XIV Jornadas de Investigación y Tercer Encuentro de Investigadores en Psicología del Mercosur. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2007.

Da doutrina de vigilância à doutrina de proteção integral.

Souza Neto, João Clemente.

Cita:

Souza Neto, João Clemente (2007). *Da doutrina de vigilância à doutrina de proteção integral. XIV Jornadas de Investigación y Tercer Encuentro de Investigadores en Psicología del Mercosur. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-073/397

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/e8Ps/mYm

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org.*

DA DOUTRINA DE VIGILÂNCIA À DOUTRINA DE PROTEÇÃO INTEGRAL

Souza Neto, João Clemente
Centro Universitário FIEO - UNIFIEO. Brasil

RESUMEN
Este trabalho é uma síntese da pesquisa que desenvolvo desde 1990, com o objetivo de compreender as repercussões do paradigma de proteção integral no interior dos programas sociais, bem como a passagem da doutrina de situação irregular para a de proteção integral no Brasil.

Palabras clave
Delinqüência Cidadania Subjetividade Cultura

ABSTRACT
FROM VIGILANCE DOCTRINE INTO DOCTRINE OF INTEGRAL PROTECTION
This work is a result of a research since 1990, about the repercussion of integral protection doctrine inside social programs for children and adolescents in Brazil.

Key words
Delinquency Citizenship Subjectivity Culture

Acreditamos que nenhuma análise seja capaz de capturar todas as perversidades que sofreram as crianças e adolescentes no Brasil. Este artigo aborda, portanto, apontamentos sobre as concepções e as práticas que norteiam a doutrina de vigilância e a doutrina de proteção integral, bem como as ações dos sujeitos no sentido da perspectiva do atendimento.
A doutrina de situação irregular influenciou as práticas jurídicas e culturais de toda a América Latina, conservando-se vinculada à doutrina de segurança nacional. No caso brasileiro, está desenhada na Constituição Brasileira de 1969 e no Código do Menor, Lei Federal 6.697, de 10 de outubro de 1979, influencia as práticas de atendimento e persiste como dado cultural. Este contexto concebe a assistência como medida de
"[...] proteção e vigilância a menores de 18 anos de idade, que se encontram em situação irregular. E, por situação irregular, o referido Código, no artigo 2, entende o menor privado de condições essenciais de subsistência, saúde e instrução obrigatória, representatividade em razão da falta, ação ou omissão ou manifesta impossibilidade dos pais ou responsáveis" (CNBB, 1987:9).
Uma concepção que permeia o Código do Menor de 1969 é que a família pobre perde o vínculo com os filhos. A tônica da legislação era responder, pela institucionalização, à complexidade da questão do menor, culpabilizado por sua sina e rotulado com os estereótipos de "marginal, trombadinha, delinqüente, abandonado, desviado". Mais punitivo do que educativo, o princípio pedagógico do Código do Menor era "[...] ajustar os miseráveis para ficarem no seu devido lugar na sociedade e sem perturbá-la, sem se pensar, porém, na diminuição da miséria e das escandalosas injustiças" (CNBB, 1987:13) que recaem sobre essa população. Desse modo, as práticas decorrentes ampliavam as condições para o fortalecimento de uma educação para a criminalidade.
"Na prática, isto significa que quanto mais desacreditado for o menor, mais merecedor ele se torna de ser internado numa unidade mais fechada. E, ao contrário, quanto menos desacreditado ele for, mais chances julgam que ele deva ter numa unidade menos fechada. A descrença relativa à consecução dos objetivos institucionais é atribuída antes ao menor do que à ação institucional. Concebido como culpado por sua recuperação, seu fracasso serve para reafirmar as suposições feitas *a priori* sobre sua identidade e para justificar a reprodução das práticas institucionais." (Violante, 1985:110.)
As instituições se responsabilizam pelo tratamento, cuidado e abrigamento do menor socialmente marginalizado, em razão de conduta anti-social, abandono, negligência e falta de condições econômicas da família. Em síntese, a família é desqualificada, num ranço que persiste em nossa cultura. É bom recordarmos que até os anos 30, a pobreza era julgada como questão policial. Ainda hoje, as políticas de atendimento voltadas à criança e ao adolescente desacreditam da família e, freqüentemente, a eximem de responsabilidade. Nesse caso, a criança e o adolescente são concebidos como feixes de carências e a família que não dispõe de condições materiais, emocionais e afetivas é definida como incapaz de manter a prole. As entidades assistenciais, algumas em situação tão precária quanto a da família, assumem o papel de cuidar dessa população. Num instante, desautorizam a família como agente de educação e de cuidado da prole, e a eximem, freqüentemente,

