



**COLEÇÃO**  
COMUNICAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

# 30 ANOS DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

**ELÓI MARTINS SENHORAS  
CÂNDIDA ALZIRA BENTES DE MAGALHÃES SENHORAS**  
*(organizadores)*



**30 ANOS DO ESTATUTO DA  
CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR



Reitor  
José Geraldo Ticianeli

Vice-Reitor  
Silvestre Lopes da Nóbrega

EDITORA DA UFRR

Diretor da EDUFRR:  
Fábio Almeida de Carvalho

CONSELHO EDITORIAL

Alcir Gursen de Miranda  
Anderson dos Santos Paiva  
Bianca Jorge Sequeira Costa  
Fábio Luiz de Arruda Herrig  
Georgia Patrícia Ferko da Silva  
Guido Nunes Lopes  
José Ivanildo de Lima  
José Manuel Flores Lopes  
Luiza Câmara Beserra Neta  
Núbia Abrantes Gomes  
Rafael Assumpção Rocha  
Rickson Rios Figueira  
Rileuda de Sena Rebouças



Editora da Universidade Federal de Roraima  
Campus do Paricarana – Av. Cap. Ene Garcez, 2413,  
Aeroporto - CEP.: 69.304-000. Boa Vista - RR - Brasil  
Fone: +55.95.3621-3111 e-mail: editoraufrr@gmail.com

A Editora da UFRR é filiada à:



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR



# 30 ANOS DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

---

**ELÓI MARTINS SENHORAS  
CÂNDIDA ALZIRA BENTES DE MAGALHÃES SENHORAS**  
*(organizadores)*



BOA VISTA/RR  
2020

Editora da Universidade Federal de Roraima

Todos os direitos reservados.

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



## EXPEDIENTE

<u>Revisão</u>	<u>Organizadores da Coleção</u>
Elói Martins Senhoras	Elói Martins Senhoras Maurício Zouein
<u>Capa</u>	<u>Conselho Editorial</u>
Berto Batalha Machado Carvalho Elói Martins Senhoras	Charles Pennaforte Claudete de Castro Silva Vitte Elói Martins Senhoras Maurício Elias Zouein Sandra Gomes Sônia Costa Padilha
<u>Projeto Gráfico e Diagramação</u>	
Berto Batalha Machado Carvalho Marcos de Lima Gomes	

---

### DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

T833 SENHORAS, Elói Martins; SENHORAS, Cândida Alzira Bentes de Magalhães (organizadores).

30 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente. Boa Vista: Editora da UFRR, 2020, 187 p.

Coleção: Comunicação e Políticas Públicas, v. 83. Elói Martins Senhoras, Maurício Elias Zouein (organizadores).

ISBN: 978-65-86062-75-5  
<http://doi.org/10.5281/zenodo.4304469>

1 - Adolescente. 2 - Brasil. 3 - Criança. 4 - Estatuto da Criança e do Adolescente.  
I - Título. II - Senhoras, Elói Martins. III - Estatuto da Criança e do Adolescente. IV - Série

CDU – 347.64(81)

---

FICHA CATALOGRÁFICA: BIBLIOTECA CENTRAL DA UFRR

A exatidão das informações, conceitos e opiniões são de exclusiva responsabilidade do autor.

## EDITORIAL

O Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS), da Universidade Federal de Roraima (UFRR), criou a “Coleção Comunicação & Políticas Públicas” com o objetivo de divulgar livros de caráter didático produzidos por pesquisadores da comunidade científica que tenham contribuições nas amplas áreas do conhecimento.

O selo “Coleção Comunicação & Políticas Públicas” é voltado para o fomento da produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância científica e didática para atender aos interesses de ensino, pesquisa e extensão da comunidade acadêmica e da sociedade como um todo.

As publicações incluídas na coleção têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e da *práxis* em diferentes áreas do pensamento científico e para a consolidação de uma comunidade científica comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates nestas áreas.

Concebida para oferecer um material sem custos aos universitários e ao público interessado, a coleção é editada nos formatos impresso e de livros eletrônicos a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

*Elói Martins Senhoras, Maurício Elias Zouein*  
(Organizadores da Coleção Comunicação & Políticas Públicas)



*O estudo em geral, a busca da  
verdade e da beleza são domínios  
em que nos é consentido ficar  
crianças toda a vida*

**Albert Einstein**





# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1   O Estatuto da Criança e do Adolescente e sua principiologia especial	15
CAPÍTULO 2   30 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: comemorar é preciso, implementar é urgente	53
CAPÍTULO 3   A cronologia da infância e as contribuições do Estatuto da Criança e do Adolescente	79
CAPÍTULO 4   Estatuto da Criança e do Adolescente, Justiça e a realidade fática infantojuvenil no Brasil	99
CAPÍTULO 5   ECA e a construção do adolescente autor de ato infracional	143
SOBRE OS AUTORES	179



# **INTRODUÇÃO**

---



## INTRODUÇÃO

Conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, trata-se do principal marco jurídico de regulação dos direitos humanos infantojuvenis no Brasil, sendo o resultado de um campo de poder que foi permeado por demandas endógenas de consolidação do Estado Democrático de Direito, bem como por agendas internacionais de negociação de direitos coletivos difusos de terceira geração.

Partindo desta temática, o presente livro, “30 Anos do Estatuto da Criança e do Adolescente”, foi elaborado com o objetivo de celebrar, no ano de 2020, o aniversário de 30 anos de criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por meio de uma agenda de discussões apresentadas ao longo dos capítulos que vêm a ilustrar a relevância deste marco jurídico no campo do Direito Infantojuvenil no Brasil e no arcabouço de consolidação dos direitos de terceira geração.

Organizado em cinco capítulos, esta obra traz uma ampla caracterização do Estatuto da Criança e do Adolescente, a qual concilia um debate plural e multidisciplinar, alicerçado, tanto, na abstração de uma análise normativa e axiológica, quanto, na empiria de uma análise fática da realidade infanto-juvenil do país neste contexto do trigésimo ano de existência do ECA.

Partindo do Estatuto da Criança e do Adolescente como núcleo ontológico deste livro, os autores apresentam fundamentações epistemológicas, normativas, principiológicas e jurisprudenciais diversificadas para estruturarem os seus debates, determinando assim um olhar eclético e multidisciplinar para a análise fenomenológica da realidade infantojuvenil no Brasil.

Fruto de um trabalho coletivo, desenvolvido a várias mãos por 8 pesquisadores, oriundos de instituições públicas e privadas de ensino superior das macrorregiões Sul, Sudeste e Norte do Brasil, o livro apresenta um enriquecido debate sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente em função do multidisciplinar esforço empreendido por profissionais com distintas formações acadêmicas e experiências práticas com a realidade infantojuvenil no país.

A construção metodológica deste livro é identificada por uma natureza exploratória, descritiva e explicativa quanto aos fins e por uma abordagem quali-quantitativa quanto aos meios, utilizando-se de um método dedutivo para a triangulação dos dados levantados, por meio de revisão bibliográfica e documental, e, subsequente interpretação por meio dos procedimentos de hermenêutica, análise esquemática e análise gráfica.

Ao completar 30 anos de existência, o Estatuto da Criança e do Adolescente é discutido neste livro a partir de uma criteriosa análise de suas forças e fraquezas, razão pela qual é destinado como uma instigante leitura para um amplo público, seja leigos ou de especialistas, ao criticamente buscar melhorias na realidade fática, mas sem deixar de levar em consideração o complexo contexto de ameaças e oportunidades do campo do Direito Infantojuvenil no país.

Excelente leitura!

*Elói Martins Senhoras*  
*Cândida A. B. M. Senhoras*  
(organizadores)

# **CAPÍTULO 1**

---

*O Estatuto da Criança e do Adolescente  
e sua principiologia especial*





## O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E SUA PRINCIPALIDADE ESPECIAL<sup>1</sup>

*Angélica Barroso Bastos*

A Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova compreensão acerca dos direitos infantojuvenis, ao contemplar, em seu art. 227, que as crianças e os adolescentes devem ter seus direitos assegurados com absoluta prioridade. Essa mudança de paradigma, que rompeu com a anterior fase menorista, que não discriminava a criança e o adolescente infrator daqueles em situação de vulnerabilidade, ganhou ainda mais importância com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), através da Lei n. 8.069/90, elaborado menos de um ano após a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, documento internacional mais importante no que tange ao reconhecimento dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Essa nova fase da legislação brasileira, que envolve a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, ficou conhecida como Protetiva (ou Garantista), uma vez que aos menores de dezoito anos deverá ser garantida a Proteção Integral, por serem pessoas ainda em formação, ou seja, deve-se observar que são sujeitos de direitos dotados de garantias especiais por estarem em um processo de desenvolvimento físico e psicológico, logo, mais vulneráveis e expostos a uma série de violações de direitos.

---

<sup>1</sup> O presente capítulo foi escrito com base na tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Direito da PUC Minas, a qual pode ser consultada em: BASTOS, A. B. *Análise da natureza normativa do Estatuto da Criança e do Adolescente* (Tese de Doutorado em Direito). Belo Horizonte: PUC Minas, 2020.

Para estruturar essa proteção, tanto a Constituição quanto o Estatuto criaram uma série de princípios com o objetivo de conferir o substrato normativo necessário para a concretização dos direitos essenciais ao pleno desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, observadas as suas peculiaridades. Isto é, a Constituição de 1988 foi elaborada sobre uma base de natureza principiológica, visto que foi promulgada de acordo com princípios que garantem o reconhecimento do cidadão como sujeito de direitos, e o Estatuto da Criança e do Adolescente também o fez, uma vez que possui, em sua estrutura normativa, uma série de princípios que devem ser a premissa para a garantia dos direitos e o suporte para o julgador lidar com as demandas infantojuvenis. Em razão disso, muitos autores compreendem que o Estatuto possui uma “natureza principiológica”, ou seja, sua normatividade está regulamentada através de princípios específicos das crianças e dos adolescentes, o que não se sustenta, uma vez que o Estatuto possui regras e princípios essenciais para a proteção e garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes de forma plena.

Com relação a essa principiologia específica do Estatuto da Criança e do Adolescente e sua compreensão como lei especial, Luís Fernando Romão (2017, p. 51) compreende que “suas normas possuem a qualidade de exprimir princípios próprios, substanciais, materiais, contendo, igualmente, ritos próprios, jurisdição especializada, institucionalidades peculiares”. Ou seja,

O Direito da Criança e do Adolescente, como um ramo autônomo, possui um conjunto de princípios próprios, valendo destacar que a principiologia infantojuvenil ganhou destaque no período pós-Constituição de 1988, sendo fundamental para uma estruturação dogmática de forma sistemática (ROMÃO, 2017, p. 52).

Essa principiologia própria do Estatuto configurou o ECA como um microsistema, ao definir como deverão ser destinados os recursos, a formulação de políticas públicas e a atuação do Poder Público na concretização desses direitos. Assim, princípios como “Devido processo legal”, “Legalidade”, “Respeito aos Direitos Humanos”, dentre outros, se somam àqueles integrantes e orientadores do *Sistema de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Dentre eles, podemos destacar os seguintes:

• Responsabilidade solidária da Família, da Sociedade e do Estado pela promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, conforme previsto no art. 4º do ECA:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

•Excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, conforme art. 3º do ECA:

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

•Prioridade absoluta da criança e do adolescente, conforme *caput* do art. 227 da Constituição Federal:

Art. 227 É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, *com absoluta prioridade*, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (grifo próprio).

•Incolumidade, integridade física e segurança, conforme art. 124 do ECA:

Art. 124. São direitos do adolescente privado de liberdade, entre outros, os seguintes:

I - entrevistar-se pessoalmente com o representante do Ministério Público;

- II - peticionar diretamente a qualquer autoridade;
- III - avistar-se reservadamente com seu defensor;
- IV - ser informado de sua situação processual, sempre que solicitada;
- V - ser tratado com respeito e dignidade;
- VI - permanecer internado na mesma localidade ou naquela mais próxima ao domicílio de seus pais ou responsável;
- VII - receber visitas, ao menos, semanalmente;
- VIII - corresponder-se com seus familiares e amigos;
- IX - ter acesso aos objetos necessários à higiene e asseio pessoal;
- X - habitar alojamento em condições adequadas de higiene e salubridade;
- XI - receber escolarização e profissionalização;
- XII - realizar atividades culturais, esportivas e de lazer;
- XIII - ter acesso aos meios de comunicação social;
- XIV - receber assistência religiosa, segundo a sua crença, e desde que assim o deseje;
- XV - manter a posse de seus objetos pessoais e dispor de local seguro para guardá-los, recebendo comprovante daqueles porventura depositados em poder da entidade;
- XVI - receber, quando de sua desinternação, os documentos pessoais indispensáveis à vida em sociedade.

§ 1º Em nenhum caso haverá incomunicabilidade.

§ 2º A autoridade judiciária poderá suspender temporariamente a visita, inclusive de pais ou responsável, se existirem motivos sérios e fundados

de sua prejudicialidade aos interesses do adolescente.

•Incompletude institucional, conforme art. 86 do ECA:

Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

•Municipalização do atendimento, conforme art. 88 do ECA:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial

a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei;

VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade

VIII - especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil;

IX - formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersetorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral;

X - realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência.

•Gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, conforme art. 204 da Constituição Federal:



Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiadas.

•Corresponsabilidade no financiamento do atendimento às medidas socioeducativas, conforme art. 4º do ECA.

