

# **Sobre a proposição de temporalidades na história das infâncias e juventudes brasileiras: o caso Funabem (1964-1989)**

On the proposition of temporalities in the history of brazilian childhood and youth: the Funabem case (1964-1989)

**Camila Serafim Daminelli**

[csd@unescc.net](mailto:csd@unescc.net)

Universidade do Extremo Sul Catarinense

## Resumo

Este artigo aborda os caminhos de uma investigação acerca da experiência da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – Funabem na gestão das políticas sociais para infância e juventude no Brasil, entre 1964 e 1989. Partindo da análise das condições de possibilidade do imaginário que atrela infância pobre e delinquência juvenil, a investigação inquir o aporte da experiência institucional para sua consolidação. As fontes documentais centrais do estudo são reportagens do veículo oficial da Funabem, a revista *Brasil Jovem*, editada entre 1966 e 1978. Os pressupostos teórico-metodológicos mobilizados foram, além da análise do discurso (Foucault, 2000), a História do Tempo Presente (Rousso, 2016) e as categorias analíticas espaço de experiência e horizonte de expectativa (Koselleck, 2014). A análise documental, à luz do referido arcabouço teórico, permitiu a proposição de duas temporalidades: a "Funabem-promessa" (1964-1979), momento marcado pelo fazer-se institucional e por um sentimento auspicioso de futuro em relação à gestão das infâncias e juventudes brasileiras, e a "Funabem-estigma" (1979-1989), conjuntura na qual estavam escancarados os vícios institucionais e a violação de direitos humanos ocorrida em suas instituições e/ou a cargo de seu corpo técnico.

**Palavras chave:** fundação nacional do bem-estar do menor; história do tempo presente; revista brasil jovem; infância e juventude; temporalidades

## Abstract

This article approaches the paths of an investigation into the experience of the Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – Funabem in the management of social policies for children and youth in Brazil, between 1964 and 1989. Starting from the analysis of the conditions of possibility of the imaginary that links poor childhood and juvenile delinquency, the investigation asks for the contribution of institutional experience for its consolidation. The central documentary sources of the study are reports from Funabem's official vehicle, the magazine *Brasil Jovem*, published between 1966 and 1978. The theoretical-methodological assumptions of the study were, in addition to the discourse analysis (Foucault, 2000), the History of the Present Time (Rousso, 2016) and the analytical categories space of experience and horizon of expectation (Koselleck, 2014). Documentary analysis, in the light of the aforementioned theoretical framework, allowed the proposition of two temporalities: the "Funabem-promise" (1964-1979), a moment marked by institutional development and an auspicious feeling for the future in relation to the management of children and Brazilian youth, and the "Funabem-stigma" (1979-1989), a conjuncture in which institutional vices and the violation of human rights occurred in its institutions and/or in charge of its technical staff were wide open.

**Keywords:** fundação nacional do bem-estar do menor; history of the present time; brasil jovem magazine; childhood and youth; temporalities

## Sobre a proposição de temporalidades na história das infâncias e juventudes brasileiras: o caso Funabem (1964-1989)

### Considerações Iniciais

Em meados do ano de 2011, circulava nas redes de mídia social de Montevideú, capital uruguaia, uma campanha de sensibilização contra a redução da maioridade penal, debate que se verificava acalorado no país. No pequeno vídeo organizado pela campanha *No a la Baja*<sup>1</sup>, um repórter de rua questionava a cidadãos e cidadãs comuns, que se encontravam de passagem por uma praça da cidade, qual era a sua opinião sobre o problema do menor. As respostas resultantes destas intervenções demonstravam a noção de menoridade atual, responsabilizando os órgãos públicos pela insuficiência no combate à criminalidade juvenil, e referindo-se ao sentimento de insegurança, que crescia na medida em que o “problema” se acirrava. Uma vez colocada esta acepção do “problema do menor”, o repórter questionava uma série de outros “problemas”, tal como a privação de direitos fundamentais, como educação e moradia, mas também sua exploração laboral, as violências policiais... enfim, experiências que também envolviam o “problema do menor”. O principal objetivo da campanha consistia em lembrar que a parcela da população infantojuvenil que demandava assistência social, proteção e segurança do Estado não era somente a que se encontrava em conflito com a lei, embora suas demandas fossem sistematicamente diminuídas pela suposta panaceia de que os adolescentes são os principais responsáveis pela insegurança pública experienciada por aquela sociedade.

Tudo indica que a campanha logrou sensibilizar a população de que havia outras demandas infantojuvenis a serem suprimidas antes de recorrer ao populismo penal para buscar resolver a insegurança pública, através da redução da maioridade penal. A proposta, que foi a plebiscito popular em 2014, foi recusada. O enfrentamento de sentidos mobilizado pela campanha *No a la Baja*, consistia, a meu ver, numa indicação de que a representação social da criança e do adolescente carente/a vinha se deslocando do sujeito que demandava solidariedade e assistência, para alguém que requeria vigilância e repressão. Noutras palavras, as questões de segurança pública haviam se apropriado da *menoridade*, cuja intervenção passava pelas forças policiais e pelo aparato parapenal. Por *menoridade*, no Brasil do mesmo contexto do plebiscito uruguaio, compreendia-se uma parcela da infância e da adolescência que “deu errado”, seja em razão do seu abandono escolar, do trabalho informal e/ou precoce ou de uma socialização indevida (como o envolvimento com o consumo e o tráfico de drogas). No “menor” se refletia um sujeito que demandava atenção do Estado porque a família não cumpriu satisfatoriamente sua tarefa de encaminhá-lo à vida adulta e à vivência em sociedade, o que justifica a intervenção estatal. Entendo, na trajetória do conceito e seus usos, a existência de um ou mais “acontecimentos” que foram condição de possibilidade para o deslizamento de sentidos aqui propalado, e que busquei investigar segundo as especificidades de uma dada sociedade, a brasileira, e seu sistema de gestão infantojuvenil.

O campo da História das Infâncias e Juventudes brasileiras tem dissertado criticamente há mais de vinte anos sobre o conceito “menor”, visando a sua exclusão do vocabulário intelectual especializado. A razão destes esforços de erradicação reside nos estereótipos que foram sendo incorporados ao conceito desde que o mesmo foi elencado enquanto distinção jurídica entre os órfãos, os abandonados, os apenados e os filhos-família – como demonstrou Fernando Torres Londoño em texto clássico (Londoño, 1991). De acordo com Ferro (2017: 232), durante a Primeira República (1889-1930), o menor emergiu

---

<sup>1</sup> A página Mapeo de la Sociedad Civil Uruguay possui o movimento entre as organizações registradas, ver: <http://www.mapeosociedadcivil.uy/organizaciones/comision-nacional-no-a-la-baja-de-la-edad-de-imputabilidad-en-uruguay/>. Acesso em: ago. 2019.

no discurso jurídico na alçada do reformismo penal, que colocou a necessidade de criar um discurso subjetivo, no direito, para gerir e normatizar crianças e adolescentes “em razão de sua falta de consciência do dever”. Para ser operacionalizado, este conceito abstrato requeria instrumentos e mecanismos que não estavam dispostos no Direito Penal, daí que seu uso tenha embasado a construção de todo um campo discursivo, consolidado com a promulgação do Código de Menores de 1927.

Conforme descreveu Irene Rizzini (2011: 98), a tutela do Estado brasileiro sob a luz dos Códigos de Menores de 1927 e 1979 delimitou a intervenção sob certa criança, cuja infância foi classificada de acordo com sua herança social: “assim, os bem nascidos poderiam ser crianças e viver sua infância; os demais estavam sujeitos ao aparato jurídico-assistencial destinado a educá-los ou corrigi-los, vistos como ‘menores abandonados ou delinquentes’”. A trajetória do conceito, embora de incontestável correção, não dá conta dos deslocamentos operados nas categorias “menor” e “menoridade” ao longo de quase um século. Um exemplo cabal consiste na desnecessária adjetivação do “menor” no tempo presente, o que não se verifica até meados do século XX, quando encontramos-lo comumente acompanhado: menor delinquente, menor abandonado, menor desvalido, etc. Que condições de possibilidade envolveram este conceito até que chegasse na acepção predominante dos dias atuais? Que originado no arcabouço jurídico para definir um sujeito “ainda não capaz”, designando durante a primeira metade do século XX a totalidade da infância e da adolescência “filha do Estado”, acabou transformando-se em sinônimo de uma experiência ligada ao ato infracional – real ou potencial – e passível de intervenção prioritária em termos de segurança pública?

Ao longo deste artigo, parto destes questionamentos referentes à menoridade para historiar a experiência da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – Funabem, na gestão das políticas sociais infantojuvenis durante a ditadura militar brasileira. A Funabem consiste num *locus* central de investigação do problema porque, por mais de 20 anos, ficou sob sua responsabilidade o planejamento e a execução das políticas sociais brasileiras voltadas às infâncias e às juventudes. É relevante, ainda, que a instituição figure no imaginário social como instituição de abrigo compulsório, e que o/a brasileiro/a comum dispense explicações sobre quem eram os internos das Febems – Fundações Estaduais do Bem Estar do Menor, o que corrobora o íntimo pertencimento desta investigação aos domínios da História do Tempo Presente. O texto que segue se centra nos procedimentos teórico-metodológicos que embasaram a tessitura da minha tese de doutoramento em História, na qual proponho duas temporalidades para a experiência da referida instituição. A narrativa se estrutura a partir de três eixos: I. as questões norteadoras e o debate historiográfico; II. os procedimentos teórico-metodológicos; e III. a proposição de temporalidades.