de responsabilidade. Nesse sentido, observa-se uma exigência de que as políticas sociais fortaleçam as famílias. Elas não devem ser vistas como concorrentes, mas como parceiras dos programas. O confinamento é um dos modos de esconder aquilo que a sociedade entende como párias e de enfocar a pobreza como questão judicial, policial e religiosa (cf. Foucault e Goffman).

Os procedimentos da doutrina de segurança nacional, levados a termo durante o período da ditadura militar e fundados na concepção da pobreza como questão policial e/ou judicial, não conseguiram equacionar a questão. Sua conseqüência foi o aumento das famílias em situação de vulnerabilidade e o número aproximado de 32 milhões de "menores" que necessitavam de cuidados. A prática do confinamento, nessas condições, tornou-se uma medida econômica e socialmente inviável. Forças sociais empenhadas na construção da democracia, da liberdade, da cidadania e da solidariedade, uniram-se, por todo o país, para reverter esse quadro. A partir da CPI sobre o "menor", em 1975, multiplicaram-se os estudos e teses que pesquisavam a realidade do "menor" privado de direitos.[1] Em síntese, a realidade denunciava o fracasso desses procedimentos, que não conseguiam garantir um certo bem-estar para essa população. Os discursos sobre recuperação, reinserção social, cidadania, direitos, não passavam de falácias. Sua eficácia se reduzia a definir o público-alvo como perigoso e delinqüente.

Gostaríamos de registrar que é importante estabelecer estudos do ponto de vista da instituição, mas que é também necessário compreender as práticas sociais dessa população supostamente marginalizada e concebida como desviante. Não se pode entender essas práticas como revolucionárias ou de contestações políticas, mas antes como forma de denunciar as práticas de exploração e submissão, e o caos pedagógico. "São comportamentos de não submissão às condições que lhe são impostas, as quais se espera que ele se adapte pela sujeição." (Violante, 1985:190.)

Na doutrina de proteção integral, preconizada no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a população infanto-juvenil é protagonista. Essa visão ultrapassa a perspectiva de Winnicott (1987:129), que concebe o furto, a agressão e comportamentos não-adequados como práticas anti-sociais e acredita que as manifestações de privação e delinqüência são ameaças à sociedade, tão perigosas quanto bombas. Esta concepção pode dar sustentação às práticas da doutrina de segurança nacional, que via o menor como perigo e como ameaça à "ordem". Foucault demonstra que a sociedade sem criminalidade é um projeto do século XVIII. Hoje, é quase impossível pensar uma sociedade isenta de crimes. Criminalidade, delinqüência e desvio são condições organizacionais da sociedade. Sem a delinqüência, não se justificariam os aparatos repressivos e outras formas de organização social contemporânea. Em síntese, "[...] tanto a criança quanto o adulto delinqüente justificaram a criação de uma superestrutura jurídico-burocrático-administrativa" (Silva, 1997:159), que persiste, motiva e dá uma certa explicação racional do abandono, do crime e do desvio, enquadrando os sujeitos destituídos de seus direitos (cf. Foucault, 1979 e Silva, 1997).