Nota-se, também, que a Convenção de Direitos da Criança, de 1989, foi estabelecida sob quatro princípios norteadores, que devem ser transversais na formulação e implementação de políticas para crianças e adolescentes: Princípio do interesse superior da criança; Princípio da não discriminação; Princípio da sobrevivência

e do desenvolvimento; e Princípio da participação (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 37).

No que se refere aos princípios específicos das crianças e dos adolescentes, o Estatuto definiu, em seu art. 100, aqueles necessários na aplicação das medidas de proteção. São doze incisos que formalizam a *principiologia do ECA*: condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos; proteção integral e prioritária; responsabilidade primária e solidária do poder público; interesse superior da criança e do adolescente; privacidade; intervenção precoce; intervenção mínima; proporcionalidade e atualidade; responsabilidade parental; prevalência da família; obrigatoriedade da informação; oitiva obrigatória e participação. A positivação de tais princípios visa atender às necessidades desses sujeitos ainda em fase de formação quando do estabelecimento de programas e ações do Poder Público.

Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas:

I - condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos: crianças e adolescentes são os titulares dos direitos previstos nesta e em outras Leis, bem como na Constituição Federal;

II - proteção integral e prioritária: a interpretação e aplicação de toda e qualquer norma contida nesta Lei deve ser voltada à proteção integral e prioritária dos direitos de que crianças e adolescentes são titulares;

III - responsabilidade primária e solidária do poder público: a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes por esta Lei e pela

Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade primária e solidária das 3 (três) esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais;

IV - interesse superior da criança e do adolescente: a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto;

V - privacidade: a promoção dos direitos e proteção da criança e do adolescente deve ser efetuada no respeito pela intimidade, direito à imagem e reserva da sua vida privada;

VI - intervenção precoce: a intervenção das autoridades competentes deve ser efetuada logo que a situação de perigo seja conhecida;

VII - intervenção mínima: a intervenção deve ser exercida exclusivamente pelas autoridades e instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança e do adolescente;

VIII - proporcionalidade e atualidade: a intervenção deve ser a necessária e adequada à situação de perigo em que a criança ou o adolescente se encontram no momento em que a decisão é tomada;

IX - responsabilidade parental: a intervenção deve ser efetuada de modo que os pais assumam os seus deveres para com a criança e o adolescente;

X - prevalência da família: na promoção de direitos e na proteção da criança e do adolescente deve ser dada prevalência às medidas que os mantenham ou reintegrem na sua família natural ou extensa ou, se

isto não for possível, que promovam a sua integração em família substituta;

XI - obrigatoriedade da informação: a criança e o adolescente, respeitado seu estágio de desenvolvimento e capacidade de compreensão, seus pais ou responsável devem ser informados dos seus direitos, dos motivos que determinaram a intervenção e da forma como esta se processa;

XII - oitiva obrigatória e participação: a criança e o adolescente, em separado ou na companhia dos pais, de responsável ou de pessoa por si indicada, bem como os seus pais ou responsável, têm direito a ser ouvidos e a participar nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção, sendo sua opinião devidamente considerada pela autoridade judiciária competente, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 28 desta Lei.

Para Martha de Toledo Machado, existem cinco princípios constitucionais gerais do direito da criança e do adolescente, quais sejam: Princípio da proteção integral; Princípio do respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento; Princípio da igualdade de crianças e adolescentes; Princípio da prioridade absoluta e Princípio da participação popular na defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Além destes, a autora ainda elenca alguns princípios que incidem apenas na responsabilização, ou seja, aqueles especiais do sistema de responsabilização criminal. São eles: Princípio da reserva legal; Princípio da culpabilidade; Princípio da imputabilidade penal; Princípio da excepcionalidade na privação de liberdade; Princípio da brevidade na privação de liberdade; Princípio do contraditório e Princípio da ampla defesa (MACHADO, 2003, p. 411-414).

Segundo Luís Fernando de França Romão existem dois princípios gerais, orgânicos, materiais, substantivos, próprios e

exclusivos do microsistema de direitos da criança e do adolescente, o Princípio da proteção integral e o Princípio do superior interesse da criança (ROMÃO, 2017, p. 56).

Na concepção de Andréa Amin, três são os princípios gerais e orientadores de todo o Estatuto: Princípio da prioridade absoluta; Princípio do superior interesse; Princípio da municipalização (AMIN, 2019, p. 68).

Já Maria Fernanda Salcedo Repolês compreende que existem três linhas centrais de interpretação de todas as normas do Estatuto: o Princípio da prioridade absoluta; o Princípio do melhor interesse e o Princípio da Municipalização (REPOLÊS, 2014, p. 28).

Como pode ser observado, não há um consenso na doutrina especializada infantojuvenil acerca de quais seriam os princípios específicos do Estatuto da Criança e do Adolescente. Na verdade, como se verá nos tópicos seguintes, não há sequer uma real compreensão do que tem natureza de princípio e o que tem natureza de regra, perante o Estatuto.

Como mister se faz distinguir os princípios mais importantes para analisar o papel da normatividade específica do Estatuto, analisaremos a seguir o conceito e a aplicação de cinco, que consideramos serem os basilares (seja como princípio seja como regra) de todo o microsistema dos direitos das crianças e dos adolescentes, quais sejam: *prioridade absoluta, condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, melhor interesse da criança, proteção integral e municipalidade*. Através destes desdobram-se os demais princípios estabelecidos no ECA, como aqueles previstos no art. 100, que não devem limitar-se apenas à aplicação das medidas protetivas e socioeducativas, mas também devem ser levados em consideração em toda a legislação infantojuvenil. Isso porque a principiologia trazida pelo Estatuto não pode ser banalizada, mas, ao contrário, deve ser cumprida integralmente, a

fim de se efetivar o caráter protetivo destinado às crianças e aos adolescentes.

## **PRIORIDADE ABSOLUTA**

O Princípio da Prioridade Absoluta é, essencialmente, a aplicação do princípio da equidade (*aequitas*), isto é, como a lei é universal, não é possível que todos os seus mandamentos sejam sempre corretos a certos casos particulares, então é preciso que haja uma correção da lei quando esta é deficiente em razão de sua universalidade, não necessariamente sendo justo (ARISTÓTELES, 2009, p. 125). Desta forma;

O que causa perplexidade, segundo Aristóteles, é que o equitativo, sendo justo, não o é em conformidade com a lei, mas um melhoramento do que é justo segundo a lei. E a razão disso é que a lei é geral, e, por sua natureza, não pode expressar as especificidades dos casos com suficiente precisão. Esta ‘falta’ não é um problema da lei ou do legislador, mas pelo fato natural de ela se destinar à maioria genérica dos casos; isso quer dizer que se houver casos contrários em suas disposições ou lacunas em suas previsões, há que se corrigir tais imperfeições (BROCHADO, 2012, p. 7).

Ou seja, no que tange à infância e à juventude, a igualdade será atingida por meio do tratamento diferenciado, reconhecendo-se a peculiar condição de pessoa em desenvolvimento ao se aplicar a regra de se “tratar desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade” que permite compensar as desigualdades; ou seja, às

crianças e aos adolescentes não se pode aplicar as medidas cabíveis aos adultos (SHECAIRA, 2008, p. 46).

Este princípio foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro através da promulgação da Constituição (1988), quando a base da mobilização social foi criada, propondo o debate acerca do tema das crianças e dos adolescentes. No dia 5 de dezembro de 1989, o senador Ronan Tito submeteu ao Senado o projeto de Lei nº 193, que dispunha sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e, em seu verso, publicou a seguinte mensagem (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 43):

Com absoluta prioridade – o presente projeto de lei que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente visa regulamentar o artigo 227 da Constituição Federal. Ele foi elaborado por um competente grupo de juristas, com participação de representantes da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) e do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA) tendo sido ouvidas milhares de pessoas e diversas entidades governamentais e não governamentais. Este projeto destina-se ao cumprimento do preceito constitucional de que os direitos da criança e do adolescente devem ser garantidos com absoluta prioridade.

No Estatuto da Criança e do Adolescente, tal princípio está previsto no art. 4º, que já foi ilustrado anteriormente, e no art. 227 da Constituição, estabelecendo que deve nortear a atuação de todos, em especial do Poder Público, para a defesa e a promoção dos direitos assegurados a crianças e adolescentes. O artigo 4º do ECA é claro ao determinar que crianças e adolescentes não apenas

recebam uma atenção e um tratamento prioritários por parte da família, da sociedade e, acima de tudo, do Poder Público, mas que esta prioridade deve ser absoluta (ou seja, antes e acima de qualquer outra), somada à regra básica de hermenêutica, segundo a qual “a lei não contém palavras inúteis”, não dá margem para qualquer dúvida acerca da área que deve ser atendida em primeiríssimo lugar pelas políticas públicas e ações de governo (como, aliás, expressamente consignou o parágrafo único). “O dispositivo, portanto, estabelece um verdadeiro comando normativo dirigido em especial ao administrador público, que em suas metas e ações não tem alternativa outra além de priorizar - e de forma absoluta - a área infantojuvenil” (DIGIÁCOMO, 2013, p. 6).

Segundo o entendimento de Martha de Toledo Machado (2003, p. 412-413) sobre este princípio:

[...] ele comanda que aquelas obrigações diversas sejam cumpridas com prioridade absoluta pelos obrigados. ‘Prioridade absoluta’, num plano maior de análise, tem no texto constitucional a acepção de ‘prioridade primeira’, de ‘prioridade número um’ da Nação, como meio de equilibrar a desigualdade fática decorrente da peculiar condição de pessoa em desenvolvimento e como meio de obtenção da redução das desigualdades sociais a que alude o artigo 3º da CF; o sentido de, como regra geral, colocar os interesses de crianças e adolescentes num plano superior aos interesses dos adultos, à luz desses valores maiores. Daí por que essa noção, na tipologia dos princípios, embora imbricada com faceta do respeito à peculiar condição, tem autonomia.

Por fim, a garantia de prioridade absoluta à criança e ao adolescente deve começar quando da elaboração das políticas sociais básicas (saúde, educação, habitação, saneamento etc.),



passando pelas políticas de assistência social, de proteção especial (incluindo a prevenção) e socioeducativas. Deve-se observar, também, que cabe ao Poder Público efetuar a adequação dos programas e serviços já existentes (sem prejuízo da obrigatória implementação de outros) ao atendimento preferencial e prioritário à população infantojuvenil. Ademais, é importante mencionar que, em face do princípio jurídico-constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, o administrador público fica obrigado a implementar as políticas públicas destinadas à garantia da plena efetivação dos direitos infantojuvenis assegurados pela lei e pela Constituição Federal, não podendo invocar seu suposto “poder discricionário” para privilegiar área diversa, não amparada por semelhante mandamento constitucional (DIGIÁCOMO, 2013, p. 8).

## PROTEÇÃO INTEGRAL

O direito da criança e do adolescente é estruturado a partir da axiologia da proteção integral que traz, em si, um sistema de garantias. Ele consiste, pois, em um ramo do direito garantista por excelência informado por princípios próprios que condicionam o seu conteúdo, a sua aplicação e conduzem à sua caracterização especial. Isto é, fundamenta-se na expressão designativa de um sistema no qual crianças e adolescentes figuram como titulares de interesses subordinantes frente à família, à sociedade e ao Estado (ALEIXO, 2012, p. 36-37).

A proteção integral se baseia, fundamentalmente, no princípio do melhor interesse da criança, critério consagrado no direito comparado e revelado nas expressões *the best interest of the child* do direito norte-americano e no *kindswohl* do direito germânico. Trata-se da chamada regra de ouro do Direito do Menor, atual Direito da Criança e do Adolescente, acolhida na

jurisprudência de diferentes países. Pode-se proclamar que os interesses da criança e do adolescente, considerados como sujeitos de direitos, são superiores porque a família, a sociedade e o Estado, todos estão compelidos a protegê-los, inclusive garante a prioridade absoluta nas políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, tendo em conta a sua peculiar condição de pessoa em formação e desenvolvimento, conforme explicitado no art. 227 da Constituição (BASTOS, 2016, p. 38).

Direitos a proteção são, nesse sentido, direitos constitucionais a que o Estado configure e aplique a ordem jurídica de uma determinada maneira no que diz respeito à relação dos sujeitos de direito de mesma hierarquia entre si.

Uma análise dos direitos a proteção deve levar em consideração três problemas intimamente relacionados: a existência, a estrutura e a justiciabilidade desses direitos (ALEXY, 2012, p. 451).

Como exposto alhures, o ECA, deste modo, pode ser compreendido como “instrumento de tutela moderno, decorrente das diretrizes traçadas em termos de direitos humanos, e voltado para a realização da justiça em face de tão relevante setor da sociedade” (ISHIDA, 2011, p. XIII). Essa mudança de paradigma introduzida pela doutrina de proteção integral às crianças e adolescentes na legislação brasileira (através da Constituição de 1988 e do ECA) possui conteúdo extenso e complexo, mas que pode ser resumido por seis aspectos principais, segundo Sposato, Vitale e Mendes (2011, p. 397):

- a) o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento;
- b) a institucionalização da participação comunitária por intermédio dos Conselhos de Direitos, com participação paritária e deliberativa para traçar as diretrizes das políticas de atenção direta à infância e juventude;
- c) a hierarquização da função judicial, por meio da desjudicialização de atos administrativos e transferência de sua competência aos Conselhos Tutelares para agir diante da ameaça ou violação de direitos da criança no âmbito municipal;
- d) a municipalização da política de atendimento;
- e) a eliminação de internações não vinculadas ao cometimento (devidamente comprovado) de delitos ou contravenções;
- f) a incorporação explícita de princípios constitucionais em casos de infração penal, prevendo-se a presença obrigatória de advogado e do Ministério Público na função de controle e contrapeso.