### **As questões norteadoras e o debate historiográfico**

A Fundação Nacional do Bem Estar do Menor foi criada por lei em 1º de dezembro de 1964, mesmo ano de implantação do regime militar no Brasil. Quando ocorreu o golpe de Estado que estabeleceu a ditadura, havia no país intensos debates sobre a formulação de uma entidade de gestão das infâncias e juventudes que viesse a erradicar o Sistema de Assistência ao Menor – SAM. Esta entidade, cuja atuação fora desde a sua criação, em 1941, circunscrita ao Estado do Rio de Janeiro<sup>2</sup>, representou a antítese sobre a qual a Funabem buscou construir-se: era uma rede limitada em sua geografia e atuação, com um corpo profissional não especializado e que se resumia ao recolhimento das crianças e dos adolescentes em situação de vulnerabilidade, promovendo o seu “depósito” em abrigos do Estado, sem proposta educativa ou social efetiva.

Em decorrência dos debates públicos e a nível de Estado que corroboravam a inaptidão do SAM para o encaminhamento das infâncias e juventudes a seu encargo, em maio de 1963 uma portaria do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, pasta à qual o SAM estava subordinado, designou uma comissão para a escrita de um anteprojeto de lei destinado a promover as modificações necessárias na

---

<sup>2</sup> O SAM adquiriu âmbito nacional pelo Decreto-Lei n. 6.865, de 11 de setembro de 1944, no entanto, na prática, a ampliação de suas atividades foi significativamente tímida.

entidade. Uma sindicância para apurar denúncias foi realizada no mesmo ano, e contou com a oitiva de diversos ex-diretores e funcionários do SAM. As narrativas na revista *Brasil Jovem* que apresentam o anteprojeto de criação da Funabem se apropriam destes dois movimentos originários do “milagre fruto da revolução”<sup>3</sup>, que soube ouvir as demandas dos “amigos da juventude” a rogar pela extinção do SAM e pela criação de uma entidade autônoma, técnica, científica e de abrangência nacional<sup>4</sup>.

A Funabem consistiu num dos projetos mais consideráveis – no sentido da sua amplitude – do governo dos militares no âmbito social, celebrado como espelho ufanista do que viria ser o Brasil sob o encargo das forças armadas. A entidade não pode ser abordada tão somente como um produto do período da ditadura, mas como um dos fatores de consolidação da ditadura em si, dado que a tríade Ditadura-Funabem-Brasil Jovem percorre uma curva-trajetória síncrona. Num primeiro momento, carente de legitimidade, a Funabem se apropriou de um conjunto de debates que lhe haviam sido prévios e que, irradiados desde diferentes atores sociais, demandavam reformas nas políticas sociais voltadas aos infantojuvenis. Quando então materializada, no final da década de 1960, afastou-se dessa origem “colaborativa”, lançando-se como fruto gestado e possível somente em razão dos militares. Num terceiro momento a “questão social” e, dentro dela, a “questão do menor” figura como resultado das deficiências estruturais do país e das desigualdades inerentes às relações econômicas, como se o governo não fosse coresponsável por elas. Este momento coincide com o franco questionamento tanto da ditadura quanto da Funabem, quando, em 1978, *Brasil Jovem* deixa de ser editada (Daminelli, 2019).

A lei sancionada pelo general-presidente Humberto Castelo Branco em 1º de dezembro de 1964, que autorizava a criação da Funabem, possuía 26 artigos, que versavam sobre atribuições, competências, organização e diretrizes de trabalho. Tais diretrizes, descritas no Capítulo 1º da referida lei, propalavam como escopo fundamental o trabalho assistencial familiar e comunitário. A pedra de toque da atuação da Funabem estava representada pela questão do internamento. De três diretrizes, duas abordavam o tema: indiretamente através da primeira diretriz, posto que o abrigo instituiu-se como antítese da “assistência na própria família”, e diretamente conforme dispunha a segunda diretriz, ao sugerir que “somente se venha a admitir internação do menor à falta de instituições dêsse tipo [familiar], ou por determinação judicial” (Brasil, 1964). Trocando em miúdos, a letra da lei preconizava a internação como medida excepcional.

Destaque-se entre as competências e atribuições da Funabem, descritas no art. 7º da Lei n. 4.513, o caráter norteador almejado pela instituição, a qual pretendia constituir-se como uma entidade a gerir os recursos e fiscalizar as ações assistenciais brasileiras para crianças e adolescentes, promover debates, incentivar a produção de estudos, sensibilizar a opinião pública e mobilizar as comunidades, mas que não pretendia incumbir-se da execução das políticas sociais que surgiriam com o advento da lei. Para operar as políticas sociais a nível dos estados, sugeria-se a criação, para cada ente federado, de uma Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor, cada uma delas com a prerrogativa de adequar a Política Nacional às especificidades regionais.

Para cumprir as funções de nortear, financiar e fiscalizar as instituições executoras do trabalho assistencial, a Funabem elencou a metodologia do convênio como o principal instrumento de ação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor – Pnbem. Através dos contratos firmados com estados, municípios e entidades assistenciais, visando a “distribuição de recursos aplicados em forma de cooperação financeira”<sup>5</sup>, construiu-se a estrutura da rede Funabem. Esta rede estava dividida em três grupos: a rede oficial, gerida e financiada inteiramente pelo poder público e oriunda, sobretudo, dos convênios com as Secretarias de Estado; a rede privada, estabelecida através de convênios com entidades religiosas (arquidioceses, congregações e obras de beneficência vinculadas à Igreja Católica); e em terceiro lugar, os convênios com entidades de assistência privada de caráter laico.

No início da investigação, as fontes documentais permitiram a construção de três conjuntos de questões em relação à Funabem, sua política do internamento e estigma, e a menoridade. O primeiro referia-se às relações entre a Funabem e o SAM (que representava o passado, sua antítese, mas também

<sup>3</sup> Ver: Médicos na FNBEM: “Isto é um milagre”. *Brasil Jovem*, ano IV, n. 16, 4º trimestre de 1970, p. 48-50.

<sup>4</sup> Anteprojeto de criação da FNBEM. *Brasil Jovem*, ano I, n. 02, dezembro de 1966, p. 30.

<sup>5</sup> A ação da FNBEM através dos convênios. *Brasil Jovem*, ano IV, n. 14, junho de 1970, p. 10.

as ruínas sob as quais se edificou) e entre a Funabem e o Sistema de Garantia de Direitos instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, a partir de 1990. Perguntava-me como a instituição havia chegado a ser o que era, conforme apontavam os estudos historiográficos: uma entidade estigmatizada, acusada de todo tipo de violências e que havia implantado um padrão assistencial-repressivo que executou a institucionalização em massa das infâncias e juventudes pobres brasileiras.

Um segundo conjunto de questões se relacionava precisamente à política da internação, uma marca do projeto Funabem. Havia sido pensada para sua implantação sistemática, como solução dada à inaptidão familiar? Tratava-se de um sequestro da infância, visando garantir dado encaminhamento de acordo com o ideário de Segurança Nacional? Quis entender quais foram as práticas assistenciais pensadas pela instituição no momento de construção da Política Nacional: se incluíam as famílias, como as entendia, em que contextos específicos se dava a separação entre elas e suas crianças e adolescentes, por exemplo.

O deslizamento de sentidos observado em relação ao “problema do menor”, apresentado na introdução deste artigo, conformava o terceiro conjunto de questões que o tema me instigava. A seguir, uma discussão com a historiografia da Funabem se faz necessária, a fim de demonstrar como me coloco nos debates historiográficos que tiveram como centro a experiência da instituição, bem como as fissuras destas análises, das quais emergiram as questões que embasaram o estudo em questão.

A Fundação e a Política Nacional do Bem-Estar do Menor são temas que, desde o final dos anos 1970, têm recebido atenção de estudiosos/as de distintos campos de atuação. O conhecimento produzido integrou-se ao esforço de desconstrução dos discursos oficiais e da apuração das práticas que permitiram escancarar a inviabilidade seja da concepção híbrida de atendimento do modelo Funabem (correcional-repressivo e assistencialista), seja dos seus parâmetros de atuação central e verticalizadora. Estas críticas tiveram seu auge no meado da década de 1980, quando se tornou inevitável que a instituição se reformasse em razão dos apelos sociais e da propulsão política oriunda, sobretudo, das próprias crianças e adolescentes, mas também de coletivos civis que militavam pelas infâncias e juventudes, e diante do cenário político marcado pela reabertura democrática (Nicodemos, 2020: 175).