Nessa mesma direção, Lefèbvre, ao fazer uma análise da obra de Marx e de Balzac, recupera a idéia de que o

"[...] criminoso não produz somente crimes, mas também o direito criminal, o professor que faz cursos sobre o direito criminal e até o manual inevitável, onde esse professor condensa seu ensinamento, com vistas à venda. [...] O criminoso produz, além do mais, toda a organização da polícia e da justiça criminal, os juízes, os carrascos, os jurados e as diversas profissões que constituem as tantas categorias da divisão social do trabalho, que desenvolvem as diversas faculdades do espírito humano, criam novas necessidades e novas maneiras de satisfazê-las. A tortura propiciou invenções mecânicas as mais engenhosas e ocupou uma multidão de homens trabalhadores na produção desses instrumentos. O criminoso produz uma impressão seja moral seja trágica e presta assim serviço ao movimento dos sentimentos morais e estéticos do público. Além dos manuais sobre o direito criminal, do código criminal e dos legisladores, ele produz arte, literatura, romance e até tragédias. O criminoso traz uma diversão à monotonia e à calma tranqüilidade da vida burguesa... O criminoso aparece, pois, como um desses fatores que estabelecem o equilíbrio salutar e abrem uma perspectiva de ocupações úteis" (Lefèbvre, 1969:28).

Um outro aspecto pelo qual a doutrina de situação irregular compreende a marginalização está na linha da patologia, de uma doença a ser tratada. O desviante é passível de recuperação, uma vez que o mal nele se localiza, como fenômeno endógeno (cf. Velho, 1999:12). A visão atual é de tentar compreender as práticas de desvio no cerne da cultura ou das relações sociais. Se não resolve o problema, essa posição amplia o leque de possibilidades de compreensão das peculiaridades dos processos de socialização e de humanização. Isso nos permite interpretar o caráter inovador e criativo do comportamento desviante, para responder a determinadas práticas pedagógicas ou sistemas educacionais e jurídicos. A prática desviante de hoje pode oferecer elementos para a construção de um processo civilizatório (cf. Velho, 1999:15).

O modelo de atendimento descrito no Código de Menores de 1979 acabou por transformar a vítima em ré e fortalecer a criminalidade. As instituições que davam sustentação a esse ordenamento jurídico, que deveriam cuidar, proteger e educar, eram uma fábrica de produção de delinqüência. O paradigma da doutrina de proteção integral tem a finalidade de reverter esse quadro. Crianças e adolescentes são pessoas em desenvolvimento, cidadãos e sujeitos de direitos. Essa concepção traz para o campo da práxis a exigência de uma nova identidade institucional, fundada na busca da compreensão das causas que levam essa população a um mal-estar social e pessoal quase permanente. O ECA é um instrumento jurídico para reverter a cultura do mal-estar social. "É esta a arena que tem de avançar; se os sujeitos não cobrarem luta contra a pobreza, em favor de emprego, políticas públicas, elas não virão. Se os sujeitos não se organizarem para nova forma de Estado social, ele não existirá." (Manzini-Covre, 1993:10.)

O ECA rompe com o paradigma do seqüestro da criança e do adolescente das famílias pobres, a resposta que o Estado e a sociedade davam às vítimas da pobreza e da desigualdade social. Os fundamentos da doutrina de situação irregular fortaleciam a prática da vigilância e do confinamento dos "menores", rotulados de "desviantes, pivetes, delinqüentes, trombadinhas, marginalizados e perigosos". O fato de serem filhos de operários e famílias pobres conferia ao Estado o direito de confiná-los em instituições totais.[2] Apesar da insuficiência de estudos sobre os efeitos do confinamento nas instituições totais, sabemos que esse procedimento pedagógico e jurídico acaba por submeter, infantilizar, interferir e deixar marcas no desenvolvimento da criatividade e da inteligência. Essas "[...] marcas se mostram presentes nestes indivíduos, na mocidade, influenciando sua trajetória e sua inserção social" (Altoé, 1993:61).

A partir dessa perspectiva, podemos inferir que o ECA é um projeto de uma cultura democrática, com a finalidade, não só de garantir os direitos, mas também de alterar o modelo econômico, social e político da sociedade brasileira. Talvez uma das primeiras mudanças na cultura e na política brasileira, advindas dessa lei, seja a não institucionalização de crianças e adolescentes, por motivos de pobreza. Nenhuma lei tem condições de alterar a sociedade sem antes impregnar a cultura. Somente assim, é possível lançar as bases para a consolidação do ECA. A mudança de cosmovisão não ocorre de um dia para o outro. Faz-se por meio de pequenos gestos e atitudes.