O princípio da proteção integral é o princípio de abertura do Estatuto da Criança e do Adolescente que, já no art. 1º, define: “Esta lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente”. Além disso, é reafirmado no art. 3º do ECA, que também reforça os demais direitos relacionados à pessoa humana da criança e do adolescente, conforme citação anterior.

O reconhecimento da criança e do adolescente como pessoa em processo de desenvolvimento foi abordado no ordenamento jurídico brasileiro, primeiramente, pela Carta Magna de 1988 e, posteriormente, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, ambos

por influência de diretrizes internacionais sobre este tema. Esse princípio consagra o aspecto protetivo do Estatuto e da Constituição perante os menores de idade, ao entender que estes são dotados de atributos individualizados e, por estarem evoluindo para a fase adulta, são carecedores de atenção e cuidados especiais, que devem ser fornecidos, inclusive com prioridade absoluta, garantindo sua proteção integral.

As Regras de *Beijing*, as Diretrizes de *Riad* e as Regras de Tóquio formam o que se convencionou denominar de *Doutrina das Nações Unidas para a Proteção Integral à Infância*. Essa doutrina de proteção integral representa mudança de paradigma sobre a infância e a juventude, porque passa a considerar todas as crianças e adolescentes, sem fazer qualquer distinção, como sujeitos de direitos à proteção integral. Em razão disso, impõe-se o respeito aos diferentes direitos humanos que toda pessoa possui, independentemente de sua idade, além daqueles direitos especiais que correspondem aos da pessoa em formação e desenvolvimento (BASTOS, 2016, p. 26).

Na base da noção de proteção integral está a ideia de efetivação de todos os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, centrada na concepção de que estes direitos fundamentais formam um todo unitário e interdependente, que deve ser igualmente assegurado, para que se alcance proteção material plena dos cidadãos crianças dos cidadãos adolescentes (MACHADO, 2003, p. 411).

A proteção integral deve ser concebida como a doutrina jurídica que sustenta todo o atual Direito brasileiro da Criança e do Adolescente, uma vez que seu significado está em reconhecer que todos os dispositivos legais e normativos têm por finalidade

proteger integralmente as crianças e os adolescentes em suas necessidades específicas, decorrentes da idade, de seu desenvolvimento e de circunstâncias materiais. Esse princípio, no entanto, deve se materializar por meio de políticas públicas universais de proteção ou políticas socioeducativas, conforme a necessidade. Trata-se de um princípio norteador que deve obter implementação concreta na vida das crianças e dos adolescentes sem qualquer distinção (SPOSATO; VITALE; MENDES, 2011, p. 397-398).

Em suma, a teoria de proteção integral determina que as normas que tratam de crianças e de adolescentes devem concebê-los como cidadãos plenos, em igualdade de direitos com todos os demais cidadãos, porém sujeitos à proteção prioritária, tendo em vista que são pessoas em desenvolvimento físico, psicológico e moral. Ou seja, não há mais uma dualidade no ordenamento jurídico envolvendo a coletividade crianças e adolescentes ou a categoria crianças e adolescentes: a categoria é uma, e detentora do mesmo conjunto de direitos fundamentais; o que não impede, nem impediu, o ordenamento de reconhecer situações jurídicas específicas e criar instrumentos para o tratamento delas, como, aliás, ocorre em qualquer ramo do direito (MACHADO, 2003, p. 146).

## **CONDIÇÃO PECULIAR DE PESSOA EM DESENVOLVIMENTO**

Como já exposto anteriormente, o reconhecimento da criança e do adolescente como pessoa em processo de desenvolvimento (princípio da condição peculiar) foi abordado no ordenamento jurídico brasileiro, primeiramente, pela Carta Magna de 1988 e, posteriormente, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, ambos por influência de diretrizes internacionais sobre

este tema. Esse princípio consagra o aspecto protetivo do Estatuto e da Constituição perante os menores de idade, ao entender que estes são dotados de atributos individualizados e, por estarem evoluindo para a fase adulta, são carecedores de atenção e cuidados especiais, que devem ser fornecidos, inclusive com prioridade absoluta (princípio da proteção integral).

Tal entendimento revolucionou a legislação brasileira, quanto àquele modelo defendido pelo Código de Menores, trazendo a criança e o adolescente como sujeito dos próprios direitos e não mais objeto de meras práticas estatais. Para tanto, mister se fez a criação de Sistema de Garantia de Direitos, que visa garantir a efetiva implementação da proteção integral às crianças e aos adolescentes, na medida de sua vulnerabilidade pela tenra idade. Segundo o entendimento de Martha de Toledo Machado (2003, p. 50):

Mais do que isso, norteia-se pela noção de que crianças e adolescentes são seres humanos que se encontram numa situação fática peculiar, qual seja, a de pessoas em fase de desenvolvimento físico, psíquico, emocional em processo de desenvolvimento de sua potencialidade humana adulta; e que essa peculiar condição merece respeito e para tal há de se compreender que os direitos fundamentais de crianças e adolescentes são especiais em relação ao direito dos adultos (há necessidade de direitos essenciais especiais e de estruturação diversa desses direitos).

Ou seja, o aspecto da vulnerabilidade do sujeito de direito, determinado no Princípio da Condição Peculiar de Pessoa em Desenvolvimento, estabelece um sistema especial de proteção, que autoriza uma “ruptura” no princípio da igualdade, na tentativa de,

com esse tratamento mais abrangente, alcançar a igualdade material e não apenas aquela igualdade formal estabelecida nas legislações (MACHADO, 2003, p. 119).

Seu conteúdo central é o reconhecimento da condição peculiar de crianças e adolescentes de seres humanos ainda em fase de desenvolvimento, no reconhecimento de que a personalidade infantojuvenil tem atributos distintos da personalidade adulta, os quais obrigam a conformação de um sistema especial de proteção de seus direitos; esse sistema especial se caracteriza pela positivação de direitos fundamentais específicos de crianças e adolescentes – que se somam aos direitos fundamentais outorgados ao adulto – e pela estruturação especial dos direitos fundamentais daqueles cidadãos peculiares, pela nota distintiva de conformá-los de maneira que produzam essencialmente obrigações de natureza comissiva, e não meramente omissiva, consubstanciadas no *dever de asseguramento* pelo mundo adulto (Estado, Sociedade e Família) dos direitos de crianças e adolescentes (MACHADO, 2003, p. 411-412).

O princípio da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento está tipificado em vários artigos do ECA e dos tratados internacionais dos direitos das crianças e dos adolescentes. Os artigos 6º e 15 do ECA e o artigo 37 da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e do Adolescente elucidam claramente essa condição especial dos adolescentes em relação à baixa idade, senão vejamos:

Art. 6º: Na interpretação desta Lei, levar-se-ão em conta os fins sociais a que a ela se dirige, as

exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a *condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento* (Grifo próprio).

Art. 15: A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito à dignidade como pessoas humanas *em processo de desenvolvimento* e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis (Grifo próprio).

Art. 37-c: Toda criança privada de liberdade seja tratada com a humanidade e o respeito que merece a dignidade inerente à pessoa humana, e *levando-se em consideração as necessidades de uma pessoa de sua idade*. Em especial, toda criança privada de sua liberdade ficará separada dos adultos, a não ser que tal fato seja considerado contrário aos melhores interesses da criança, e terá direito a manter contato com sua família por meio de correspondência ou de visitas, salvo em circunstâncias excepcionais (Grifo próprio).

Tal entendimento do ordenamento jurídico não engloba a ideia de desqualificação das crianças e dos adolescentes como seres inferiores, mas traz o reconhecimento da sua dignidade como pessoa humana, titulares de direitos e deveres, porém com a ressalva de que é na época da infância e da adolescência que o desenvolvimento da personalidade é mais intenso, logo, peculiar, merecendo, desse modo, atenção especial e tratamento diferenciado, mas nunca a desresponsabilização.

Sérgio Salomão Shecaira (2006, p. 21), na introdução de seu livro *Criminologia*, ensina que “os mais vulneráveis são os que tiveram a personalidade formada num ambiente desfavorável ao desenvolvimento pleno” e ainda continua dizendo que “a



convergência entre fatores pessoais e sociais forma uma química extremamente deletéria no desencadeamento de atos delituosos”.

Assim, há a necessidade de reconhecer que níveis de responsabilidade distintos implicam exigibilidade diferenciada, que, em última análise, é consequência de uma opção de política criminal, que passa a ser definida segundo o princípio da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, afastando completamente a ideia de inferioridade ou imperfeição dos menores.

Em se tratando de crianças (pessoas de até 12 anos), o cometimento de algum ato infracional não gera nenhum tipo de imposição de medida coercitiva, mas apenas protetiva, pois, nessa idade, o nível de desenvolvimento não permite uma responsabilização. Já no caso dos adolescentes (pessoas entre os 12 e os 18 anos) que cometem atos infracionais, a legislação permite a cumulação de medidas socioeducativas e protetivas concomitante à situação de risco pessoal e social. Sobre este tema ensina Martha de Toledo Machado que:

[...] a peculiar condição de pessoa em desenvolvimento comporta algumas características – entre as quais a de que o adolescente ‘aprende a obedecer às normas de convívio social transgredindo-as’ e a de que os mecanismos individuais de autocontrole dos adolescentes não estão completamente construídos – que devem nortear a definição dos parâmetros desta noção de exigibilidade de conduta diversa para o adolescente, diferenciada daquela empregada para o adulto (MACHADO, 2003, p. 256).

Para a aplicação da medida socioeducativa aos atos do adolescente é necessária uma responsabilização diferente da dos

adultos, ou seja, a inimputabilidade e o princípio da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento não têm o interesse de fazer desaparecer o poder punitivo do Estado ou de autorizar uma indiferença penal diante do cometimento de um ato típico e antijurídico desse adolescente, mas de estabelecer regras e procedimentos diferentes daqueles aplicados aos adultos.

Esse aspecto ganha muita visibilidade ao se falar na aplicação de medidas socioeducativas, principalmente quando há privação de liberdade, em que o período máximo de internação dos adolescentes não pode ultrapassar os três anos. Esse critério foi fixado exatamente por entender que o tempo de privação da liberdade para um adolescente é mais acentuado que para um adulto, ou seja, um adolescente sofre muito mais com o aprisionamento que um adulto apto em suas faculdades físicas e mentais.

Juntamente com os princípios da excepcionalidade e brevidade, a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento é de observância essencial na aplicação de medidas socioeducativas, pois estão fundamentados na premissa de que o processo socioeducativo não pode se desenvolver em situação de isolamento do convívio social. Assim, toda medida socioeducativa, principalmente a internação, deve ser aplicada somente quando for imprescindível, nos exatos limites da lei e pelo menor tempo possível, uma vez que, por melhores que sejam as condições da medida socioeducativa, esta implica limitação de direitos e sua pertinência e duração não devem ir além da responsabilização decorrente da decisão judicial que a impôs (BRASIL, 2006, p. 27).

Em suma, tanto lógica como axiologicamente, o princípio da peculiar condição de pessoa em desenvolvimento, levando em consideração a vulnerabilidade que lhe é intrínseca, não permite que seja dado às crianças e aos adolescentes o mesmo tratamento destinado aos adultos. Entretanto, o reconhecimento da condição de diversidade da personalidade infantojuvenil e os direitos

fundamentais especiais dela derivados condicionam a conformação das políticas públicas, que devem ser traçadas e executadas com observância e respeito a essa condição especial (MACHADO, 2003, p. 139).

## **MELHOR INTERESSE DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

O princípio do melhor interesse da criança e do adolescente, ou superior interesse da criança, está declarado no art. 3º da Convenção de 1989 e defende (de uma forma muito simplista aqui tratada) que todas as decisões que digam respeito à criança devem ter plenamente em conta o seu interesse superior. Além disso, o Estado deve garantir à criança cuidados adequados quando os pais, ou outras pessoas responsáveis por ela não tenham capacidade de fazê-lo.

### Artigo 3º

1. Todas as decisões relativas a crianças, adotadas por instituições públicas ou privadas de proteção social, por tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, terão primacialmente em conta o interesse superior da criança.
2. Os Estados Partes comprometem-se a garantir à criança a proteção e os cuidados necessários ao seu bem-estar, tendo em conta os direitos e deveres dos pais, representantes legais ou outras pessoas que a tenham legalmente a seu cargo e, para este efeito, tomam todas as medidas legislativas e administrativas adequadas.
3. Os Estados Partes garantem que o funcionamento de instituições, serviços e estabelecimentos que têm

crianças a seu cargo e asseguram que a sua proteção seja conforme às normas fixadas pelas autoridades competentes, nomeadamente nos domínios da segurança e saúde, relativamente ao número e qualificação do seu pessoal, bem como quanto à existência de uma adequada fiscalização (ONU, 1989).

Segundo Shecaira, a Convenção Internacional de Direitos da Criança (1989) é o tratado de direitos humanos que teve a mais rápida e ampla aceitação da história e que, por seu caráter de norma internacional, obrigou os Estados a observarem suas disposições e assegurarem a sua aplicação a toda criança sujeita a sua jurisdição, promovendo as ações necessárias para garantir sua proteção, e a adaptarem sua legislação. Ademais, por ser pautada no conceito do interesse superior da criança, engloba todo o elenco dos direitos humanos e reconhece à criança direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, o que faz com que a criança abandone seu papel anterior passivo e passe a assumir um papel ativo, transformando-se num verdadeiro sujeito de direitos (SHECAIRA, 2008, p. 52-53).

