, na forma  
da lei, etc.,

Faz saber à Direção da FEBEM que, no proc. n.º 66554 / 88, do  
Cartório privativo, consta decisão determinando o internato do(a) menor [REDACTED]  
[REDACTED] na Escola Dom Delfim de Muriae

em uma das Escolas mantidas pela referida Fundação, constando ainda os originais das peças  
anexas, integrantes deste instrumento,

Dev. fe: Eu, \_\_\_\_\_, Escrivão, datilografar e subscrever.

Belo Horizonte, 09 de março de 19 88

O(A) Juiz(a) de Menores

[REDACTED]  
[REDACTED]

## ANEXO B – Exemplo de Relatório de Avaliação Psicológica



FUNDAÇÃO ESTADUAL DO BEM-ESTAR DO MENOR  
Órgão Integrante do Sistema Operacional de Trabalho, Ação Social e Desportos

ESCOLA FEREM D. BELFIM

Sector de Psicologia

Relatório de avaliação Psicológica de aluno.

### I-Identificação:

.Nome: [REDACTED]

.Idade: 12 anos.

.Escolaridade:

### II-Exame Psicológico:

.A: Inteligência:

-Situado na faixa de inteligência média inferior.

.B: Personalidade

-Revela estabilidade, concentração realização, menos energia, mas com suficiente atividade.

Seu controle está integrado na personalidade.

Possui boa sensibilidade para estímulos.

Procura, antes de mais nada, a interação afetiva. Em todas as relações sociais procura amizade, uma família, um relacionamento aconchegado, intimidade, ternura e calor.

[REDACTED]  
[REDACTED]  
Psicóloga

## ANEXO C – Exemplo de Síntese Informativa

CENTRO INTEGRADO DE ATENDIMENTO AO MENOR - CIAME  
Ofício nº 02 / 85

Teófilo Otoni, 10 de fevereiro 1985

Prezada [REDACTED]

Vimos pelo presente, informá-la que localizamos [REDACTED] [REDACTED] irmã do educando [REDACTED], desta escola.

Esta deixou claro o seu desejo de se organizar para poder morar com os irmãos, todos separados após a morte da mãe. Trabalha como doméstica em casa de família e tem uma filha recém-nascida, o que vem agravar a sua situação econômica.

Foi localizado também, familiares do educando [REDACTED] [REDACTED] (prontuario nº [REDACTED]) interno desta escola desde 1978. Por estes familiares fomos informados que D. [REDACTED] mãe do referido educando, mora atualmente em [REDACTED], cidade próxima a MURIÁE, à travessa de [REDACTED], e que espera ansiosa rever o filho.

Esperando que estes dados venham contribuir para a definição da situação destes educandos, despedimo-nos.

Colocamo-nos às ordens para qualquer necessidade que venha surgir.

Atenciosamente

[REDACTED]  
[REDACTED]  
DIRETORA - CIAME - T. OTONI

Ilm<sup>ª</sup> Sra.

[REDACTED]  
Coordenadora Pedagógica  
Escola FERREI D. Delfim - Muriáe.

## ANEXO D - Exemplo de Ofício

CENTRO INTEGRADO DE ATENDIMENTO AO MENOR - CIAMM  
Ofício nº 02 / 85

Teofiló Ottoni, 10 de fevereiro 1985

Prezada [REDACTED]

Vimos pelo presente, informá-la que localizamos [REDACTED] [REDACTED] mãe do educando [REDACTED], desta escola.

Ela deixou claro o seu desejo de se organizar para poder morar com os irmãos, todos separados após a morte da mãe. Trabalha como doméstica na casa da família e tem uma filha recém-nascida, o que vem agravar a sua situação econômica.

Foi localizado também, familiares do educando [REDACTED] (prontuário nº [REDACTED]) interno desta escola desde 1978. Por estes familiares fomos informados que D. [REDACTED] mãe do referido educando, mora atualmente em [REDACTED], cidade próxima a MURIÁE, à travessa de [REDACTED], e que espera ansiosa rever o filho.

Esperando que estes dados venham contribuir para a definição da situação destes educandos, despedimo-nos.

Colocamo-nos às ordens para qualquer necessidade que venha surgir.

Atenciosamente

[REDACTED]  
[REDACTED]  
DIRETORA - CIAMM - T. OTTONI

Ilm<sup>ª</sup> Sra.

[REDACTED]  
Coordenadora Pedagógica  
Escola FERREI D. Delfina - Muriáe.

ANEXO E – Exemplo de Carta

Sra:

[REDACTED]

Sua [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] MI.

Murias, 03 de Outubro de 1984.

Sra [REDACTED]

Pelo presente, vimos informar a Sra que o seu irmão o [REDACTED], nosso aluno, que se encontrava foragido de nossa unidade, retornou dia 05.10.84.

Informamos a Sra que não é preciso haver preocupação quanto ao seu estado em nossa escola, apesar dele ter fugido e retornado, ele passa bem.

Atenciosamente,

[REDACTED]  
Auxiliar Administrativo I