Neste contexto, Francisco Pilotti e Irene Rizzini conduziram uma investigação pioneira sobre políticas sociais e infância, coordenada pela Organização dos Estados Americanos – OEA e encerrada no ano de 1995 com a primeira edição de *A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Nela os autores manifestavam o entendimento de que a história – o passado – das crianças e dos/as adolescentes no Brasil precisava ser “pesquisado, ordenado, interpretado e escoimado das impressões enganosas, que sugerem uma longa caminhada, quando, na verdade, quase não se saiu do mesmo lugar de origem” (Rizzini; Pilotti, 2011: 15).

O intento de empreender um retrospecto da assistência, políticas sociais e entidades que tiveram, na história do Brasil, a infância e a juventude como objetos de intervenção, resultou no diagnóstico de que através de variadas fórmulas, nomenclaturas e boas intenções, o tratamento dado à infância pobre processou-se por meio da manutenção das disparidades sociais e da segregação de classes. Os instrumentos-chave, em cada um dos momentos políticos e sociais experienciados no país, não avançaram em relação ao modelo de recolhimento/internamento em instituições e de sua “educação/reeducação pelo e para o trabalho, com vistas à exploração de sua mão de obra desqualificada, porém gratuita” (Rizzini; Pilotti, 2011: 15).

Rizzini e Pilotti deliberavam, devidamente, que a institucionalização infantojuvenil praticada desde o período colonial e antes, ainda no Velho Mundo, integra uma dinâmica social profundamente enraizada nas formas de “assistência ao menor” no Brasil. Neste sentido o asilamento, abrigamento ou internação constituiu-se enquanto característica nacional das políticas sociais e assistenciais voltadas a uma parcela das nossas crianças e adolescentes. Na medida em que os métodos de atendimento foram sendo aperfeiçoados, as instituições adotavam novas denominações, como escola de preservação, premonitória, industrial ou de reforma, educandário, instituto (Rizzini; Pilotti, 2011: 20), mantendo-se o confinamento, a contenção espacial e o disciplinamento sob o manto da prevenção dos desvios ou da reeducação daqueles classificados como degenerados. Ressalvo, no entanto, diferenças significativas em relação às políticas de contenção infantojuvenil no começo do século XX e aquelas executadas pela

Funabem, enraizadas em procedimentos técnico-científicos que entendiam a criança e ao adolescente sob suspeição como um sujeito moldado por um feixe de carências, cujo ciclo poderia ser interrompido, preventivamente, através da sua institucionalização.

De acordo com os autores, a experiência da Funabem favoreceu que a internação fosse executada em larga escala e no país inteiro através de discursos que propalavam a primazia da prevenção, mas também a necessidade de estabelecer a ordem social, ou seja, tirar as crianças da “rua”. Do ponto de vista “de dentro”, dos discursos, lógicas e intenções, seria plausível supor que o aparato do Estado tinha, como plano de ação, subsidiar o abrigo permanente e a internação ou ainda, o “depósito”, da totalidade dos infantojuvenis cujas famílias se encontrassem em estado de marginalização?

Uma reportagem intitulada “Informação sobre o Bem-Estar do Menor hoje” publicada no exemplar n. 8 de *Brasil Jovem*, de dezembro de 1968 afirmava que “a Fundação Nacional só separa a criança de seu lar quando não existe outro caminho para assisti-la, e acredita que o melhor internato não se compara ao lar mais modesto, em segurança, afeto, amor e compreensão”<sup>6</sup>. As imagens que compõem a reportagem, possivelmente oriunda da redação da revista, no entanto, propagandeiam a internação como política assistencial disciplinada e salutar ao desenvolvimento infantojuvenil. No centro da matéria, meninos internos, em roupa de ginástica, marcham ao redor da pista de corrida de uma grande arena, sob os aplausos da plateia, com a seguinte legenda: “campeões em diversas modalidades esportivas, os jovens da FNBEM comprovam realmente o lema *mente sã num corpo sã*”<sup>7</sup>. À direita, imagens da estrutura gigantesca de um internato da rede, formada por vários prédios asilares, com dormitórios e refeitórios novos e pavilhões destinados ao esporte, à formação e à profissionalização de meninos e meninas dão “prova” dos investimentos voltados às infâncias e juventudes pobres. As formas adquiridas pelo discurso que a Funabem construiu sobre si mesma, a exemplo do que foi apresentado na reportagem, é no mínimo, paradoxal. Relutante em assumir a institucionalização como marca do seu projeto de atenção psicossocial, seus veículos oficiais, a exemplo de *Brasil Jovem*, foram seus maiores incentivadores.

Neste terreno do debate, sustento que a política de internação enquanto experiência modelar fora pensada para uma parcela excepcional de crianças carentes ou “abandonadas”, ou seja, a ser implantada em número moderado. Quando, efetivamente, não houvesse alternativa que não a tutela integral da criança e do adolescente pelo Estado, a Funabem idealizou uma institucionalização disciplinadora, que serviria tanto ao propósito de encaminhar os tutelados a assumir seu lugar no universo social e laboral, quanto ao de demonstrar, através do internamento enquanto excepcionalidade modelar, a eficácia de seus métodos e estratégias psicossociais. Uma excepcionalidade malograda, que subestimou a demanda por esta política idealizada entre as camadas pobres e inverteu a lógica de seu funcionamento: de exceção, para regra<sup>8</sup>.

No projeto coordenado por Rizzini e Pilotti, tocou ao historiador Arno Vogel analisar as políticas assistenciais voltadas aos infantojuvenis durante a vigência da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, incluído os debates para a redação do Estatuto da Criança e do Adolescente, sancionado em 1990. As fontes documentais utilizadas pelo autor compreendem discursos de autoridades, relatórios, diagnósticos e o material produzido pelo Setor de Comunicação da entidade, nele incluídas reportagens de *Brasil Jovem*, o que lhe permitiu falar “sobre”, mas também “a partir” da instituição, uma das características capitais de sua análise. Vogel foi responsável por estabelecer uma periodização na trajetória institucional, essencial para entender as suas contradições: um primeiro momento compreendeu “a boa consciência nacional”, e o segundo, a “consciência nacional traumatizada”. Para o pesquisador, a doação de 200 bilhões de cruzeiros antigos em Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, recebidos no momento da sua criação, permitiu que a Funabem saísse a contento de um primeiro cotejo, que abarca os dez primeiros anos de sua existência. Durante este período a entidade tratou de recuperar o patrimônio do SAM, cuja decadência e dilapidação eram de domínio público, tendo sido este seu primeiro parâmetro de avaliação. Seguindo a linha interpretativa sugerida por Vogel, entendo que este grande esforço inicial em relação à

<sup>6</sup> Informação sobre o Bem-Estar do Menor hoje. *Brasil Jovem*, ano II, n. 8, dezembro de 1968, p. 69.

<sup>7</sup> *Idem*, p. 68.

<sup>8</sup> Ficava fora desse horizonte a internação destinada aos menores infratores em cumprimento de sentença, acompanhada com mais acuro pelos agentes do Estado ditatorial e claramente elaborada para abarcar um número maior de sujeitos.

sua imagem, assim como no investimento maciço em infraestrutura, gestou um quadro favorável ao seu trabalho junto à opinião pública brasileira, bem como um horizonte otimista em relação ao futuro da “questão” das infâncias e juventudes no país. O texto da reportagem acima mencionada – “Informação sobre o Bem-Estar do menor hoje” – por exemplo, assoberbava: “sua Rede Oficial totalmente remodelada em todos os seus aspectos” não permitia mais “siatua-la como promessa, e sim, como vigorosa realidade”.

Ao longo de sua trajetória, com ênfase no período de construção, a Funabem buscou positivar o conceito de minoridade – através da orientação para que as políticas sociais fossem implantadas exclusivamente para quem delas necessitasse, ou seja, os “menores”. Com isto, trouxe para si o conceito, como se propalasse; “sim, Funabem é sobre o menor, sobre os menores”. Denunciada sistematicamente desde o final dos anos 1970 pelo abandono e negligência na qual viviam os “menores” por ela tutelados, pelas violações de direitos de todo tipo impetradas pelo seu corpo técnico e, finalmente, desacreditada em seus objetivos e representada no imaginário social como depósito infantojuvenil, parece evidente que não seria com duas palavras que a Funabem iria desvencilhar-se do “menor”, já então compreendido como aquele que está a cargo do Estado por suspeição ou por fato consumado no mundo da marginalidade.

Entre um enunciado otimista e outro arruinado, além de um evidente câmbio de orientação e demandas sociais em relação às políticas públicas brasileiras, que compreende o processo de abertura política e inserção do Estado num sistema democrático de direitos, situa-se a nuance historiográfica do estudo que realizei. O estigma que recai sobre a Funabem não se deixa ver apenas em razão de sua organização, instrumentos e métodos utilizados na elucidação do “problema do menor” terem sido inadequados, mas também porque a dimensão dos elementos permanentes do “problema” foi por ela subestimada, como também o foi o ritmo e o caráter das mudanças operadas nas constelações políticas de poder, que pressionariam, num então futuro breve, a que as políticas sociais para infância e juventude fossem noutro sentido.