O Princípio do melhor interesse da criança é o corolário da doutrina da proteção integral, inaugurada pela Constituição Federal de 1988. Tal doutrina prega que a criança, o adolescente, bem como seus direitos devem ser protegidos, além de garantir-lhes as mesmas prerrogativas que cabe aos adultos. O dever de proteção não se limita ao Estado, mas também à sociedade e à família, conforme determina o art. 227 da Carta Constitucional, constituindo-se, destarte, um dever social. Sua condição prioritária deve-se ao fato de serem pessoas em desenvolvimento, cuja personalidade deve ser

protegida e promovida, mediante o exercício dos direitos fundamentais (TEIXEIRA, 2005, p. 76-77).

Essa compreensão de que o melhor interesse da criança deve ser observado em todas as esferas, governamentais ou não, está claramente explicitado na observação geral nº 5 da ONU (2003) sobre as medidas de aplicação da Convenção de Direitos da Criança de 1989:

Artigo 3, parágrafo 1 - O melhor interesse da criança como consideração primária em todas as medidas relativas à criança. O artigo se refere às medidas adotadas por "instituições de previdência social públicas ou privadas, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos". O princípio requer a adoção de medidas ativas pelo governo, parlamento e judiciário. Todos os órgãos ou instituições legislativos, administrativos e judiciais devem aplicar o princípio dos melhores interesses da criança, estudando sistematicamente como os direitos e interesses da criança são afetados ou serão afetados pelas decisões e medidas que adotarem; por exemplo, uma lei ou política proposta ou existente, uma medida administrativa ou uma decisão judicial, incluindo aquelas que não se referem diretamente a crianças, mas as afetam indiretamente.

O princípio do superior interesse da criança tem sua origem na doutrina inglesa do *parens patriae* em que o rei, enquanto pai do país, exercia a prerrogativa real de proteger as pessoas legalmente incapazes de agir em seu próprio nome. Posteriormente, essa função protetiva saiu da prerrogativa do rei e passou a ser institucionalizada pelo Estado, que, como guardião supremo de todas as pessoas impossibilitadas de gerenciar seus interesses, principalmente as

crianças, passou a intervir nos litígios familiares para proteger o melhor interesse das crianças (ROMÃO, 2017, p. 58).

A partir do reconhecimento explícito de um catálogo de direitos, as expressões programáticas do “melhor interesse da criança” são superadas e é possível afirmar que o melhor interesse da criança é a satisfação plena de seus direitos. O conteúdo do princípio são os próprios direitos; interesse e direitos, neste caso, são identificados. Todo “melhor interesse” é mediado pela referência estrita ao “direito declarado”; por outro lado, apenas o que é considerado correto pode ser o “melhor interesse” (UNICEF, 2007, p. 134).

No que tange ao direito das famílias, o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente representa importante mudança de eixo nas relações paterno-materno-filiais, em que o filho deixa de ser considerado objeto para ser alçado a sujeito de direito, ou seja, a pessoa humana merecedora de tutela do ordenamento jurídico, mas com absoluta prioridade comparativamente aos demais integrantes da família de que ele participa. Cuida-se, assim, de reparar um grave equívoco na história da civilização humana em que o menor era relegado a plano inferior, ao não titularizar ou exercer qualquer função na família e na sociedade, ao menos para o direito, em que era apenas tido como incapaz e não detentor de suas próprias vontades.

A *aplicatio* do princípio do superior interesse ocorre primordialmente quando ocorrem conflitos de ordem familiar, como nas demandas relacionadas à ruptura dos relacionamentos dos pais e ao exercício do poder familiar, notadamente a guarda e a companhia em

momentos de tensão pós-traumática do rompimento. Mas não somente. Qualquer que seja o interesse em conflito com os interesses infantojuvenis, estes terão que ser observados de forma diferenciada (SILVA PEREIRA, 1999, p. 132).

Porém, como as crianças e os adolescentes não são capazes de exercer todos os seus direitos em sua plenitude por conta própria, resta necessária a intervenção de terceiros, como a família, a sociedade e o até mesmo o Estado. O princípio em questão justifica que a garantia do desenvolvimento normal da personalidade do menor se sobreponha inclusive à liberdade dos pais, que se tornam obrigados a cumprir com os deveres advindos da paternidade de forma responsável, independentemente de sua vontade.

Sendo assim, pode-se concluir que o princípio em tela visa garantir a proteção das crianças e dos adolescentes, colocando seus interesses frente ao dos demais integrantes da família e concedendo-lhes direitos e privilégios em virtude da condição de pessoas em desenvolvimento. Isto é, as crianças e os adolescentes, por estarem em processo de formação, devem ter seus direitos resguardados e protegidos. Seja vivendo em um lar saudável e harmonioso, seja no cumprimento de medidas socioeducativas, o melhor interesse desses menores de dezoito anos deve sempre ser preservado. Isso possibilitará que eles possam se desenvolver plenamente e ser adultos capazes de formar sua personalidade na melhor medida do possível, e buscando sua completude enquanto ser social.

## **MUNICIPALIZAÇÃO**

De acordo com o que disciplina o art. 204 e o §7º do art. 227 da Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente

previu, no art. 88, a sua política de municipalização, através da descentralização do poder público, definindo as diretrizes da política de atendimento, com a criação de conselhos municipais dos direitos da criança, criação e manutenção de programas de atendimento com observância da descentralização político-administrativa.

A municipalização, seja na formulação de políticas locais, por meio do CMDCA, seja solucionando seus conflitos mais simples e resguardando diretamente os direitos fundamentais infantojuvenis, por sua própria gente, escolhida para integrar o Conselho Tutelar, seja por fim, pela rede de atendimento formada pelo Poder Público, agências sociais e ONGS, busca alcançar eficiência e eficácia na prática da doutrina da proteção integral (AMIN, 2019, p. 80).

Para Maria Fernanda Salcedo Repolês, o princípio da municipalização ajuda-nos a compreender o espírito do ECA, uma vez que esse princípio decorre, em primeiro lugar, da perspectiva de descentralização da política pública para a infância e juventude e da cooperação em rede que deve ser estimulada entre os níveis de Estado e também entre a família e a sociedade civil. A municipalização não significa, assim, que a responsabilidade seja apenas das prefeituras. Significa, outrossim, que a transferência da política pública para o município permite maior proximidade com a realidade dos envolvidos e facilita o controle e o acesso à política. Por exemplo, é no âmbito municipal que se torna mais fácil a instauração de Conselho de Direitos, de Conselho Tutelar e a aplicação de percentuais orçamentários e sua fiscalização (REPOLÊS, 2014, p. 29).



Porém, Andréa Amin observa que, apesar de não se tratar de um macroprincípio do sistema de garantias infantojuvenil, a municipalização é princípio prioritário na concretização da política de atendimento estabelecida no ECA. A Constituição da República descentralizou e ampliou a política assistencial e disciplinou a atribuição concorrente dos entes da federação, resguardando para a União competência para dispor sobre as normas gerais e coordenação de programas assistenciais (AMIN, 2019, p. 79). E continua:

Acrescente-se que é mais simples fiscalizar a implementação e o cumprimento das metas determinadas nos programas se o Poder Público estiver próximo, até porque reúne melhores condições de cuidar das adaptações necessárias à realidade local. Aqui está o importante papel dos municípios na realização das políticas públicas de abrangência social (AMIN, 2019, p. 80).

Nesse sentido, Tânia da Silva Pereira observa que as diretrizes de descentralização e municipalização das políticas de atendimento destinadas às crianças e aos adolescentes são essenciais para que se busquem soluções dentro da comunidade em que estão inseridos, com a participação das pessoas que vivenciam no cotidiano a mesma realidade. Isto é,

Tanto a criação do Conselho de Direitos quanto do Conselho Tutelar é assunto pertencente, especialmente, ao município. A proposta constitucional e estatutária de municipalização significa que a União e o Estado abrem mão de parcela de poder correspondente às questões pertinentes à realidade local, permitindo ao

município viver o exercício de direitos e deveres públicos para com as crianças e os adolescentes (SILVA PEREIRA, 1996, p. 591).

Portanto, o princípio da municipalização tem como principal objetivo facilitar o atendimento dos programas assistenciais às crianças e aos adolescentes, uma vez que o município tem papel fundamental na percepção das necessidades infantojuvenis, já que a criança, o adolescente e a família fazem parte da comunidade e, por isso, devem ter meios de acessar, na esfera municipal, os principais programas e projetos de atendimento, garantindo, assim, a proteção integral, sem prejuízo da responsabilidade solidária dos Estados e da União.

## REFERÊNCIAS

ALEIXO, K. C. **Ato infracional**: ambivalências e contradições no seu controle. Curitiba: Juruá, 2012.

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

AMIN, A. R. *et al.* **Curso de direito da criança e do adolescente**: aspectos teóricos e práticos São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2009.

BASTOS, A. B. *et al.* **Proteção, Promoção e Restauração dos Direitos das Crianças e Adolescentes**, vol. 15. Belo Horizonte: Marginalia Comunicação, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto: 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 21/10/2020.

BRASIL. **Lei 8.069, de 13 de julho de 1990**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 21/10/2020.

BROCHADO, M. (orgs.). **Magistratura: noções gerais de direito e formação humanística**. Niterói: Impetus, 2012.

DIGIÁCOMO, M. J.; DIGIÁCOMO, I. A. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**. Curitiba: Ministério Público do Paraná / Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2013

MACHADO, M. T. **A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos**. Barueri: Editora Manole, 2003.

MENDÉZ, E. G. “Infancia, Ley Y Democracia: una cuestión de justicia”. *In*: UNICEF (org.). **Justicia y derechos del niño**, n. 9. Santiago: UNICEF, 2007.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Nova York: ONU, 1989.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Convención sobre los Derechos del Niño**. CRC/GC/2003/5. Nova York: ONU, 2003.

REPOLÊS, M. F. S. “Direitos Humanos e Estatuto da Criança e do Adolescente: A construção social dos sujeitos de direitos”. *In*: CRUZ, M. R. (orgs.). **Curso de extensão Escola que protege**. Belo Horizonte: CAED-UFMG, 2014.

ROMÃO, L. F. F. **Microsistema dos direitos da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SHECAIRA, S. S. **Sistema de garantias e o direito penal juvenil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

SILVA PEREIRA, T. **O melhor interesse da criança**: um debate interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SPOSATO, K. B.; VITALE, D.; MENDES, J. S. R. “Um mundo para a criança e o adolescente do semiárido: utopia para fazer direitos realidade”. *In*: BERTOLDI, M. R.; SPOSATO, K. B. (orgs.). **Direitos humanos**: entre a utopia e a contemporaneidade. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

TEIXEIRA, A. C. B. **Família, guarda e autoridade parental**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Justicia y derechos del niño**, n. 9. Santiago: UNICEF, 2007.

VANNUCHI, P. T.; OLIVEIRA, C. S. **Direitos humanos de crianças e adolescentes**: 20 anos do Estatuto. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.



## **CAPÍTULO 2**

---

*30 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente:  
comemorar é preciso, implementar é urgente*



## **30 ANOS DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: COMEMORAR É PRECISO, IMPLEMENTAR É URGENTE**

*Ivana Aparecida Weissbach Moreira*

A política da criança e do adolescente no Brasil teve um avanço significativo a partir das mobilizações dos movimentos sociais e da sociedade numa perspectiva de direitos, especialmente após o processo de redemocratização no Brasil. Nesta esteira, a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) incorporou conquistas importantes no campo dos direitos fundamentais, da estrutura organizativa do Estado e um novo paradigma jurídico de atenção à população infanto-juvenil no Brasil.

O artigo 227, da CF/1988, prevê que “é dever da família, da sociedade e do Estado o atendimento à criança, ao adolescente e ao jovem, com prioridade absoluta”<sup>2</sup>, consagrando, assim, a Doutrina da Proteção Integral<sup>3</sup>. E, seguindo esta doutrina, a Constituição normatiza, ainda, em seu artigo 228, a inimputabilidade penal dos menores de dezoito anos, que garante mecanismos específicos a estes sujeitos de direitos. Tais normatizações mostram avanços consideráveis na garantia e proteção e servem de base para a

---

<sup>2</sup> Refere-se ao direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Constituição Federal, 1988, Redação aprovada em 13 de julho de 2010).

<sup>3</sup> Conjunto de instrumentos jurídicos de caráter internacional que representa um salto qualitativo e fundamental na consideração social da infância, consagrada no art. 227 da Constituição Federal do Brasil, de 1988, e nos arts. 1º ao 6º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº. 8.069/1990), rompendo, definitivamente, com a doutrina da situação irregular, prevista no antigo Código de Menores, Lei nº. 6.697/1979.



formulação da política da criança, do adolescente e do jovem no Brasil (BRASIL, 1988).

Destarte a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, através da Resolução nº 44/25, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1989, estabeleceu o tratado mundial para a proteção de crianças e adolescentes, ratificado por 196 países<sup>4</sup>, incluindo o Brasil.<sup>5</sup> Ressalta-se que anteriormente a esta convenção outros instrumentos serviram de base para um sistema protetivo no Brasil, em substituição às normativas menoristas.