Na tensão entre cultura e ordenamento jurídico, é que compre-

endemos o papel do educador no abrigo.
"O abrigamento é apenas uma das oito medidas previstas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente para proteger meninos e meninas cujos direitos foram violados. [...] é definido como medida provisória excepcional a ser empregado enquanto se reverte a situação de violação ou como transição para uma família substituta. Só deve ser aplicado quando se esgotarem as tentativas de permanência da criança na família."[3]
Definido o abrigo como espaço de proteção, o critério para abrigamento é a violação de direitos que exige um afastamento temporário da convivência com os familiares e faz do abrigo uma moradia alternativa. Não podemos entender o abrigo como espaço de institucionalização, uma vez que não retira a liberdade da convivência com a comunidade. Crianças e adolescentes não se encontram no abrigo porque violaram direitos, mas porque seus direitos foram afrontados. O pressuposto do ECA é evitar rupturas dos vínculos familiares em decorrência da pobreza. Portanto, o abrigo deveria ser
"[...] um lugar de encontro feliz, fraterno, terno, saudável, humano, criativo, educativo, [...] onde todos se respeitam, se ajudam a crescer e a se formar para viver nesse mundo de competição e desumano, sem se deixar vencer por suas máximas e diretrizes, mas sim viver a experiência do amor. Nossa proposta é [...] a criação do 'homem novo', sujeito da própria história, consciente de seus direitos de cidadania, inserido no contexto social. [...] Uma das estratégias dessa pedagogia é envolvê-los num clima de diálogo, partilha, solidariedade e afetividade, no ambiente do Lar, junto à conscientização dos seus direitos, deveres e necessidade do empenho na autopromoção, como também a libertação de questionáveis 'generosidades', manipulações e dirigismos, tudo isso na medida das possibilidades individuais" (Relatório Anual do Abrigo, in Souza Neto, 2002).
Acredita-se que o sujeito sempre pode mudar a si mesmo e ao outro. Não existe uma explicação única e um único fator determinante da mudança, mas vários fatos e interpretações para ela. Entre os objetivos das estratégias vivenciadas no dia-a-dia está a aprendizagem do uso do acaso, do sofrimento, da desilusão e da decepção, como também da energia e da inteligência dos adversários, em benefício pessoal e do grupo.
O desafio dos abrigos é romper com a cultura e com os procedimentos pedagógicos que ainda trazem consigo os ranços das instituições totais. Essa proposta pressupõe a humanização das relações e a desconstrução de algumas categorias fundantes de análises institucionais e das práticas pedagógicas. Os operadores sociais devem cuidar para não reproduzir repertórios que congelem a criança ou o adolescente por meio de estigmas e estereótipos que as transformem em uma coisa. A experiência do abandono afeta qualquer indivíduo, destrói e desorganiza as estruturas psicológicas. Por isso, os educadores devem ter uma boa formação para não submergirem nessa realidade, a ponto de perderem a criatividade. A relação entre educador e educando deve produzir um novo *modus operandi.* É importante cuidar da política salarial desses profissionais - o que não é objeto de discussão deste artigo -, fator que interfere no processo educativo.
O que percebemos é que a proposta pedagógica do ECA tem como pressuposto um processo de aprendizagem que se desenvolve na relação com o outro e com o grupo. As crianças e adolescentes atendidos pelos programas sociais devem se sentir em condições de satisfazer suas necessidades e aspirações, sempre por uma perspectiva ética e de vivência grupal. Os elementos pedagógicos emancipatórios presentes no ECA têm como pressuposto que aprendizagem é "aprender". Isto significa "[...] desenvolver a capacidade de processar informações e lidar com os estímulos do ambiente, organizando os dados disponíveis da experiência" (Beltrão, 2000:25).