O que me propus, em definitivo, foi elucidar a alteração processada no horizonte de expectativas da Funabem, mas também no horizonte de expectativas em que, socialmente, a instituição havia sido colocada, quando da sua criação. A Funabem que se acreditava condutora do futuro social das infâncias e juventudes, inebriada pela acolhida de diversos setores sociais apoiadores do regime, enquanto vigorou o milagre, é a mesma que, 20 anos depois, abria as portas de seus estabelecimentos para a evasão de numerosos contingentes de crianças e adolescentes, certa do fracasso de seu modelo e da necessidade de sua substituição? A instituição cujos projetos eram celebrados por representantes do Unicef, na passagem dos anos 1960 para os de 1970, não construiu senão uma cortina de fumaça para uma realidade sistematicamente planejada de institucionalização? Como lidar com os paradoxos e com as transformações evidenciadas na história e nas narrativas acerca da instituição?

Por um lado, o aprofundamento na historiografia da Funabem corrobora a existência de Funabems, no plural, e que não foram analisadas com a mesma intensidade. Suponho que prevaleceu, na historiografia, o desejo de contribuir para a sua desconstrução, para que o futuro dela se afastasse e pudéssemos construir um novo horizonte para as infâncias e juventudes brasileiras. Por outro, a partir das fontes e do questionário que construí para inquiri-las, não era coerente entender a Funabem dos seus começos a partir da leitura anacrônica que, desde os anos 1980, seu fracasso e desmonte suscitavam.

## **Os procedimentos teórico-metodológicos**

Proceder uma análise historiográfica cujo objeto de reflexão é uma instituição, seus discursos e experiências, não necessariamente remete às fontes institucionais. Poderia tê-la desenvolvido com base em testemunhos orais, através de documentos oriundos da mídia ou ainda, a partir de documentos judiciais. No entanto, as questões que me coloquei inqueriam a Funabem instituição – não relatos pessoais, subjetivos, denúncias ou leituras de outros profissionais sobre ela – e as respostas parciais disponíveis, dadas pela historiografia, estavam construídas a partir de outros meios. Quando a Funabem

foi convocada a manifestar-se, nestes trabalhos, seus dizeres foram fragmentados e situados em contextos em que a voz institucional estava em segundo plano. Em razão disto, buscando ouvi-la *per se*, elenquei como fonte documental central do estudo a revista *Brasil Jovem*, veículo oficial da Política Nacional do Bem-Estar do Menor e das atividades da Funabem.

Entre 1966 e 1978, quando foi editada por seu Departamento de Relações Públicas, *Brasil Jovem* cumpria a dupla função de informar sobre suas atividades, noticiar eventos e visitas ilustres às instituições que conformavam a sua rede, disputando as narrativas de construção de si mesma, por um lado, e fornecendo os conceitos fundamentais, metodologias de atendimento às infâncias e juventudes e aportes técnico-científicos considerados relevantes na formação de seus colaboradores, por outro. A edição da revista, de tiragem modesta, cerca de 5.000 exemplares, era conduzida por um expediente restrito, que contava com seis ou sete membros permanentes, sob responsabilidade de seu editor, o jornalista Glauco Carneiro (1966-1975) e depois, do jornalista Pedro de Menezes (1975-1978). A revista passou por três fases, que acompanharam a curva de desenvolvimento da Fundação e esta, como dito, do regime militar: 1966-1968 (construção); 1969-1974 (consolidação); e 1975-1978 (internacionalização). Quando, na passagem de 1978 para 1979, a Funabem e a ditadura passam a ser publicamente questionadas por amplos setores sociais, a instituição optou por interromper a sua publicação.

Apesar do caráter institucional, a revista concentrou debates oriundos de diferentes áreas do conhecimento, tendo, portanto, sumariado uma parte das discussões que ocorreram no Brasil no período sobre temas ligados à infância e à juventude. A equipe editorial redigia as matérias relativas ao trabalho da Funabem, mas também acolhia para veiculação textos enviados à redação por seus autores e autoras, e que informavam sobre as ações e entidades que faziam parte da rede. Diversas produções jornalísticas, compiladas de veículos da mídia impressa periódica nacional, compuseram os exemplares de *Brasil Jovem*, além de traduções, resenhas e demais produções bibliográficas sobre temáticas da menoridade. Dentre suas características fundamentais, destaco este perfil composto – híbrida, leiga e técnica – que ao incorporar material de diversas fontes, demonstrava o desejo por conduzir a leitura social sobre o “problema do menor” no Brasil.

Dada a singularidade das fontes elegidas, a metodologia da pesquisa documental foi a da análise de conteúdo, esforço criador tantas vezes intuitivo, como argumenta Constantino (2002: 186), para quem o método consiste num conjunto de técnicas que visam produzir inferências. Para proceder meu inquérito a *Brasil Jovem*, precisei primeiro entendê-la, o que demandou a leitura integral de todos os exemplares. Realizei, no curso desta análise, a elaboração de uma síntese dos exemplares em relação às seções fixas da revista, o que se demonstrou pouco útil para elencar as principais temáticas abordadas, uma vez que as principais reportagens se encontravam fora das seções que possuíam continuidade. Em seguida, procedi a organização de todo o material publicado em categorias temáticas afins, atentando às questões que me interessava investigar. Para cada exemplar da revista, construí um instrumento de análise e comparação, o qual designei “memorial descritivo”, um documento que expunha a síntese das temáticas a partir da análise do sumário de cada exemplar, a quantidade e autoria das reportagens, minhas observações sobre os detalhes técnicos, como a alteração do *design*, das cores, da identidade visual e dos expedientes da revista. Esse procedimento permitiu evidenciar, dentre outras coisas, as fases e as características de cada um dos momentos da revista, os discursos predominantes e seus principais colaboradores.

Cerca de 900 matérias jornalísticas foram veiculadas em *Brasil Jovem* durante os treze anos em que foi editada. As categorias criadas em função de sua pertinência no cotejo das questões norteadoras foram agrupadas em quatro conjuntos de reportagens, a saber: 1) O que é a Funabem – sua história, leis, diretrizes, relações com o SAM, explicações de *Brasil Jovem* sobre si mesma; 2) Política Nacional do Bem-Estar do Menor – família, políticas de prevenção, políticas de tratamento, internação; 3) Menor – marginalização, desvio de conduta, delinquência, criminalidade; e 4) Menoridade – Direito, Juizado, Tribunais e diagnósticos sobre o “menor”. Somando-se a totalidade dos conjuntos, quase duas centenas e meia de peças, entre matérias, reportagens, informes e notas foram analisadas para a escrita da tese e o embasamento das temporalidades propostas. Neste montante estão contabilizadas apenas aquelas peças em que a temática central referia-se aos critérios de análise estabelecidos.

Embora meu olhar sobre *Brasil Jovem* atentasse para sua atuação como um veículo dentre tantos outros formadores de opinião acerca da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, seu caráter oficial não permitia tomar conhecimento sobre uma série de processos. Eis os limites desta fonte documental, e conseqüentemente, do estudo. Isto também influenciou um reajustamento do foco de análise da investigação, que me foi imprescindível proceder, face à impossibilidade de observar a experiência da menoridade para além da condução do tema pela oficialidade institucional. O resultado do enfrentamento desses limites foi uma aproximação à história da Funabem instituição, em detrimento de uma história social que tivesse a execução das políticas sociais e das próprias crianças e adolescentes como centro das discussões.

A profusão de vozes analisadas provém do caráter da revista, que suscitava debates, devidamente filtrados, desde diversas áreas do conhecimento. A partir daquelas narrativas em que a sua autoria e lugar de fala foram identificadas, sustento que houve uma sensível preferência pela reprodução de debates vindos de “doutores”, tais como médicos/as, psicólogos/as, sociólogos e operadores do Direito. Utilizei uma variedade de fontes documentais que foi além de *Brasil Jovem*, no sentido de estabelecer com a revista algum diálogo. Tais fontes são, além da legislação infantojuvenil do século XX – doutrinas, decretos, normativas e outras leis brasileiras – recortes da mídia impressa periódica e pesquisas acadêmicas e publicadas no período em relação à Funabem.

Ainda no que diz respeito aos procedimentos metodológicos, destaco minha negativa em proceder uma operação historiográfica que buscasse subsídios para hipóteses a serem confirmadas. A proposição de temporalidades surgiu do inquérito das fontes, não antes, pois entendo carentes de validade estudos em que o procedimento metodológico utilizado é o de retirar uma palavra-chave, tema ou conceito do contexto do veículo como um todo, a fim de corroborar uma hipótese. A insistência em dado assunto, o tamanho das reportagens, a comparação da abordagem com outras temáticas e as transformações na maneira de narrar e dar sentido a cada tipo de informação ou tema, por dado periódico, são procedimentos investigativos fundamentais no âmbito da história. Abordar um documento oriundo da mídia impressa isolando-o das séries nas quais foi produzido é, antes de tudo, desconhecer o funcionamento destas fontes em seu contexto de produção, intencionalidade e organicidade. Estas orientações, inspiradas em Maria Helena Capelato e Maria Lígia Prado, me recordaram, ao longo da investigação, que a imprensa é fundamentalmente um instrumento de manipulação de interesses e de intervenção na vida social (Capelato; Prado, 1980).