Assim, inspirados nos pactos internacionais de direitos humanos, nos princípios de igualdade, dignidade e liberdade, e como escopo para a proteção de crianças e adolescentes, foi promulgada a Lei nº 8.069/1990, denominada de Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/1990). O Estatuto materializou o marco situacional deste segmento social como sujeitos de direitos no Brasil, com prioridade absoluta. O processo de construção coletiva, social e política, especialmente a partir dos anos de 1980, vinha sendo gestado antes mesmo da promulgação do ECA e fez aclarar as mudanças necessárias em relação ao método e o conteúdo na gestão da política da infância e da juventude. Revelou, assim, uma mudança de paradigma na gestão da política da infância e da juventude em relação a proteção integral e as medidas socioeducativas na perspectiva da garantia de direitos, com prioridade absoluta.

O Estatuto passa a conceber crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento e

---

<sup>4</sup> Cumpre ressaltar que somente os Estados Unidos não ratificaram a Convenção.

<sup>5</sup> Evidencia-se, aqui que a proteção especial à criança foi enunciada anteriormente na Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança (1924), na Declaração sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (1959), e reconhecida na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) e em diversos estatutos instrumentos ligados a agencias nacionais e internacionais.

mostra avanços, também, na prestação dos serviços das políticas públicas, o que demonstra motivo mais que plausível para comemorar os trinta anos de sua promulgação. No entanto, passadas três décadas ainda há muito a ser construído em relação a implementação e a efetividade das ações previstas no ECA.

Essa realidade é perceptível diante das constantes violações de direitos e na falta de uma rede de proteção articulada que garanta a prevenção e a proteção social deste segmento. Ainda, assenta-se na falta de compreensão quanto a concepção de infância e adolescência na sociedade, e em relação aos pressupostos do ECA. Revela, pois, a resistência por parte da sociedade em reafirmar as garantias necessárias à proteção integral e colocar, crianças e adolescentes, a salvo de qualquer forma de discriminação, violência, negligência e abandono.

Assim, o contexto sócio-histórico que gestou os direitos da criança e do adolescente no Brasil mostra a urgência em reafirmar quão nefastas são as alusões ao paradigma ‘menorista’. Ainda, diante da falsa concepção de que medidas punitivas e mais gravosas mostram-se eficazes para minimizar a violência.

No entanto, a história a ser construída passa por adotar práticas pedagógicas e socioeducativas no sentido de desmistificar e ultrapassar o caráter meramente punitivo e excludente para esses sujeitos. As mudanças, mesmo que tardiamente, se mostram fundamentais na perspectiva da gestão e atendimento integral de crianças e adolescentes. Também na efetividade das medidas protetivas e socioeducativas que são devidas à todas as crianças e adolescentes.

Neste sentido, comemorar os trinta anos do ECA torna-se, também, um exercício constante na desconstrução de uma cultura tecida com a trama do preconceito e da exclusão social. A mobilização e a discussão permanente na defesa dos direitos da

criança e do adolescente caminham na direção de uma mudança de concepção da infância e da adolescência em nossa sociedade. Ao reforçar a importância na interlocução das políticas públicas e dos agentes que nela atuam, compreende-se também as garantias preconizadas no conjunto de normativas voltadas à proteção integral de crianças e adolescentes e que compõe o Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Contribui, assim, para a operacionalização, formulação e implementação dos serviços protetivos e sua efetividade. Portanto, o coletivo social avança na direção de uma sociedade de direitos com vista a emancipação e ao protagonismo dos sujeitos na medida em que reconhece os direitos humanos e suas especificidades.

Longe de ser motivo de desalento, a presente análise busca refletir sobre a universalização dos direitos de crianças e de adolescentes materializados no ECA por três décadas e que requisitam a articulação sistematizada em rede para sua implementação a fim de integrar coletivamente a consolidação da defesa, do controle e da proteção integral de crianças e adolescentes.

## **DA PERSPECTIVA MENORISTA À POLÍTICA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

A conjuntura no atendimento de crianças e adolescentes no Brasil possui pressupostos de um contexto de omissão e negligência por parte do Estado e da sociedade. Perpassada, ainda, por um momento socioeconômico, político e cultural que carrega em si marcas profundas da desigualdade social e de mudanças significativas na vida social. Este percurso registra a existência de períodos específicos e que demarcaram aspectos relevantes para propor e definir estratégias de conteúdo, de método e de gestão da política de atendimentos à criança e a juventude.

Notadamente o país passou por períodos específicos na construção de políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes, tais como: o caritativo-religioso (1500-1889), o filantrópico-científico-higienista (1889-1964) e o militar-científico (1964-1988). Alguns períodos foram embasados pelos princípios dos Códigos de Menores de 1927 e 1979, e fundamentaram a “Doutrina da Situação Irregular” (FALEIROS *et al.*, 2009). Este percurso doutrinário menorista foi marcado pela instituição de categorias como: ‘menores’, carentes, abandonados, inadaptados e infratores, sendo estes objetos da intervenção e tutela do Estado, diante da situação de carência e pobreza. Existia, porém, uma preocupação com a situação da criança desvalida e atingida pela pobreza, enfatizando às consequências para o futuro destas, especialmente em relação ao abandono, à vadiagem e à criminalidade (RIZZINI; PILOTTI, 2009).

Houve, também, mudanças significativas no contexto histórico e legislativo do país, marcado pela ruptura do modelo imperial e pela continuidade das relações clientelistas e coronelistas. Embora a cultura econômica da época fosse baseada na agricultura, a urbanização advinda do processo de industrialização passou a exigir ações mais abrangentes, visto a situação de carência e a profunda desigualdade social então existentes, com consequências graves às crianças (FALEIROS, 2009).

Assim, “a questão da legislação do menor se entrecruza com os aspectos socioeconômicos e políticos de cada época que juntos tecem a malha social” (ROSA, 2001, p. 188). Ainda, “durante todo o Período Colonial e o Império não houve no Brasil instituição pública que atendesse a infância desvalida, [...] o atendimento as necessidades dos doentes, dos pobres, dos idosos, dos órfãos e das viúvas e outros desamparados”, ficava entregue aos cuidados da “Igreja Católica, através das Santas Casas de Misericórdia,

Irmandades, Congregações ou outras organizações” católicas (ROSA, 2001, p. 188).

Ao mesmo tempo em que a infância e à adolescência ocupavam espaços na agenda pública, diante da situação de abandono e pobreza, surgiam legislações na tentativa de regulamentar essa problemática, sendo alvo também de críticas por parte da sociedade. Porém, as ações centradas na disciplina e na ordem eram demandadas também às famílias, aos internatos e às ruas, o que gerou a criação das denominadas colônias correccionais que possuíam a função da “reabilitação profissional dos vadios, capoeiras, meninos viciosos”, conforme evidenciado por Faleiros (2009, p. 39). Do mesmo modo, o “enfrentamento dos problemas da mortalidade infantil, do abandono, da péssima qualidade dos asilos, da falta de instrumental jurídico para a proteção à infância” eram pontuais. Igualmente “as críticas aos asilos eram feitas de forma contundente”, pois mantinham as crianças em condições inadequadas de higiene e de instrução, sem alimentação, consideradas como “lugar de enfurnamento” (FALEIROS, 2009, p. 41).

A ausência do Estado e as péssimas condições a que as crianças estavam submetidas, mobilizaram a opinião de alguns segmentos da sociedade, diante da indiferença e do descaso. Surgem, assim, iniciativas e pressões de higienistas, advogados e religiosos, numa articulação entre o público e o privado, para alterar as formas de atendimento, situação em que algumas instituições passaram a ser subvencionadas pelo Estado (MOREIRA, 2011).

Diante da situação cada vez mais agravada, o Estado, durante um longo período, passou pela implementação das instituições totais, de forma a responder aos anseios da sociedade, bem como na tentativa de conter as problemáticas que envolviam a população infanto-juvenil. Como bem referenciado por Erving Goffman (2017), estas instituições totais se configuravam como

espaços de uniformidade intelectual e moral, onde tudo era comum a todos, não havendo lugar para se pensar nas individualidades e nas particularidades dos sujeitos.

Nesta esteira, a implementação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), gestada também sob a ótica do Código de Menores de 1927<sup>6</sup>, teve como finalidade a internação dos ‘menores’ em situação de infração e ‘vadiagem’, sendo esta uma das primeiras instituições totais. Conforme Rosa (2001, p. 190), o processo,

consolida a prática da prevenção e sedimenta em termos legais a ideia de correção a que deveriam ser submetidos crianças e adolescentes, entendidos legalmente como *menores* e qualificados como *abandonados e delinquentes* (grifos próprios).

Centrada na categoria do ‘menor’, as ações governamentais mostravam, sob vários aspectos, “o abrigo e a disciplina, a assistência e a repressão” como estratégias de atendimento (FALEIROS, 2009, p. 48). Ao mesmo tempo, a seleção dos ‘menores’ juntamente com outras categorias da sociedade, resultou no “escrutínio de suas vidas, vasculhando aspectos do presente, do passado, de sua família e de sua personalidade” (RIZZINI; PILOTTI, 2009 *apud* MOREIRA, 2011). Essa concepção higienista e punitiva se estende às escolas e a outros espaços que não visavam o processo educativo e ou protetivo, mas correccional. Além disso, àquelas famílias que não reuniam condições para manter seus filhos, tinham os mesmos retirados do convívio e colocados em instituições e ou entregues às famílias com melhores condições socioeconômicas. Porém, estas crianças permaneciam na condição

---

<sup>6</sup> Código de Menores foi promulgado em forma de decreto sob o número 17.943-A, em 12/10/1927, pelo então Presidente da República Washington Luiz, após tramitar entre os governos de Epitácio Pessoa e Arthur Bernardes.

de “filhos de criação”. Nesta mesma direção, com relação à intervenção do Estado, Faleiros aponta que esta:

[...] não se realiza como forma de universalização de direitos, mas de categorização e de exclusão, sem modificar a estratégia de manutenção da criança no trabalho, sem deixar de lado a articulação com o setor privado e sem combater o clientelismo e autoritarismo. A esfera policalesca do Estado passa a ser assumida/substituída por instituições médicas e jurídicas, com novas formas de intervenção que vão superando a detenção em celas comuns, sem, contudo, fugirem do caráter repressivo (FALEIROS, 2009, p. 48).

Outrossim, nos diferentes períodos históricos as condições socioeconômicas do país tiveram impacto direto na questão do atendimento ao público infanto-juvenil e poucas ações foram demandadas no sentido da proteção e da inclusão deste público. Num contra movimento, a pressão de muitos grupos, ligados especialmente as ordens religiosas e algumas categorias profissionais, requisitavam mudanças urgentes em relação a esta proteção. Criam-se, assim, muitas instituições assemelhadas ao SAM, além de internatos, juizados de menores e delegacias especializadas nas questões referentes aos infratores.

No percurso dos regimes ditatoriais no Brasil, Estado Novo (1937-1945) e Regime Militar (1964-1985), houve esforços no sentido da garantia da disciplina e da contenção dos movimentos populares, com momentos que articulam repressão, assistencialismo e medidas populistas. Torna-se, então, necessária uma reestruturação que passa a perdurar por um longo tempo e causa profundas influências nas trajetórias dos atendimentos das crianças e dos adolescentes pobres do país. Assim, “desaparece a política

social corporativa tutelada pelo Estado e são desenvolvidas medidas no sentido de frear e silenciar o embrião da organização popular”. De forma a atender a área da criança e do adolescente é “criada a Campanha Nacional de Merenda Escolar e o Serviço de Assistência Médico Domiciliar de Urgência (SAMDU) (ROSA, 2001, p. 192).

Cabe ressaltar que o período de 1932 a 1946 foi marcado pelo predomínio do crescimento econômico, embora na prática não tenha evidenciado grande impacto nos indicadores sociais em relação à mortalidade infantil (que crescia) e a pobreza. Isso não significa que não existissem diversas mobilizações. Estas, resultaram na implementação de benefícios sociais, alguns estendidos aos trabalhadores urbanos e rurais, bem como instituiu-se abono às famílias numerosas<sup>7</sup>. Porém, estes benefícios seguiam critérios preconizados pelo Código de Menores, em relação às crianças e adolescentes, mantendo os princípios da tutela do Estado.

Ressalta-se que durante este período as questões econômicas e sociais passam a ser nacionais, numa intervenção claramente política e de forma a desestruturar os poderes regionalizados. Em relação à educação, que neste momento era apenas particular, são criadas normativas e instituídos os Conselhos e o Código Nacional da Educação, mas ainda numa perspectiva de defesa da nação. As diretrizes educacionais estavam voltadas para a necessidade de uma educação pública, tendo o apoio da igreja católica, articulando, assim a integração entre público e privado, mas não como direito de todos.

Portanto, as ações governamentais estavam voltadas aos setores público e privado, conduzidas por órgãos como: Conselho Nacional de Serviço Social<sup>8</sup> (1938), Departamento Nacional da

---

<sup>7</sup> Durante o primeiro período do Governo de Getúlio Vargas foi concedido às famílias numerosas, em que consistia num abono aos pais de mais de seis filhos.

<sup>8</sup> O Conselho Nacional de Serviço Social foi criado junto ao Ministério da Educação e Saúde com as funções de órgão consultivo do governo e das entidades privadas, e de



Criança (1940), Serviço Nacional de Assistência a Menores (1941) e Legião Brasileira de Assistência (LBA)<sup>9</sup> (1942). Estas entidades passaram a regular as questões de subvenções para as instituições trazendo consigo um diferencial, pois possuíam um viés mais de ordem social do que assistencial.