Essa compreensão nos permite afirmar que a criança e o adolescente só são carentes abandonados ou delinqüentes dentro das relações sociais estabelecidas. Não são o que são apenas por um ato de vontade pessoal. O desviante não está fora da cultura, mas faz uma leitura e tem uma ação divergente. Só é considerado como tal num determinado momento e num determinado contexto. Essa teoria nos possibilita compreender a formação social do Brasil, bem como da população marginalizada ou desviante. Só existem ricos, porque existem pobres, só existem instituições, porque existem aqueles que foram excluídos dos bens de consumo. Como acena Marx, "[...] um negro é um negro; apenas em determinadas condições, ele se torna escravo. Uma máquina de fiar algodão é uma máquina de fiar algodão. Ela se transforma em capital apenas em condições determinadas" (Ianni, 1982:95).
As instituições e as políticas sociais existem, porque as relações sociais se constituem de maneira desigual. O que garante sua existência é a necessidade que os trabalhadores e o poder político têm de manter a ordem e de garantir a sobrevivência das crianças e adolescentes que vivem à margem da sociedade.
O fracasso das práticas sociais de confinamento de milhares de jovens e adultos em instituições totais, como meio de ressocializar "menores" supostamente abandonados e delinqüentes, está relacionado com um vasto processo de ideologização. Filantropos ganham uma feição de guardiões da bondade; a vítima é desacreditada e culpabilizada; instituições, autoridades e violadores de direitos aparecem como bondosos e virtuosos; no caso dos supostamente abandonados e delinqüentes, o juiz surge como um pai bondoso, que corrige os desvios e as injustiças. Este quadro ajuda a fortalecer as ciências sócio-jurídicas e médicas, em detrimento das ciências sociais e educacionais. Para compreender melhor esse conjunto de elementos, é necessário analisar os abrigos de crianças e adolescentes, e perceber neles as ambivalências e a formação da subjetividade.
A partir de uma certa leitura de Foucault, Gramsci e Marx, poderíamos inferir que as práticas da assistência e das instituições assistenciais tentam seqüestrar o desejo e a subjetividade, para enquadrá-los num sistema normatizador. Portanto, não buscam excluir o indivíduo, mas fixá-lo em determinado espaço, a partir de um conjunto de técnicas e ações disciplinares. O saber produzido por elas e por seus intelectuais discursa em nome da vítima que fabricam e, de uma forma ou de outra, fortalece a morte do sujeito. Em síntese, "[...] as instituições disciplinares fazem funcionar um poder que, polimorfo e polivalente, não é essencialmente localizado em um pólo centralizado e personificado, mas, e sobretudo, difuso, espalhado, minucioso, capilar" (Muchail, in Ribeiro, 1985, 306).
Cada alteração do ordenamento jurídico modifica também as práticas sociais e assistenciais. Com isso, não estamos defendendo que as mudanças sociais advenham das alterações jurídicas, uma vez que elas expressam diferentes arranjos econômicos, religiosos e políticos. A assistência aos pobres sempre trouxe uma contradição, porque, apesar de sua aparente finalidade de erradicar a pobreza, na verdade, mascara o processo de desigualdade social. No século XVIII, por exemplo, o que estava por detrás era transformar os pobres em mão-de-obra, como atestam Marx, em *O Capital*, e Foucault, na *História da Loucura*.
Apesar das dificuldades e adversidades enfrentadas na sociedade e nas instituições disciplinares, o sujeito sempre encontra um nicho para resistir. Onde está o poder, ali se manifesta a resistência do sujeito. É verdade que ele mais sofre por seus fracassos e limitações do que se alegra por seus êxitos, mas é capaz de sonhar e de romper com os tabus e com os sentimentos de culpa que o enrijecem. Esse sentimento fortalece a vergonha, que acaba impedindo o sujeito de agir. De um lado, a realidade de sofrimentos e as propagandas ideológicas multiplicadas levam o sujeito a desistir da esperança, para viver das migalhas da caridade e da misericórdia. De outro lado, esse mesmo contexto pode impulsioná-lo a encontrar o sentido da existência humana.