De acordo com Tânia Regina de Luca (2014), o flerte entre a História e as fontes oriundas das mídias se estabelece a partir da crítica realizada pelos *Annales* à noção de objetividade da documentação, quando a produção do saber histórico vai paulatinamente inserindo novos problemas, temas e procedimentos metodológicos à disciplina. Sobretudo a partir da década de 1970, vemos no Brasil a historiografia valer-se desta tipologia documental mais recorrentemente. De acordo com a historiadora, certa ingenuidade – bem como o uso instrumental das informações disponibilizadas pela imprensa – permeou grande parte dos estudos pioneiros na utilização de fontes oriundas, sobretudo, da mídia impressa periódica. Insiro *Brasil Jovem* em uma dinâmica similar àquela descrita pela historiadora para as fontes impressas periódicas dado que cada jornal, cada telejornal ou cada revista propõe um conjunto de eventos dignos de registro e que, memoráveis, constroem imediatamente um acervo de notícias que conformam acontecimentos (Lohn, 2016), e esta operação a revista buscou, igualmente, proceder. Para os domínios da História do Tempo Presente, tal veículo de mídia – neste caso, impressa, periódica, de caráter institucional e híbrida, em sua profusão de vozes – se apresenta como fonte documental de relevo, já que foi partícipe da constituição de uma memória pública acerca de fenômenos políticos e sociais que marcam a sociedade brasileira do passado recente.

Para o historiador Reinaldo Lindolfo Lohn, duas dimensões são fundamentais na utilização de fontes da mídia impressa periódica em narrativas históricas, às quais estive atenta durante o curso desta investigação. A primeira diz respeito ao seu papel enquanto estruturadoras do tempo histórico, já que os contornos e a dinâmica oriunda das mídias, em sua fabricação constante de acontecimentos, marcam presença em nossas experiências. A proposição de temporalidades e nelas, experiências fundantes do ponto de vista do discurso institucional, são tributárias dessa compreensão emprestada do historiador. A segunda refere-se à especificidade da “elaboração de uma escrita própria da História, que antecede a

elaboração historiográfica e lhe estabelece, inclusive, limites e possibilidades” (Lohn, 2016: 61), o que se constitui central para analisar uma fonte documental que está, a todo tempo, construindo uma visão, inspirando uma leitura e propondo uma compreensão sobre si mesma.

Nas querelas sobre o Tempo Presente, o “presente” parece predominar sobre o “tempo”. No entanto, ambos os conceitos requerem elucidação, razão pela qual dispensei acerca do tema algumas considerações teóricas. Primeiro, o tempo. O tempo histórico enquanto sinônimo de experiência é emprestado de Reinhart Koselleck, segundo o qual os tempos históricos constam de vários estratos que se remetem uns aos outros sem que se possam separar do conjunto (Koselleck, 2014). Ao trabalhar com estratos de tempo, tenho-os em mente a partir de três dimensões: a unicidade dos acontecimentos, seu caráter surpreendente e irreversível, da qual se extrai a possibilidade de alinhá-los linearmente; o retorno ao mesmo, ou a circularidade dos acontecimentos, uma vez que toda história descansa ao mesmo tempo sobre estruturas de repetição que não se esgotam na unicidade; e depósitos de experiências, tempos históricos que sobrepõem a experiência de indivíduos e gerações, estando disponíveis antes das gerações contemporâneas e que seguirão atuando muito provavelmente depois destas. Ao incorporar a noção de estratos de tempo, delimito um tempo histórico para o estudo que não é aquele do tempo-calendário. Uma temporalidade circunscreve uma experiência, sem que ela esteja limitada a essa cronologia. As permanências não são mais do que re(existências) de dada temporalidade, noutra, que por sua vez repousa sobre estruturas que foram alteradas.

Depois, o presente. Marc Bloch nos ensinou que nunca se explica um fenômeno histórico sem formular corretamente os problemas, colocados a partir da observação e da análise da paisagem do presente. Nessa relação sempre condicional do passado ao presente, Bloch chama atenção para que não se confunda o método com uma busca pelas origens. Lembrando a tradição dos etimologistas, o historiador ironiza a resposta deste profissional que, inquerido sobre o significado de uma palavra, apresenta o sentido mais antigo conhecido, como se o conhecimento de seus primórdios bastasse para explicá-lo, sem considerar os deslizamentos de sentido ao longo do tempo. E continua: “como se, sobretudo, o papel de uma palavra, na língua, não fosse, assim como seu próprio passado, comandado pelo estado contemporâneo do vocabulário: reflexo, por sua vez, do estado social do momento” (Bloch, 2001: 59).

Tal vigilância metodológica, quer dizer, o cuidado para não traçar tão rapidamente os caminhos da institucionalização infantojuvenil e seu estigma na forma de uma evolução, me remeteu a uma coordenada teórico-metodológica fundamental: a genealógica. O que se designa perspectiva ou método genealógico, do qual me apropriei para elaborar a hipótese do estudo, insurge contra uma pesquisa das origens. Segundo o historiador Haroldo de Resende, “genealogia é uma expressão que Foucault utiliza a partir de Nietzsche para designar um modo de abordagem da constituição histórica dos objetos, sem remetê-los a um começo solene, um início fundamental” (Resende, 2020: 337). Ao propor uma abordagem genealógica da menoridade não infiro sobre os significados essenciais por trás de sua utilização, seguindo o rastro de uma evolução linear que traz oculta uma verdade originalmente pura, mas ao de uma emergência que se vincula a uma estrutura, continuidade, portanto, mas que aponta ao novo, como algo que surgiu “diferente”, como também sugeriu Koselleck (2014) nos seus estratos do tempo.

Aproximei, portanto, meu entendimento acerca dos enunciados institucionais, ao conceito de discurso. Em sua emergência no campo da linguística, no contexto da década de 1960, discurso foi definido como o conjunto de regras que encadeiam grupos de frases para formar um enunciado dotado das condições linguísticas e sociais de sua produção, a partir do processo que a gerou. Michel Foucault insere a discussão no campo da história, ao afirmar que apenas uma análise genealógica e, portanto, histórica do discurso, permite entender como veio a se formar e quais as condições de aparição e de variação ao longo do tempo. Para o filósofo, em qualquer sociedade a produção dos discursos é controlada, selecionada, organizada e redistribuída por procedimentos que têm por função conjugar poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório e esquivar sua pesada materialidade (Foucault, 2000). Minha incorporação do conceito de discurso não foi o de uma chave teórica a condicionar a existência do objeto, âmbito do qual não se poderia escapar; antes o contrário, o discurso é um eixo de reflexão acerca da experiência da instituição; experiência que não está limitada a esse discurso, mas que constitui um elemento construtor de sentidos e de uma materialidade evidente.

Proceder a “defesa” da História do Tempo Presente consiste numa demanda que parece, hoje, ultrapassada. O campo se consolidou e a partir dele outras áreas foram incorporadas, sendo a da História Pública a de maior destaque. Dentre as reticências metodológicas que ainda pesam sobre a História do Tempo Presente, a mais persistente refere-se à falta de recuo temporal entre o historiador ou historiadora e o tempo histórico no qual se situa seu objeto de investigação. Fernand Braudel, nos lembra Henry Rousso, destacava que o distanciamento se refere a uma perspectiva de análise que pode ser obtida observando-se o objeto como em uma vista aérea, para se “observar melhor”, não necessariamente “mais de longe”. Do caráter indeterminado e parcial de toda história apreendida em movimento, Rousso (2016) argumenta em favor de sua positividade. Por um lado, a falta de limites epistemológicos e metodológicos parece livrar o historiador ou historiadora de certas amarras que advêm de todo campo demasiado consolidado, como práticas de pertença, linguagens e outras reverências necessárias à identificação de uma operação historiográfica a um domínio histórico. A ausência dessas limitações é positiva para o diálogo multidisciplinar, por exemplo, uma das especificidades da produção em História do Tempo Presente. Por outro lado, recuperando as contribuições de René Remond, Rousso lembra que este autor ironiza a defesa do “sacrosanto recuo temporal”, posto que aguardar o fim de um processo não traz consigo documentos mais conscientes ou análises mais bem informadas sobre um processo histórico. Para ele, a qualidade de um *corpus* documental depende mais da leitura apurada dos elementos disponíveis no decurso do processo que de seu término enquanto detentor de sentidos.

Mais do que expor aqueles estudos e autorias que possibilitaram pensar teórica e metodologicamente os problemas da investigação e o inquérito das fontes, os instrumentos anteriormente relatados consistem nas condições de possibilidade de construção da hipótese de pesquisa e, também, da proposição de temporalidades, as quais apresento a seguir.