Assim, a política da infância, como descrita anteriormente, foi tratada com descaso, mas trouxe, por outro lado, preocupações por parte de alguns segmentos da sociedade que provocavam discussão e a necessidade de tomada de decisões. Dentre estas, a implementação da Constituição Federativa de 1946, que deu um novo rumo à política social, estabelecendo a proibição do trabalho dos menores de 14 anos, a assistência sanitária e médica ao trabalhador e à gestante, a Previdência Social (apenas aos que contribuíssem), a obrigatoriedade de que “em todo o território nacional haja o atendimento a assistência à maternidade, à infância e à adolescência” (FALEIROS, 2009, p. 58). Tendo havido, também, neste período, mais especificamente na década de 1960, a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que ampliou a assistência médica aos trabalhadores, mesmo que de forma precária.

Na continuidade deste movimento, na década de 1960, ocorreu o rompimento das camadas populares, dos trabalhadores

---

estudar os problemas do Serviço Social. Instituído sob o Decreto de nº. 525, de 01/07/1938, na vigência do Estado Novo e sob o regime de Decreto-lei. Estatui a organização nacional do Serviço Social, enquanto modalidade de serviço público com o estabelecimento de organismos (no nível nacional, estadual e municipal) de direção, execução e cooperação. Os efeitos práticos desse decreto-lei foram, no entanto, muito restritos e tampouco chegou a ser um organismo atuante. Caracterizou-se mais pela manipulação de verbas e subvenções, como mecanismo de clientelismo político. Sua importância se revela apenas como marco da preocupação do estado em relação à centralização e organização das obras assistenciais públicas e privadas.

<sup>9</sup> A LBA possuía como estratégia ações assistencialistas no provimento das necessidades das famílias, executando programas com a articulação público-privada, com serviços essencialmente de assistência social, sendo as ações financiadas pelo Estado.

rurais e urbanos com o Estado Novo, “através de tentativas de organização e por reivindicações relativas a uma política social redistributiva e auto promotora” (ROSA, 2001, p. 192).

Num período de muita mobilização e conflitos, através de um golpe militar, o país passou a viver uma ditadura, iniciada em 1964. Neste período os movimentos populares e de reivindicações foram desmobilizados e as políticas sociais tornam-se cada vez mais tuteladas pelo Estado. Ainda, foram desenvolvidas medidas no sentido de frear e silenciar o embrião da organização popular, especialmente em relação a infância e à adolescência. As políticas adotadas serviram ao propósito de atender somente às necessidades básicas da população em situação de maior vulnerabilidade. O Estado expressa, pois, o rearranjo político das forças socioeconômicas com os interesses pela manutenção e continuidade daquele padrão, aprofundando a exclusão. Surgem, assim, programas sociais que objetivavam o controle social das populações em geral, com ênfase nos pobres e vulnerabilizados, com intervenção de caráter meramente desmobilizador e tornando a população objeto da intervenção assistencial. Marca, pois, um momento histórico de retirada da liberdade civil e política da população, com prisões arbitrárias, torturas e mortes.

Tal período consolida ações e programas voltados para o disciplinamento, com superdimensionamento em relação as crianças e adolescentes em situação de carência e de rua, numa divisão clara entre ‘criança e menor’. Sob o véu da ‘periculosidade’ dos ‘menores’ e o superdimensionamento dos dados estatísticos, que favoreciam muitos prefeitos e alguns Estados, com o repasse de verbas públicas, utilizavam-se da justificativa de que o processo de marginalização seria causado, “pela migração, pela urbanização e pelo esfacelamento da família” (FALEIROS, 2009, p. 66).

As relações entre o governo e as instituições privadas de atendimento não caminhavam de forma harmoniosa, pois a

utilização de mão-de-obra dos ‘menores’ nas instituições, alimentação e higiene inadequadas, geraram muitas denúncias e requisitaram fiscalizações. Estas averiguações apontaram irregularidades e críticas por parte dos atores governamentais, da sociedade e dos juízes, requisitando ao governo ações no sentido de minimizar as condições de violações, levando ao estabelecimento da Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), que se efetivou através da Lei nº 4.513/1964. Assim, sob a ideologia de Segurança Nacional, em 01/11/1964, a Lei nº 4.513, cria a Fundação Nacional de Bem Estar do Menor (FUNABEM) em substituição ao SAM. A FUNABEM era uma instituição pública na esfera da previdência social com objetivo de estabelecer uma política nacional para a infância. Tinha como propósito assegurar o atendimento nos programas que tivessem como prioridade a inserção do menor à comunidade, bem como o apoio e assistência à família. Estas ações tinham o enfoque no controle social, na verticalização e na centralização das ações denominadas como “redução ou anulação das ameaças ou pressões antagônicas de qualquer origem” e o “tecnocratismo” (MOREIRA, 2011).

Baseado no paradigma correccional repressivo, que via a criança e ao adolescente pobre como uma ameaça social, este controle social foi substituído pelo enfoque assistencialista, percebendo-os como “carentes, miseráveis” (MOREIRA, 2011). Portanto, a noção de periculosidade e de ‘menores carentes’ passou a reter forte indicativo para a institucionalização de crianças e adolescentes em regime de internação e em orfanatos. O atendimento voltado à perspectiva de “restituir a eles o que havido sido sonogado no âmbito das relações sociais” (ROSA, 2001, p. 193), coaduna-se ao modelo autoritário e ditatorial, vivido naquele momento histórico, baseado na repressão, na manutenção da ordem, culminando em prisões arbitrárias e ações antidemocráticas.

Diante da situação explanada foram instituídas Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs) para averiguação das constantes denúncias de violações e, em 1979, a legislação especial voltada à criança e ao adolescente sofreu alterações. Instituiu-se assim, o novo Código de Menores. Este Código adotou a Doutrina da Situação Irregular, definindo, conforme Faleiros (2009, p. 70):

Privação de condições essenciais à subsistência, saúde, instrução, por omissão, ação ou irresponsabilidade dos pais ou responsáveis; por ser vítima de maus-tratos; por perigo moral, em razão de exploração ou encontrar-se em atividades contrárias aos bons costumes, por privação da representação legal, por desvio de conduta ou autoria de infração penal. Assim, as condições sociais ficam reduzidas à ação dos pais ou do próprio menor, fazendo-se da vítima um réu tornando a questão ainda mais jurídica e assistencial, dando-se ao juiz o poder de decidir sobre o que seja melhor para o menor: assistência, proteção ou vigilância.

A concepção deste Código e seus princípios servia para crianças e adolescentes que se encontravam em situação de rua, sem acesso à escola, a saúde, a moradia e alimentação e, também, àqueles que praticavam furtos e roubos. Neste sentido, eram considerados “frutos de carências, de desajustes e desorganização familiar, portanto, encontrava-se em situação irregular, necessitando de medidas de proteção” (ROSA, 2001, p. 194). Porém, a proteção neste momento implicava em internação em entidades de acolhimento e ou correccionais, por entender que nestas instituições a criança e ao adolescente estariam protegidos.

A carência econômica das famílias e as condições de abandono de crianças e adolescentes passou a influenciar na

participação e na vida da comunidade. Esta estreita vinculação de fatores mobilizou a sociedade, entidades e o próprio Estado na busca de uma política que atendesse este segmento, não apenas pela situação de carência, mas, especialmente, com a perspectiva de compreendê-los como sujeitos de direitos. O atendimento baseado na institucionalização, padronização e centralidade do Estado resultou na implementação do Programa de Integração do Menor e da Família na Comunidade (PLIMEC), que tinha como objetivo atender os “menores” de forma a evitar sua situação de rua, mendicância, abandono e ou criminalidade. Embora as ações fossem voltadas para a institucionalização e de caráter correccional, aos poucos as exigências e o repúdio da sociedade para com estas práticas iriam vir à tona. Além disso, eram emitidos, constantemente, relatórios estaduais e avaliações sobre as condições em que se encontravam diversas crianças e adolescentes nestas instituições. Seguindo este procedimento, o Relatório Final de Avaliação da FUNABEM demonstrava que:

A criação da FUNABEM e das Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor influenciou as expectativas quanto à emergência de uma política social de bem-estar do menor. O sistema nacional de atendimento ao menor pouco, se tanto, alterou a estrutura de desigualdade que penaliza crianças e adolescentes de baixa renda, e menos ainda elevou os patamares de cidadania desses segmentos. Entretanto a prática institucional do sistema possibilitou a criação de um corpo técnico-crítico (FALEIROS, 2009, p. 72).

Subsequentemente, o período entre 1979 e 1990 foi marcado por lutas e pressões dos movimentos sociais. O Congresso Nacional, através da Assembleia Constituinte, passou a estabelecer debates sobre os direitos da criança e do adolescente. Segundo Faleiros

(2009, p. 75) “os direitos da criança são colocados em evidência por inúmeras organizações e entidades”, dentre elas o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), a Pastoral do Menor, dentre outras entidades voltadas aos Direitos Humanos e a defesa dos direitos de crianças e do adolescente.

A mobilização da sociedade culminou em discussões com base nas normativas internacionais. A garantia e a proteção especial da criança e do adolescente já vinham sendo tratadas internacionalmente. Conforme consta na Declaração de Genebra (1924) e na Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (1948), direitos e assistência social especial vinham sendo requisitados, sendo consagrados pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José, Costa Rica, 1969), prevendo medidas de proteção para a condição que esta requer.

Foi instituída, assim, a Comissão Nacional Constituinte, através de Portaria Interministerial e multiplicaram-se os Fóruns de Defesa da Criança e do Adolescente (DCAs). Porém, ainda restava criar uma legislação que substituísse o Código de Menores, assim como a Política de Bem-estar do Menor.

Neste percurso, as décadas de 1980 e 1990 foram caracterizadas por momentos em que movimentos significativos da sociedade se deram através da luta pela redemocratização que já se travava na década de 1970. Os embates e as mobilizações da sociedade inscreveram na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) o caminho para a conquista dos direitos fundamentais e das crianças e dos adolescentes, evidenciados nos Artigos 227, 228 e 229. Foi a partir da instituição do Artigo 227, que a Lei nº 8.069, de 13/07/1990 – (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA) - passou a regulamentar o atendimento prioritário de crianças e adolescentes, substituindo o Código de Menores de 1979. O Estatuto compreende, assim, um conjunto de direitos que são próprios à criança e ao adolescente. Cumpre observar que a temática do Estatuto tem

relevância social para a América Latina por ser uma grande conquista na defesa dos direitos, mas, também, porque traz uma nova gestão às formas coletivas de atendimento. Além do mais, traz aos adolescentes a responsabilização pela prática de atos infracionais, conduta tipificada como crime, pelo Código Penal Brasileiro, a partir dos 12 anos de idade, com garantias e medidas específicas (socioeducativas, dentre outras), conforme prevê o Artigo 228, da Constituição Federal.

Portanto, a promulgação do Estatuto permitiu a aprovação da política nacional de atendimento a crianças e adolescentes, atendendo, assim, os anseios do coletivo social e político na direção da implementação de políticas específicas em relação a este segmento. Possibilitando a criação e implementação de um aparato jurídico-normativo na perspectiva de um Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

## **DA PROMULGAÇÃO DO ECA AO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS**

Ao abordar o referido tema é preciso refletir conjuntamente sobre o contexto sócio-histórico dos sujeitos, bem como a implementação de políticas de proteção no Brasil. No excerto acima, buscou-se dar visibilidade ao percurso na perspectiva de garantia de direitos. Notadamente, a sociedade brasileira depara-se historicamente com uma realidade socioeconômica que impacta a vida e o desenvolvimento destes sujeitos. Sabe-se, pois, que esta demanda social possui referências que estão relacionadas ao contexto familiar, com vínculos fortalecidos ou não, mas que contribuem significativamente para o estabelecimento de suas relações sociais. É neste cenário, que as políticas públicas passam a atuar no sentido de atender as diferentes questões que permeiam o

cotidiano da sociedade. Ainda, revela as contradições em relação a efetivação dos direitos sociais, especialmente, àqueles grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e exclusão social.

Cabe ressaltar, que a aprovação do ECA não se constitui por si só a concretização de proteção social integral. Antes, evidencia a necessidade de mudanças nas práticas, serviços e atendimento de crianças e adolescentes que insistem, ainda, em manter os resquícios de uma concepção ‘menorista’ e de uma cultura ‘punitivista’ e ‘judicializada’.

No entanto, a garantia de direitos e de vida digna, como princípios de proteção social e cidadania para crianças e adolescentes, torna-se um desafio constante. Diante do estigma da reprodução da violência, da criminalização e da desigualdade social, estes desafios são potencializados na medida em que não se limitam às instâncias da vida privada, mas estão presentes nas relações e nas instituições sociais.

As políticas públicas voltadas para o atendimento de crianças e adolescentes, como já explicitado, desenvolveram-se com descontinuidade e alternância na responsabilidade entre o público e o privado, o que compromete, por vezes, sua efetividade e continuidade. Segundo Faleiros (2009, p. 34) as políticas para a infância "têm implicado em interação entre as instituições, estatais e privadas, públicas ou não", havendo troca de recursos, de pessoas e serviços de umas às outras, “nem sempre com transparência e rigor, e constantemente na ótica do uso da máquina do Estado para interesses e patrimônios particulares” (FALEIROS, 2009, p. 34). Aliado a isto, mantém práticas disciplinadoras e punitivas, difundidas também por setores midiáticos que se opõem e fazem restrições a direitos já consagrados e garantidos às crianças e adolescentes. Neste sentido, a garantia de direitos em relação à infância e à adolescência, precisam criar estratégias dentro de uma sociedade com poder dominante. Nesta concepção,



[...] a questão da infância não tem se colocado na perspectiva de uma sociedade e de um Estado de direitos, mas na perspectiva do autoritarismo/clientelismo, combinando benefícios com repressão, concessões limitadas, pessoais e arbitrárias, com disciplinamento, manutenção da ordem, ao sabor da correlação de forças sociais ao nível da sociedade e do governo. As polêmicas relativas às políticas para a infância demonstram este conflito de visões e estratégias, por exemplo, a que se refere à divergência entre os que privilegiam a punição e os que privilegiam o diálogo, as medidas educativas (FALEIROS, 2009, p. 35).