NOTAS

[1] Entre esses trabalhos, destacamos o livro *Meninos de Rua*, resultado de uma pesquisa realizada pela equipe do CEDEC, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, para a Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, entre fevereiro e novembro de 1979, um trabalho coordenado por Rosa Maria Fischer Ferreira.

[2] A noção de instituições totais aparece na obra de Goffman, E., *Manicômios, prisões e conventos*, São Paulo: Perspectiva, 1961. O autor analisa os manicômios, as prisões e os conventos. Entretanto, outras instituições têm os mesmos rituais e estruturas de funcionamento, tais como o Exército, a Marinha, a Aeronáutica e alguns colégios, porque são organizações fechadas, com disciplinas muito rígidas. Além disso, há instituições um pouco mais abertas, mas com uma estrutura de confinamento que impede a autonomia do sujeito e o livre pensar, ou em que o sujeito pode circular, ir e vir, mas sua alma foi aprisionada, por uma "cultura de confinamento".

[3] *Situação da Infância Brasileira 2006 - O Direito à Sobrevivência e ao Desenvolvimento*, 2006, p. 12. Relatório redigido pela Unicef, www.unicef.org.br

BIBLIOGRAFÍA

ALAYÓN, N. Assistência e Assistencialismo. São Paulo: Cortez, 1992.

ALTOÉ, Sônia. Menores em tempo de maioridade. Rio de Janeiro: Santa Úrsula, 1993.

ASSMANN, Hugo. Competência e sensibilidade solidária. Petrópolis: Vozes, 2000.

BELTRÃO, Ierecê R. Corpos dóceis, mentes vazias, corações frios. São Paulo: Imaginário, 2000.

CNBB. Quem Acolhe o Menor, a Mim Acolhe. Texto-base da Campanha da Fraternidade. Brasília: 1987.

FOUCAULT, Michel. A Microfísica do Poder. São Paulo: Graal. 1981.

_____. História da Loucura. São Paulo: Perspectiva, 1991.

GOFFMAN, Erving. Manicômios, prisões e conventos. São Paulo: Perspectiva, 1987.

GRAMSCI, Antonio. Obras escolhidas. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

____. Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

____. Concepção dialética da história. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

LEFEBVRE, Henri. Introdução à Modernidade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. O que é cidadania. São Paulo: Brasiliense, 1996.

____. No caminho de Hermes e Sherazade. Taubaté: Vogal, 1996.

____. Mudança de sentido, sujeitos e cidadania. São Paulo: Expressão & Arte, 2005.

____. A fala dos homens. São Paulo: Brasiliense, 1993.

MENDEZ, Emílio Garcia. Infância e cidadania na América Latina. São Paulo: Hucitec, 1998.

MESGRAVIS, Laima. A Santa Casa de Misericórdia de São Paulo (1599-1884). Tese de doutoramento. São Paulo: USP, 1972, mimeo.

MUCHAIL, Salma Taunus. O lugar das instituições na sociedade disciplinar. In RIBEIRO, Janine Renato. Recordar Foucault. São Paulo. Brasiliense, 1985.

NICOLESCU, Basarab. O manifesto da transdisciplinaridade. São Paulo: Trion, 1999.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhem. Obras completas. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

PASSETTI, E. Éticas dos amigos. São Paulo: Imaginário, 2003.

SILVA, Roberto. Os filhos do governo. São Paulo: Ática, 1997.

SOUZA NETO, João Clemente de. A trajetória do menor a cidadão. São Paulo: Expressão & Arte, 2003.

____. Crianças e Adolescentes Abandonados.Estratégias de Sobrevivência. São Paulo: Expressão & Arte, 2002.

____ e SCHRAMM, Yara. Cristo Mestre, Único e Sumo Bem. São Paulo: Expressão & Arte, 2005.

TOURAINE, ALAIN. Poderemos viver juntos? Petrópolis: Vozes, 1998.

VELHO, Gilberto. Desvio e divergência. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

VIOLANTE, Maria Lúcia V. O dilema do decente malandro. São Paulo: Cortez, 1985.

WINNICOTT, D.W. Privação e delinqüência. São Paulo: Martins Fontes, 1987.