## A proposição de temporalidades

Minha hipótese em relação à historiografia da Funabem é que ela esteve marcada pela experiência de desmonte da instituição, quando então estava caracterizada sua ineficiência seja na prevenção ou no tratamento da chamada “delinquência infantojuvenil” e, principalmente, afamada enquanto instituição voltada às infâncias e juventudes potencialmente ou já perigosas. O objeto destes estudos foi a instituição dos anos 1980, desmascarada em toda a sua nociva amplitude, cuja atuação havia buscado aliar dinâmicas nacionais (a Doutrina de Segurança Nacional) e internacionais (como a Declaração dos Direitos da Criança) e um discurso que então se demonstrava, no mínimo, paradoxal; não internar, como plano de ação geral, mas internar o risco real e potencial oriundo da inaptidão familiar.

A leitura da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor por intermédio de *Brasil Jovem* permite complexificar sua experiência, acessando um outro passado, pois sustento haver existido um cronótopo em que ela engendrou possibilidades e horizontes que não aqueles em análise na década de 1980 em diante. Os três conjuntos de questões que me inspiraram, apresentados anteriormente, estão amparados pelos conceitos-experiência – temporalidades – que proponho, como chave de leitura, para compreender a Funabem: Funabem-promessa e Funabem-estigma. Nesta proposta considerarei que toda história contém em si sua própria medida de tempo (Koselleck, 2014: 20) e que, dentro da medida de tempo analisada, apreende-se uma dada experiência.

Compreender a experiência da Funabem enquanto histórica, e a existência, dentro dela, de distintas temporalidades, incorpora o entendimento de Simon (2021) de que, sem um futuro diferente do passado e do presente, não há tempo histórico. Incorporo, portanto, uma valorização evidente da filosofia da história – entendida como o desenrolar das coisas humanas – e um conceito de história tributário dessa filosofia, inspirada por Koselleck, de que o processo, ou seja, “mudanças das coisas humanas ao longo do tempo” é o empreendimento que conceitualiza tal história nas sociedades modernas (Simon, 2021: 147). Sendo assim, a construção de temporalidades foi a maneira encontrada para situar duas experiências humanas em processo, mas evidentemente diferentes.

Durante a primeira temporalidade, o passado, o espaço de experiência, possuía um peso significativo e sopesava os homens e as mulheres que construía a instituição. Em relação a este passado,

o futuro-passado precisava diferenciar-se. O presente, inexistente, abria-se para um horizonte amplo, promissor, tendo em vista seu espaço de experiência. Neste futuro a promessa do fazer-se institucional estaria concretizada. Na primeira fase de *Brasil Jovem*, que abarca os anos de 1966 a 1968, vêmo-la isolada como em um afloramento – me valho aqui de uma metáfora geológica – em que uma massa rochosa desponta isolada e restrita, neste caso, o presente, enquanto o seu entorno é formado por um grande campo aberto preenchido por passado e por futuro, a ele vinculado por um filete. Não possuí, a entidade, qualquer coisa para apresentar se não um vir a ser, e nisto reside grande parte de seu potencial e credibilidade.

Uma matéria curta intitulada “O que é a Fundação”, publicada na contracapa do exemplar n. 2 de *Brasil Jovem*, de dezembro de 1966, é significativa para demonstrar o lugar ocupado por este espaço de experiência, que é ainda a base na qual a Funabem se escora para construir o futuro, por oposição e negação. Buscando explicar a entidade, a narrativa afirmava: “Não se trata da criação de *mais uma entidade* para internar. (...) Não nasceu do desejo de se criar apenas *uma entidade burocrática a mais*” [grifos meus], e apresentava, a seguir, uma pequena lista de projetos da entidade-promessa utilizando, para força do argumento, o futuro do indicativo:

(...) *Vai proteger* a criança na própria família; *vai estimular* as obras capazes de alcançar esse objetivo; *vai ser* auxiliar dos Juízes de Menores; *vai cuidar* da formação de pessoal especializado para o trato com menores; *vai dar* assistência técnica e financeira aos Estados, Municípios ou entidades públicas e privadas que a solicitarem; *vai, enfim, atualizar* os métodos de educação e reeducação de menores abandonados, infratores ou portadores de graves problemas de conduta<sup>9</sup>

A promessa de renovação total da metodologia de trabalho assistencial voltada às crianças e aos adolescentes brasileiros, pela Funabem, fora acompanhada por um periódico veiculador de seu projeto institucional que tinha por base o futuro, com a convicção de um “será”. Depreende-se, de sua apresentação, que “ainda não” havia se construído a contento, daí que se lance ao futuro em promessa: *vai proteger, vai estimular, vai ser, vai cuidar, vai dar, enfim, vai atualizar*.

No momento histórico narrado, o de sua emergência, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor se exibiu enquanto uma promessa, porque o objeto de seus discursos era o futuro. Um futuro no qual as crianças e os adolescentes institucionalizados adotariam outros “valores”, que não os de suas famílias de origem. Os “valores” da pobreza, do subemprego, da marginalidade, “o modo de vida das favelas”<sup>10</sup>. Mas promessa, sobretudo, pela amplitude inatingível do ideal irradiado por suas diretrizes, competências, discursos e filosofia de trabalho. Girou em torno da ilusão de suprimir o “problema do menor” no Brasil a construção de uma política social que tinha como lema o “futuro sem fronteiras”, e em sua razão de existir, a infância e a juventude enquanto um “problema” para este futuro.

Sugiro o conceito de Funabem-promessa, portanto, enquanto uma chave explicativa com validade determinada. As condições de existência da instituição, tendo em vista o otimismo que embriagou a sociedade brasileira nos anos iniciais do regime militar<sup>11</sup>, mas levando em conta, também, o espaço de experiência que iluminava a “política de menores”, apontavam para um horizonte de expectativas amplo, aberto para a possibilidade de fazer um futuro melhor do que havia sido o passado. Estavam sendo elaborados conceitos novos, os profissionais receberiam formação especializada, havia recursos disponíveis e um discurso que somava nesses esforços a vontade de alcançar, através da infância, o desenvolvimento do país. Este futuro-passado teve, no entanto, a duração de não mais do que dez ou doze anos, quando a promessa converteu-se em estigma. Enquanto foi vigente, a crença na efetivação desta promessa foi partilhada por diversos estratos sociais, alinhados ou não ao Estado de exceção, talvez nisso residindo sua complexidade.

<sup>9</sup> O que é a Fundação. *Brasil Jovem*, ano I, n. 02, dezembro de 1966, p. 45.

<sup>10</sup> A ação da FNBEM através dos convênios. *Brasil Jovem*, ano IV, n. 14, junho de 1970, p. 10.

<sup>11</sup> A exacerbação das esperanças em torno dos destinos do Brasil, estimulada por diferentes setores sociais entre as décadas de 1950 e início de 1960, se relacionavam a um traço de longa duração – a saber, a de que o Brasil era um país fadada a “dar certo” – que a ditadura soube vincular com o panorama político e com o fenômeno econômico, evidentemente, na tentativa de elaborar uma leitura sobre o Brasil que “criasse as bases para um sistema de autoreconhecimento social e se instaurasse como mística de esperança e do otimismo” (FICO, 1997: 19).

No primeiro trimestre de 1970, no auge do “milagre” econômico e momento de maior popularidade do regime militar, um grupo de representantes suecos junto ao Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef, em visita ao Brasil, conheceu uma parte do equipamento da rede Funabem, no Rio de Janeiro, em São Paulo e, possivelmente, em Minas Gerais. A chamada rede própria constituía-se por instituições asilares nestes três estados da federação. Como produto deste reconhecimento institucional, Ulla Wickbom, uma das visitantes, redigiu uma matéria, publicada em *Brasil Jovem* no exemplar de março de 1970, que dizia o seguinte:

A FNBEM escolheu como lema “A base do futuro sem fronteiras” e como símbolo, dois garotinhos sorridentes, um branco e outro negro. A Fundação utiliza novos métodos para cuidar das crianças e para buscar compreendê-las. Afirma que os três fatores seguintes são fundamentais para o bem-estar do menor: as necessidades básicas da criança devem ser satisfeitas, a criança deve ter a oportunidade de desenvolver a sua personalidade e deve ter a chance de integrar-se na vida em sociedade. (...) Esta política deve ser levada a termo em escala global e estar baseada em sérios estudos e pesquisas<sup>12</sup>

O conteúdo da matéria-relato da visita não aporta elementos novos em relação aos dizeres que *Brasil Jovem* construía paulatinamente, desde 1966, sobre o vir a ser da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. O relato evidencia, no entanto, que o projeto em curso – sua promessa – era reconhecido como tal pelos membros do Unicef. Esta identificação entre as normativas internacionais, que ditavam os “conceitos, métodos e atuações [mais] modernas” de encaminhamento das infâncias e juventudes pobres, e a Funabem, consiste num dos elementos mais significativos para a compreensão da experiência da primeira temporalidade da instituição, a Funabem-promessa. Em diversas oportunidades a entidade remontou suas diretrizes às resoluções do Unicef, por exemplo, ao afirmar que sua Política Nacional tinha “por base a Declaração Universal dos Direitos da Criança, da ONU, cujo Art. 6º especifica que a ajuda à criança deve ser feita independentemente de credos religiosos, imposições políticas e preconceitos raciais”<sup>13</sup>. Na ordem do discurso, ficava evidenciado o conhecimento que as autoridades da entidade detinham das normativas internacionais, sobretudo aquelas oriundas da ONU/Unicef. Por maior que fossem as disparidades entre o discurso e as práticas de institucionalização executadas nos rincões do Brasil, *ainda não* moldadas pela capilaridade da rede Funabem, as visitas oficiais aos espaços modelares consistiram em momentos chave na produção de subjetividades otimistas de parte dos visitantes, que comungavam com diferentes segmentos sociais, brasileiros e estrangeiros, a confiança no encaminhamento dado pela entidade às “questões” que envolviam as infâncias e juventudes brasileiras.