Portanto, essa contradição na condução da política da infância e da juventude evidencia urgência em avançar no sentido da efetivação dos pressupostos do ECA e na garantia de direitos. Ademais, uma leitura mais acurada “revela uma oscilação constante entre a defesa da criança e a defesa da sociedade contra a criança que se torna uma ameaça à ordem pública” (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 109).

Neste sentido, a instituição do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), composto por um conjunto de planos, sistemas e instituições cria o princípio da rede de proteção<sup>10</sup>, promoção e defesa voltada para infância e adolescência. Entretanto, esta mesma “rede de proteção” sofre, além do distanciamento e ausência do diálogo interinstitucional e intersetorial, da carência de infraestrutura, de condições e qualidade de atendimento e de pessoal capacitado (na ótica e na concepção dos direitos). Além disso, ao estabelecer três áreas específicas de atuação: *promoção, defesa e controle*, busca garantir a qualidade dos

---

<sup>10</sup> O Artigo 86, do ECA, estabelece que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

serviços, prevenir situação de violações de direitos e o controle na implementação e investimento na política da infância e da juventude.

Muitas são as situações em que crianças e adolescentes são tratados como ‘problema’, reeditando o estigma da periculosidade, negando-lhes a condição de sujeitos de direitos, prevista na doutrina da proteção integral. Esta forma de tratamento tem como resultado situações de maus tratos, de negligência, tentativas de supressão de direitos e encarceramento juvenil. Remete, pois, a necessidade de ressignificar a importância deste segmento para a sociedade, em especial no reconhecimento destes enquanto sujeitos e protagonistas de sua história. Ainda, em fortalecer e garantir a legitimidade da Seguridade Social, a partir do tripé: *assistência social, saúde e previdência*, previstos na CF/1988, como políticas de Estado e que devem promover a proteção social e a inclusão dos sujeitos com equidade e justiça social. Nesta mesma esteira, a ampliação e implementação das políticas setoriais possibilitam o desenvolvimento de uma rede protetiva, compartilhada e articulada.

Nestas três décadas de existência do ECA muitos avanços podem ser evidenciados e permitiram a formulação de amplas normativas e regulamentos que passaram a garantir direitos e proteção às crianças e adolescentes. A criação do Conselho Nacional dos Direitos de Crianças e Adolescentes (CONANDA)<sup>11</sup>, dos órgãos de defesa (Conselhos Tutelares, Juizados Especiais, Defensorias, etc.), do Sistema de Assistência Social (SUAS/2005), além dos programas de convivência familiar e comunitária e de fortalecimento de vínculos, ressignificaram o atendimento de famílias, crianças e adolescentes no Brasil. Os serviços socioassistenciais estruturados pelo SUAS, nas microrregiões

---

<sup>11</sup> O CONANDA foi criado pela Lei nº 8.242/1991, atendendo ao disposto no art. 88, II, do ECA. É o órgão responsável pela deliberação da política de atenção à infância e à adolescência.

brasileiras, a partir da implementação da proteção social básica e especial, prestados pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e pelos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), com base na territorialidade e tendo como princípio a matricialidade sociofamiliar, permite refletir e executar um trabalho articulado e qualificado.

Assim, o Estatuto e as normativas que dele derivam, como o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do direito à Convivência Familiar e Comunitária (2006), as Leis nº 12.010/2009 e nº 13.509/2017<sup>12</sup>, que versam sobre a normatização da adoção a partir das diretrizes do ECA, e o Sistema Nacional de atendimento Socioeducativo (SINASE – Lei nº 12.594/2012), mostram avanços e o compromisso com os princípios de *brevidade* e *excepcionalidade*, previstos no ECA. Reforçam, pois, a garantia de instrumentos de gestão e de serviços na promoção de uma vida digna e que permita o desenvolvimento integral e prioritário para a emancipação e cidadania destes sujeitos.

Portanto, reafirmar a doutrina da proteção integral e os princípios contidos no Estatuto significa caminhar na direção de uma política pública de defesa dos direitos da criança e do adolescente, especialmente no que diz respeito às três esferas de governo. Além disso, requisita à sociedade brasileira pensar nos sujeitos que a compõem. Entretanto, muitos movimentos que contrariam o próprio Estatuto e a Constituição Federal, negam os princípios da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e impõem tentativas de reversões nesse processo com retrocessos graves no direito infantil e juvenil. Para além da condição de

---

<sup>12</sup> A referida lei estabeleceu novos critérios e prazos ao processo de adoção, criando regras para abreviar a adoção no Brasil; deu celeridade aos processos de destituição de poder familiar; priorizou a adoção de grupos de irmãos e crianças e adolescentes com deficiência, doença crônica ou com necessidades específicas de saúde; entre outras importantes modificações.

vulnerabilidade social, fragilização dos vínculos familiares, dentre outros fatores que envolvem crianças e adolescentes, além da eventual prática de atos infracionais, deve-se considerar que estes sujeitos se encontram em condição peculiar de desenvolvimento, conforme preconizado no Artigo 6º, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tem sentido falar em inconclusão num estudo sobre a trajetória normativa relativa à política da criança e adolescente na medida em que a emancipação e a cidadania desses sujeitos ainda estão longe da universalização. Compreender a aprovação do Estatuto, como um fenômeno complexo e que envolve múltiplas determinações, sejam de ordem social, econômica, política ou cultural, permite refletir sobre a relevância desta política. No entanto, traz a luz reflexões sobre os desafios à sua implementação efetiva na defesa intransigente dos direitos infanto-juvenis.

A comemoração dos trinta anos do Estatuto da Criança e do Adolescente passa pelo exercício reflexivo dos aspectos propositivos e sistematizados em relação aos avanços na perspectiva da garantia de direitos de crianças e adolescentes no Brasil. Materializa a relevância e a condução da gestão da política da infância e da juventude, bem como a organização e estruturação dos serviços e práticas sociais com as famílias, nas relações sociais. Outrossim, subsidiar a ação dos operadores do Estatuto numa relação dialogada e compartilhada que permite estabelecer uma rede de atendimento na garantia de ações promotoras de proteção social, inclusão e cidadania.

É evidente que a situação de vulnerabilidade social vivida por muitas crianças e adolescentes, na sociedade contemporânea,

decorre das desigualdades socioeconômicas advindas de uma sociedade de classes e de ordem neoliberal. Neste contexto, a proteção social e a prioridade na formulação e implementação de ações nas políticas públicas, revela uma ‘imagem quebrada’ e até ‘distorcida’ para a garantia de direitos sociais que lhes são devidos e previstos pela própria CF/1988 e o ECA.

Embora o ECA tenha avançado na garantia dos princípios da proteção integral, foram necessárias legislações específicas voltadas ao atendimento e operacionalização de medidas protetivas e socioeducativas. É fundamental levar em consideração um movimento dialético entre o ECA, as formas de exclusão e as desigualdades socioeconômicas no Brasil, bem como as contradições entre as proposições das políticas públicas e as práticas protetivas a este segmento. Nessa discussão é importante refletir sobre os limites da própria legislação no enfrentamento e resolução de problemas estruturais da nossa sociedade, como a desigualdade e as múltiplas formas de exclusão social. Bem como, romper com o processo de ‘invisibilidade social’ em que se encontram muitos destes sujeitos. Ainda, na persistência da implementação e efetivação do ECA que passa pela garantia em relação as questões de infraestrutura, destinação orçamentária, quadro especializado de profissionais e que passam pela afirmação da democracia, na ampliação da cidadania, com ênfase nas políticas sociais.

Esta questão precisa ser tomada como um dos pontos de partida pelos agentes sociais e operadores do ECA no desenvolvimento de práticas pedagógicas emancipadoras, o que implica em superar os estereótipos, os estigmas e o preconceito em relação as crianças e adolescentes no Brasil.

É nesse contexto que se reafirma a tese de que comemorar os pressupostos do ECA é preciso. Refletir criticamente na busca de sua implementação e efetivação é urgente. O êxito passa pela vontade política e social brasileira, bem como pela articulação entre

seus operadores e os demais agentes sociais, ao conseguirem dialogar intensa e profundamente sobre sua efetivação. O ECA pode contribuir na garantia de direitos e propor experiências emancipadoras que ressignifiquem a vida de muitas crianças e adolescentes. No entanto, nenhuma alternativa pode ser isolada ou simplista.

## REFERÊNCIAS

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado, 1998. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br>>. Acesso em: 12/01/2020.

**BRASIL. Lei nº 12.010, de 30 de agosto de 2009.** Brasília: Planalto, 2009. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05/02/2020.

**BRASIL. Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011.** Brasília: Planalto, 2011. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12/01/2020.

**BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012.** Brasília: Planalto, 2012. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12/01/2020.

**BRASIL. Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990.** Brasília: Planalto, 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 06/12/2019.

FALEIROS, V. P. “Infância e processo político no Brasil”. *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. São Paulo: Editora Cortez, 2009.

GOFFMAN, E. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: Editora LTC, 2017.

MOREIRA, I. A. W. **As propostas de rebaixamento da idade penal de adolescentes no Brasil e o posicionamento do conjunto CFESS/CRESS** (Dissertação de Mestrado em Serviço Social). Florianópolis: UFSC, 2011.

RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (orgs.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Editora Cortez, 2009.

ROSA, E. T. S. “Adolescente com prática de ato infracional: a questão da inimputabilidade penal”. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 67, 2001.

## **CAPÍTULO 3**

---

*A cronologia da infância e as contribuições  
do Estatuto da Criança e do Adolescente*





## **A CRONOLOGIA DA INFÂNCIA E AS CONTRIBUIÇÕES DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

*Lais Fernanda da Silva*

*José Joaquim Pereira Melo*

Pensar no processo de efetivação das políticas de aporte social para infância e juventude é relevante para estudantes e profissionais da área da educação, principalmente para os profissionais da educação. Durante o processo de formação docente é necessário analisar quais são as políticas que podem proporcionar uma garantia da efetivação dos direitos e deveres das crianças e adolescentes. Porém atualmente, passamos a nos questionar sobre como era a sociedade civil organizada nos primórdios da sociedade cristã. Desta forma temos como objetivo analisar qual a relevância dos primeiros direitos e deveres as crianças e adolescentes; verificar qual influência dessas normativas e legislações internas da comunidade grega e romana, situado no século I no início do período cristão, têm sobre nossas atuais legislações.

Portanto apresentaremos um breve levantamento histórico sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), citando a atual legislação que rege, permeia e orienta todas as tomadas de decisão que são feitas referentes a crianças e adolescentes. Analisamos o Código de Menores, documento anterior ao ECA, como eram e quais as melhorias na legislação que foram atribuídas pelo ECA na proteção e nos direitos e deveres de crianças e adolescentes na tentativa de suprir os direitos que já eram previstos na Constituição Federal (CF) de 1988. Apontamos sobre como eram os cuidados com crianças na sociedade Grega e Romana e quais direitos lhe eram reservados, se eram ou não considerados como sujeitos de

direitos efetivos e concluímos com uma breve apresentação de Paulo de Tarso e sua conversão ao cristianismo, para que possamos compreender uma possível relação entre o início da sociedade cristã, as normativas de proteção de crianças na Grécia e Roma antiga e as nossas políticas públicas sociais, principalmente aquelas que tratam da garantia e permanência dos direitos de crianças.

## A MILITARIZAÇÃO DAS INFÂNCIAS GRECO ROMANAS

A sociedade Romana tinha por fundamento o *pater familiae*<sup>13</sup>, desta forma o pai era uma autoridade familiar e ao mesmo tempo uma autoridade religiosa. O pai era o detentor da autoridade e seus filhos estavam submissos a ele, caso os filhos não se submetessem a suas decisões ou comandos o *pater* poderia condená-los a morte. Desta forma os filhos, as crianças, não eram considerados sujeitos de direitos, mas sim objeto de relações jurídicas, tendo o *pater* sobre o filho, uma relação de propriedade podendo exercer o direito de escolher pela vida ou não de seu filho que era considerado uma propriedade. Esta relação com o *pater* só era possível se o *pater* elevasse a criança do chão. Este ato significava ao mesmo tempo: aceitar a criança como filho e a aceitação paterna para criar o recém-nascido, significando um ato de doação (VEYNE, 1989). Logo compreendemos que as crianças na antiga sociedade Romana não eram vistas como sujeitos de direitos e deveres, mas sim como adultos em miniaturas e eram expostas às decisões do pai para que pudessem ser aceitas nas famílias da antiga Roma.

---

<sup>13</sup> *Pater Familiae*: fundamento que era exercido pelo chefe da família e a quem se cumpriam toda a ritualística referente ao culto daquela família.

Neste sentido segundo Costa e Santa Bárbara (2009) Roma teve como texto base para a educação a Lei das Doze Tábuas<sup>14</sup>, destacando-se o valor de manter-se a tradição de compreender o espírito, costumes e a disciplina aos pais, afinal a família era o primeiro espaço de socialização da criança, que era aceita pelo pai, portanto as ações da criança neste período eram reguladas física, psíquica, cultural e socialmente pelos costumes e crenças familiares. Ainda na Roma antiga a mãe ficava responsável pela criação física e mental dos filhos até os sete anos de idade, após essa idade a educação e cuidados dos filhos seriam exclusivamente responsabilidade do pai, por ele ser considerado o verdadeiro educador, e a filha se mantinha nos cuidados da mãe, explica Marrou (1971).