A Funabem-promessa como experiência socialmente compartilhada perdurou durante os dez primeiros anos da instituição (1964-1974). A fim de fornecer um recorte temporal mais preciso, fechando o ciclo da promessa com a promulgação do Código de Menores de 1979, incorporamos o intervalo entre 1975-1979, destacando, no entanto, que nele seu horizonte de expectativas já estava em transformação. Apesar de apresentar as condições de possibilidade do que virá a ser a Funabem-estigma, a Funabem-promessa esteve desconforme com a imagem de uma entidade gestora de instituições de abrigo sistemático para crianças carentes e adolescentes marginalizados e/ou considerados marginais, lugares onde imperavam violências, violação de direitos e práticas de extermínio.

Funabem-estigma, por sua vez, designa uma temporalidade cuja gênese evidenciei em *Brasil Jovem*, mas cujo ápice não pode ser analisado por este conjunto documental, pois a revista tem seu último exemplar publicado no 3º quadrimestre de 1978. Para que se tenha uma ideia do silenciamento da revista em relação a um desgoverno que se escancara em relação às infâncias e juventudes, sendo esta parte de um processo de empobrecimento e precarização das condições de vida das populações mais vulneráveis sob a gestão dos governos militares, sua última fase, que compreende o intervalo 1975-1978, se desvela através do que designei “projeto de internacionalização”. Seu último exemplar, por exemplo, compilou na íntegra os discursos proferidos por magistrados e juristas no X Congresso da Associação Internacional de Juízes de Menores, todos eles originalmente publicados em espanhol, nenhum abordando o caso brasileiro. Neste exemplar, os conteúdos da Funabem ficaram restritos a 4 de 12 seções da revista, e ainda

12 Wickbold, Ulla. A Fundação do futuro sem fronteiras. *Brasil Jovem*, ano V, n. 13, março de 1970, p. 53.

13 Informação sobre o Bem-Estar do Menor hoje. *Brasil Jovem*, ano III, n. 8, dezembro de 1968, p. 68.

assim, em notas curtas<sup>14</sup>.

Aporto, em relação a esse desmoronar progressivo da Funabem-promessa, um outro exemplo, importante em função de seu caráter externo aos enunciados da entidade. Ao longo da década de 1970 o jornal *O Globo*, editado na cidade do Rio de Janeiro e um dos mais importantes do país naquele momento, realizou uma série de mesas redondas sobre temas ligados às infâncias e às juventudes e problemas sociais. Nos debates realizados durante a quarta rodada de encontros, em maio de 1976, a Funabem ocupa então o lugar de coadjuvante. Convocada a dar seu parecer, é interpelada em tom acusatório. Nesta oportunidade, dois convidados representavam a instituição, Irma Kaden, presidenta da Fundação Estadual de Educação do Menor – FEEM/RJ, vinculada à Fundação Fluminense do Bem-Estar do Menor – Flubem/RJ, e Fawler de Melo, então presidente da Funabem.

Segundo expressou Irma Kaden, “(...) governo nenhum, de país nenhum, vai resolver sozinho o problema do menor, tal a proporção que o problema já tomou. É o ônus da Megalópole”<sup>15</sup>. Uma frase de efeito, a naturalizar as desigualdades sociais, sintetiza o entendimento desta autoridade em relação ao governo das infâncias e juventudes brasileiras. Na sequência da mesa, Fawler de Melo sugeriu que “no atual estágio da nossa situação econômica, os recursos para a assistência social serão sempre insuficientes”, e acrescentou que “estes orçamentos já estão diminuídos em relação à dimensão do problema, mas principalmente, em relação à nossa capacidade de fazer”<sup>16</sup>. Destes enunciados, destaca-se uma métrica paradoxal: parece que o “problema do menor” é grande demais para ser resolvido. Mas foi, outrora, grande demais também o legado deletério do SAM, e isto não impediu a Funabem-promessa de lançar-se a um futuro em que o “problema” seria resolvido. A “capacidade de fazer” da Fundação fora, evidentemente, redimensionada, de lá pra cá. Não parecia mais haver espaço para “milagres”. Trata-se, nestes marcos, de uma evidente mudança de postura institucional, que refletia a compressão de seu horizonte de expectativa. Começava a erosão da Funabem-promessa, e o aparecimento do que já está ali, em processo, a Funabem-estigma.

O momento social, político e econômico vivido era significativamente distinto daquele evidenciado pela entidade em seus primeiros anos. De protagonista à coadjuvante, a Funabem viu a temática do “menor” escapar às suas mãos. A autoridade das vozes responsáveis pelo “problema” se reflete na escolha daqueles/as que compunham as mesas de *O Globo*. Na realização da primeira mesa, em 1972, dos cinco convidados, quatro atuavam junto à Funabem; na supracitada, de 1976, apenas dois de nove convidados/as. Também os temas foram sendo deslocados daqueles sob sua gestão, de caráter assistencial – como o perfil do “menor” assistido, seu tratamento ou a política de abrigamento – para a competência de outros atores, como a polícia e os Juízes de Menores. Via de regra, os debates datados do final da década já entoam o mantra, sutil, da Funabem-estigma: o de que a instituição governa a marginalidade, os desvios de conduta e os conflitos com a lei. Daí que parece haver sido chamada para justificar-se, justificar sua ineficiência, frente aos operadores do Direito e às forças de segurança.

Como desejo e projeto sistematicamente diligenciado pelos Juízes de Menores brasileiros, em 1979 ocorreu a promulgação do então chamado Novo Código de Menores, cujo objetivo era retirar do âmbito dos magistrados os “menores abandonados”, que demandavam assistência social. O tratamento da menoridade via Justiça ficaria restrito, portanto, àqueles adolescentes em conflito com a lei. A promulgação do Novo Código representou o feito que encerraria o projeto Funabem, ou para seguir a lógica das temporalidades propostas, que faria despontar a Funabem-estigma, uma vez que as justificativas para sua elaboração giraram em torno: 1) da evidente qualificação do estigma dos abrigados pela Funabem, convertidos de abandonados a delinquentes; 2) da incapacidade da Funabem resolver, com seus instrumentos apontados como assistencialistas, insuficientes e autoritários, a “questão” do menor. Havia, no horizonte, um futuro outro, inspirado por um espaço de experiência que era não mais aquele mal-afamado do SAM, mas ocupado pela própria trajetória negativa da Funabem.

Recebendo acolhimento-depósito, crescendo sob o teto de enormes pavilhões onde diferentes crianças e demandas eram recolhidas, o “depósito” infantojuvenil sob a tutela do Estado haveria de

<sup>14</sup> Brasil Jovem, ano XIII, n. 42, 3º quadrimestre de 1978.

<sup>15</sup> As autoridades discutem o menor abandonado. *O Globo*, Rio de Janeiro, 09 mai. 1976, pp. 30-31.

<sup>16</sup> Idem.

(re)estigmatizá-los: enquanto marginalizada socialmente, sua existência fora marcada pela insígnia da delinquência real ou potencial. Uma vez na Funabem, esse potencial se confirmava, pela negligência e/ou violência que caracterizava as relações nesses espaços. O espaço-tempo destas experiências está melhor documentado pela historiografia do que a Funabem dos primeiros anos. Como apontou Arno Vogel, (2011), boas intenções e grandes montantes de recursos a remodelar a infraestrutura da rede não lograram reverter a marginalização infantojuvenil, dentre outras razões, porque a entidade estimulava a dependência das famílias pobres, já que o modelo disponível de “assistência ao menor” era a internação. Por outro lado, o ensejo dessas famílias pela institucionalização se intensificou dada a interlocução entre o paulatino empobrecimento dos pobres urbanos brasileiros, os discursos condenatórios em relação aos seus modelos de família e de infância e a produção de subjetividades em torno da internação, confundida com internato-escola. Insisto que, em que pese o aumento sistemático da institucionalização infantojuvenil ao longo dos anos – o que foi um impeditivo a mais para que a entidade pudesse oferecer o abrigo modelar almejado – a Funabem-estigma desponta de um cotejo de diferentes estratos em relação aos que pautaram a Funabem-promessa. Se no meado da década de 1960 o passado, suas instituições e resultados eram condenáveis, a partir da segunda metade da década de 1970 a condenação recaía sobre o próprio presente operado pela Funabem, drenando seu futuro das promessas de outrora.

### Considerações finais

No espaço deste artigo, busquei apresentar os caminhos de uma investigação que tinha por objeto de análise a experiência da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor na elaboração e condução das políticas sociais para infâncias e juventudes no Brasil. Minha formação no âmbito da História do Tempo Presente provocou abordar as reminiscências de um passado que ainda se faz sentir no presente. Assim como o regime militar instaurado em 1964 havia gozado de significativa popularidade e apoio, o que permitiu a construção de consensos, pelo menos até o primeiro terço da década de 1970, persegui a hipótese de uma instituição que, fruto da ditadura, havia experienciado um momento em que ainda não era uma entidade denunciada, questionada, estigmatizada, tal como os estudiosos/as da entidade a historiaram, com razão.

No entanto, se a leitura do presente em relação à Funabem sugeria o conceito e a perspectiva de um estigma, o inquérito às fontes institucionais apontava para a existência de uma experiência no âmbito da promessa. Sugiro que a Funabem fora, portanto, duas, a Funabem-promessa e a Funabem-estigma. Duas temporalidades pautadas por uma leitura social potencializada pelos discursos institucionais acerca de uma realidade que virá a ser, e que, em seguida, não poderá ser mais. O pertencimento desta investigação enquanto tributária dos estudos de Reinhart Koselleck e seus Estratos do Tempo (2014) é inquestionável. Funabem-promessa e Funabem-estigma são dois tempos históricos distintos, nos quais o espaço de experiência e o horizonte de expectativa foram absolutamente alterados.

As fontes documentais centrais da investigação – *Brasil Jovem* – orientaram igualmente a proposição de ambas as temporalidades. A revista, que era elaborada para publicizar a Funabem e a Pnbem, construindo-as, concomitantemente, passou por distintas fases que demonstram sua inserção num processo histórico – de mudança, portanto – mas sobretudo, que tais mudanças dizem respeito às expectativas, às possibilidades e ao enquadramento dos temas vinculados às infâncias e às juventudes. Durante as primeiras duas fases (1966-1968, 1969-1974), assistência, abrigo, políticas familiares, saúde, tudo o que envolvesse o universo das crianças e dos adolescentes que demandavam o Estado – os menores – eram temas que diziam respeito à Funabem, que se apresentava como a maior autoridade, se não a única, em relação a eles.

Na terceira e última fase da revista, que compreende o intervalo 1975-1978, os problemas, redimensionados, remontam à estrutura social, ao mundo urbano, às patologias sociais, convocando com maior frequência outras autoridades, com destaque para os legisladores e operadores do Direito, que por sua vez “sequestram” as vias possíveis de resolução do “problema do menor”. A menoridade se desvela, neste momento, como o conceito-estigma que sintetizou todo um arcabouço, herdado da família (pois para ser menor era preciso ser oriundo das classes desprivilegiadas) e qualificado pela Funabem, já que,

ao incorporar suas fileiras, crianças e adolescentes eram reestigmatizados. Corroborava-se, portanto, a lógica de que a Funabem lidava com “menores”, mas o conceito já se inclinava mais para o crime e a criminalidade do que para uma demanda no campo da assistência social.

À guisa de conclusão: ao longo da elaboração desta proposição de temporalidades, bem como sua discussão nos espaços acadêmicos, enfrentei um obstáculo ético, colocado por leituras resistentes a compreender a Funabem, com toda a sua herança negativa e de notório conhecimento público, como um projeto ao qual foram lançadas expectativas otimistas. Espero que, no curso desta leitura, tenha sido possível compreender que a Funabem-promessa não foi, em nenhum momento, apresentada positivamente enquanto uma realidade. Ela foi uma experiência promissora no sentido de um sentimento compartilhado, caracterizado por um vir a ser. Tanto a promessa quanto o estigma se discutem nos marcos das expectativas lançadas sobre a entidade. Na construção de um futuro que se concretiza pós-1990, o estigma prevaleceu, sem dúvidas, visto que o menor é o conceito-estigma que sobrevive no tempo presente, como um *passado que não passa* (Rouso, 2016). Tal período foi objeto de estudos sumamente qualificados de outros/as historiadores/as, que não anulam ou contradizem as chaves de leitura aqui propostas pelas temporalidades Funabem-promessa e Funabem-estigma.

Qual seria, afinal, a relevância de historiar um futuro-passado, como o da Funabem-promessa, que não foi? Ora, desde quando a história se limita a investigar apenas o que de fato se concretizou, abstendo-se do impalpável que permeou a vida e as existências de homens e mulheres de outrora? O conhecimento de si, do mundo e das experiências sociais mais contundentes e inegáveis, como aquelas que orientam a trajetória da Funabem-estigma, tornariam-se incompreensíveis sem o espaço de experiência que foram sua condição de possibilidade. A este espaço de experiência, que ninguém há de dizer que desimporta, nós chamamos, em história, de passado. Tal é a relevância do estudo das temporalidades, como esta, sobre o “caso” Funabem.

## Referências

- Bloch, M. (2001). *Apologia da História: ou o ofício de historiador*. Rio de Janeiro, Brasil: Jorge Zahar Ed.
- Brasil. (1964). Lei n. 4.513, de 1º de dezembro de 1964, autorizava o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dava outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4513impressa.o.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4513impressa.o.htm). Acesso em: 4 fev. 2022.
- Constantino, N. de. (2002). Pesquisa histórica e análise de conteúdo: pertinência e possibilidades. *Estudos Ibero-Americanos*, 28 (1), 183-194. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/iberoamericana/article/view/23794/14279>. Acesso em: 11 fev. 2002. ISSN 1980-864X.
- Daminelli, C. (2019). Uma Fundação para o Brasil Jovem: Funabem, Menoridade e Políticas Sociais para infância e juventude no Brasil (1964-1979). (Tese Doutorado em História). Florianópolis, Brasil. Centro de Ciências Humanas e da Educação, Universidade do Estado de Santa Catarina.
- Ferro, S. (2017). A metáfora da menoridade no Direito tem cor? *Revista de Direito*, Viçosa, 9 (1), 217-249. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/252703892017090108>. Acesso em: 3 jan. 2022. ISSN 2527-0389.
- Fico, C. (1997). *Reinventando o otimismo: ditadura, propaganda e imaginário social no Brasil*. Rio de Janeiro, Brasil: Fundação Getúlio Vargas.
- Foucault, M. (2000). *A ordem do discurso*. 6ª ed. Rio de Janeiro, Brasil: Loyola.
- Koselleck, R. (2014). *Estratos do Tempo: Estudos sobre história*. Rio de Janeiro, Brasil: Contraponto: PUC-Rio.
- Lohn, R. (2016). História, política e mídia no Brasil em redemocratização. In: Gonçalves, Janice (Org.), *História do Tempo Presente: oralidade, memória, mídia* (pp. 59-76). Itajaí, Brasil: Casa Aberta.
- Londoño, F. (1991). A origem do conceito menor. In: Del Priore, M., *História da Criança no Brasil* (pp. 129-145). São Paulo, Brasil: Contexto.
- Nicodemos, A. (2020). Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua: aspectos históricos e conceituais na defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, 12 (24), 170-197. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/11892/8352>. Acesso em: 3 fev. 2022. ISSN 2175-3423.
- Resende, H. (2020). A genealogia de Michel Foucault e a história como diagnóstico do presente: elementos para a História da Educação. *Cadernos de História da Educação*, 19 (2), 335-344. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/che/article/view/54472#:~:text=Na%20abordagem%20da%20hist%C3%B3ria%20pela,verdade%20no%20jogo%20da%20disputa>. Acesso em: 3 fev. 2022. ISSN 1982-7806.
- Rizinni, I. (2011). Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: Pilotti, F.; Rizinni, I. (Orgs.), *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil* (pp. 97-150). 3ª ed. São Paulo, Brasil: Cortez.
- Rizzini, I.; Pilotti, F. (2011). Introdução. In: Rizzini, I.; Pilotti, F. (Orgs.), *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil* (pp. 15-30). 3ª ed. São Paulo, Brasil: Cortez.
- Rouso, H. (2016). *A última catástrofe: a história, o presente, o contemporâneo*. Rio de Janeiro, Brasil: FGV Editora.
- Simon, Z. (2021). A transformação do tempo histórico: temporalidades processual e eventual. *Revista de Teoria da História*, 24 (1), 139-155. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/teoria/article/view/69676>. Acesso em: 31 jan. 2022. ISSN 2175- 5892.

Vogel, A. (2011). Do Estado ao Estatuto: propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil. In: Pilotti, F.; Rizzini, I. (Orgs.), *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil* (pp. 287-321). 3ª ed. São Paulo, Brasil: Cortez.

---

### Sobre la autora

**Camila Serafim Daminelli**

[csd@unescc.net](mailto:csd@unescc.net)

Doctora en Historia por la *Universidade do Estado de Santa Catarina* - UDESC (2019). Actúa en el área de concentración de la Historia del Tiempo Presente, con énfasis en el diálogo entre la Historia de la Infancia y la Juventud, las Políticas Sociales y los Regímenes Autoritarios. Docente en la *Universidade do Extremo Sul Catarinense* - Unesc. Actualmente es coordinadora del *Grupo de Trabalho História da Infância e da Juventude* de la Sección Santa Catarina de la Associação Nacional de História - Anpuh/Brasil. Miembro de la Red de Estudios de Historia de las Infancias en América Latina - Rehial.