Os pais eram designados a formar os futuros cidadãos e exerciam essa função com muita dureza, usando de castigos físicos e de porrete. Entretanto ao longo do século V houve mudanças na educação dos meninos, não foram mudanças pacíficas ainda mais para os grupos conservadores, porém adotou-se os métodos de estudos helenísticos. Os métodos de estudos helenísticos tratavam-se de um ensino universal e humanístico, o qual levava em consideração algumas adversidades dos alunos, predominando o espírito de liberdade na educação romana.

Assim a sociedade grega se estabeleceu na península Balcânica<sup>15</sup>, região montanhosa que acabou favorecendo a formações de comunidades independentes umas das outras. Dentre estas comunidades independentes havia em comum a língua, a religião e o usos de alguns costumes. A sociedade Grega se dividia

---

<sup>14</sup> Lei das Doze Tábuas ou *Duodecim Tabulae*, em latim, constituía uma antiga legislação que está na origem do direito romano, formando o início da constituição da República Romana.

<sup>15</sup> Península Balcânica é o nome histórico e geográfico dado para designar a região sudeste da Europa que engloba a Albânia, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Grécia, República da Macedônia, Montenegro, Sérvia e Tácia.

entre cidadão, que usufruíam dos seus direitos políticos, sendo homens adultos ou então a nobreza, e não-cidadãos que não gozavam de direitos políticos, tendo como exemplo mulheres, escravos e estrangeiros, que eram a maior parte da população da Grécia antiga. Logo compreendemos que os meninos gregos eram educados para se tornarem cidadãos, já as meninas, crianças estrangeiras e crianças escravas não recebiam o mesmo amparo educacional, pois futuramente seriam consideradas não-cidadãos. Portanto, neste momento histórico já havia uma diferenciação entre gêneros, assim como foi apresentado, as meninas aprendiam ofício de cuidar de casa e os trabalhos manuais, com suas mães, e para os meninos existia o objetivo de prepará-los para serem bons cidadãos (MARROU, 1971).

Quanto ao ritual de aceitação de crianças gregas, não foi possível estabelecer um único ritual de aceitação da criança como em Roma, pois para cada Cidade-Estado da Grécia se apresentava de uma determinada forma de aceitação destas crianças. Entretanto havia um consenso que de apenas crianças saudáveis e fortes poderiam vir a crescer e se desenvolver. Caso apresentassem alguma deformidade ou fraqueza no momento do nascimento ou posteriormente elas seriam excluídas da sociedade grega.

Na Cidade-Estado de Esparta a educação era destinada ao preparo dos meninos à guerra. Eles passavam a viver, dos sete aos dezesseis, na caserna<sup>16</sup>. Neste espaço recebiam uma educação pautada em exercícios físicos e ginástica. Muitos dos professores que participavam deste processo de educação não sabiam ler e escrever, mas lhes era permitido agredir seus alunos, caso não fossem acatadas as ordens dadas, e tais agressões serviam como forma de castigo ou punição. Já em Atenas, tinha-se por base uma educação política, que priorizava a educação integral do menino,

---

<sup>16</sup>Caserna: Edifício ou alojamento para moradia de soldados, dentro de um quartel ou de um forte.

aos seis anos ele ingressava na escola onde permanecia até os dezoito anos sob a tutela de um pedagogo, onde aprendia aritmética, a ler, a escrever, música e educação física. Após sair da escola ele atuava por vinte e quatro meses no serviço militar (COSTA; SANTA BÁRBARA, 2009).

Desta forma observamos que tanto em Roma, quanto na Grécia não havia o conceito de infância. Em Roma era decisão do *pater* o direito da vida ou não da criança, era dele também a responsabilidade do culto religioso e da educação e formação se seus filhos, que geralmente eram meninos, pois as meninas poderiam ser mortas logo após o parto caso fosse vontade do *pater*. Na Grécia, os meninos eram levados às escolas que os educariam para a guerra ou então para serem bons cidadãos, já as meninas permaneciam em casa aprendendo o ofício do artesanato, porém a opção pela vida destas crianças ou não eram escolha da família.

Desta forma compreendemos que apesar dessas sociedades não terem o real conceito de infância e juventude, ambas não deixaram de pensar na educação de seus cidadãos mirins, a todo momento vemos a preocupação das duas sociedades de manter seus futuros cidadãos a par da sociedade. Os romanos pendem sua educação para a atuação em suas guerras e os gregos preocupam-se com a formação integral de suas crianças, não deixando de lado a formação para exercer o serviço militar. As duas sociedades eram compostas por exímios guerreiros e não poderiam deixar de fortificar seus exércitos para garantirem cada vez mais terras.

Desta forma com o início da difusão da religião cristã nessas duas sociedades, a igreja vem aos poucos alterando a forma com a qual crianças e mulheres eram tratadas. Como veremos na terceira parte deste texto. A seguir discorreremos a respeito da influência da Igreja Cristã na construção de direitos de crianças e adolescentes no século I.

## O DOGMATISMO DAS INFÂNCIAS EM MEIO AO OBSCURANTISMO MEDIEVAL

Para que possamos compreender a relação entre o cristianismo no século I e os direitos de crianças e adolescentes, proponho que façamos uma breve retomada a respeito do início do cristianismo nas sociedades grega e romana.

Neste período histórico as sociedades em questão já possuíam uma organização social complexa, inclusive seus próprios deuses, que eram deuses com características humanas. Paulo de Tarso<sup>17</sup> era um cidadão romano, porém judeu, que se tornou um fariseu e após presenciar a morte de Estevão (um dos sete homens escolhido pela ordem dos apóstolos para serem diáconos da Igreja Primitiva de Jerusalém) assumiu uma posição importante na perseguição dos cristãos. Na qual Paulo de Tarso recebeu autoridade oficial para liderar as perseguições (BÍBLIA, 2009, Atos 26:10).

Durante uma ida de Paulo de Tarso à cidade de Damasco, com o intuito de destruir tal comunidade cristã, algo de inesperado aconteceu e Paulo mudou todo o curso de sua vida e sua história. Após esse acontecimento Paulo de Tarso se converte ao cristianismo e torna-se um apóstolo de Cristo. Segundo a Primeira Carta aos Coríntios (BÍBLIA, 2009, 9:1; 15:8-15) e Gálatas (BÍBLIA, 2009, 1:15-17) Paulo ouviu a voz de Cristo e o viu. Tal experiência foi tão forte que mesmo sendo um perseguidor de cristãos se converteu ao cristianismo e pregou o evangelho na cidade que inicialmente pretendia destruir.

Neste sentido Paulo foi um dos grandes nomes que colaboraram na difusão do cristianismo, em suas pregações e cartas

---

<sup>17</sup> Paulo de Tarso: Nasceu e cresceu em uma cultura helenística, (Tarso na Cilícia) como seus pais eram judeus o enviaram para Jerusalém para conhecer com profundidade a cultura judaica e se tornar um fariseu.

(não só Paulo, mas também encontramos esse discurso em outros documentos como: Didaqué – A Instrução dos doze apóstolos, Carta à Diagoneto, Carta de Inácio dentre outros) haviam conceitos que baseiam o ensinamento cristão, como: a cidadania celeste, viver em comunidade, não pecar, ser e dar exemplo, união, amor entre os irmãos, amor entre a comunidade, direito a dignidade e outros. Neste momento o cristianismo não era algo consolidado, portanto, fazia-se presente no dia a dia dos cristãos.

Com o início do cristianismo, com a pregação desses preceitos a igreja estava formando novos homens, homens mansos, plausíveis da moldagem necessária, apesar do não incentivo do homem crítico, a igreja vem através do cristianismo e do “amor de Deus” amenizar alguns tipos de conflitos que aconteciam neste período. Desta forma a igreja começa a pregar que se casar ou manter relações sexuais com crianças menores de 12 anos, tirar a vida de crianças, os pais entregarem suas filhas ou filhos à rebeldes para serem abusados, seria pecado. E aos poucos, com a difusão dos preceitos cristãos a sociedade foi mudando suas atitudes, não por terem consciência de certo ou errado, mas pela igreja alegar que era pecado e que o cidadão pecador não iria para o céu, assim como afirma Maciel *et al.* (2010): “[...] Deus falava, a igreja traduzia e o monarca cumpria a determinação devida” (MARCIEL *et al.*, 2010, p. 4), e assim os cristãos faziam, obedeciam às palavras de Deus.

Frente ao exposto, compreendemos que estes são uns dos primeiros indícios de direitos que crianças e adolescentes passaram a ser dignos de respeito. Segundo Vilas-Bôas “O cristianismo traz como contribuição ao direito menorista o início do reconhecimento de direitos para crianças, já que se posicionava no sentido do direito à dignidade para todos, inclusive para os menores” (VILAS-BÔAS, 2017, p. 3) e neste sentido de contribuir no direito de dignidade alterou-se as relações entre pais e filhos, na qual até então onde só



havia severidade e esta foi deixada um pouco de lado, para que a ternura começasse a fazer parte dessa relação entre pais e filhos.

Nesta perspectiva o direito romano foi influenciado pelo cristianismo, pois a sociedade romana atenuou as regras das sete tábulas e condena a pena de morte ao réu do infanticídio. Como Negrão apresenta em seu artigo “Crianças: o direito de ser e viver a infância”:

[...] no Édito de 331 do imperador Constantino, que não reconhecia mais o *pátria potestas*, de forma que crianças expostas por alguém recolhidas poderiam ser criadas como livres e o pai biológico perdia o direito sobre ela para sempre. As leis de Constantino incriminavam os pais que deixassem ao abandono filhos recém-nascidos, ficando sujeito as penas dos parricidas, “*poena parricidii puniatur*”, Código 9,17 (NEGRÃO, 2016, p. 173).

Com a nova legislação regente, os pais que abandonassem seus filhos recém-nascidos poderiam se incriminados e levados a pena de morte. Foi por meio desta nova legislação que os pais Romanos passaram a mudar sua conduta frente aceitação de seus filhos.

Desta forma, o cristianismo imbricou nos cidadãos uma nova conduta perante o seu semelhante e a sociedade como um todo. As novas posições que os cidadãos cristãos assumiam, propiciaram legislações de proteção e reconhecimento das crianças como sujeito de direitos, não só com relação às crianças, mas envolvendo mulheres também. Ambas das minorias passaram a ser dignas de direitos e de participação social perante a nova sociedade que vinha se constituindo.

Deste modo, a Igreja cristã/o cristianismo tem um peso no teor de mudanças de uma sociedade que era originalmente guerreira e barbara. O cristianismo colaborou para os primórdios dos direitos de proteção às crianças, e certamente colabora até os dias de hoje, tendo em prol de si uma forte bancada nos governos e uma forma muito interessante de transformar conceitos que carregavam seus fiéis.

Não é possível imaginarmos a sociedade sem determinadas regras e o papel do cristianismo foi fundamental para que houvesse essa demanda de preocupação com as minorias, possibilitando assim, políticas públicas de atendimento social para os cidadãos que se encontram à margem da sociedade civil organizada. A seguir apresentamos o ECA e realizamos uma breve retomada histórica sobre esta normativa necessária na proteção de crianças e adolescentes brasileiros.

## **ECA E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA A SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA**

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 é um documento que versa sobre a proteção integral de crianças e adolescentes no Brasil, descrevendo seus direitos e deveres, tornando crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. O ECA para além de regulamentar a proteção integral de crianças e adolescentes, designa crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, e assim conceitua quem são crianças e adolescentes. Também reconhece a titularidade de garantia fundamentais como: direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, lazer, profissionalização e cultura, além de convivência familiar, dentre outros (BRASIL, 1990). O ECA dispõe sobre a proteção integral da criança e do adolescente e considera-se:

[...] criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. [...] Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (BRASIL, 1990).

Portanto os direitos anunciados na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 aplica-se à todas as crianças e adolescentes, sem distinção de sexo, idade, raça, cor, etnia, situação familiar, crenças, religiões, deficiência, condições de aprendizagem e desenvolvimento, ambientes sociais ou situação econômica, vislumbrando a equalização de direitos e deveres para todas crianças e adolescentes brasileiros, sem nenhuma distinção. Logo para a concretização dos direitos e deveres anunciados no ECA é:

[...] dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais (BRASIL, 1990).

Isto posto podemos verificar que a atual legislação brasileira supera o que era praticado pela antiga Grécia e Roma, pois no artigo quinto do ECA está nítido que nenhuma criança ou adolescente poderá ser objeto de discriminação, violência, crueldade ou opressão. Desta forma compreendemos que segundo a legislação de proteção à criança e adolescente, no Brasil não pode haver nenhuma forma de discriminação, seja por gênero, raça, cor, religião, crença, dentre outras, e também a criança e o adolescente não pode sofrer nenhum tipo de violência, agressão ou crueldade, diferentemente do que expomos sobre as antigas sociedade gregas e romanas. Desta forma o ECA passa a permitir que crianças e adolescentes sejam vistos como sujeitos de direitos, promovendo o direito básico a vida, assim com a saúde, a família, educação, lazer e outras formas de acesso a melhor qualidade de vida.

Frente ao exposto, trazemos umas reflexões acerca da promulgação da Lei que rege o ECA. A promulgação da Lei nº 8.069 ocorreu no dia 13 de julho de 1990 (BRASIL, 1990), diante de um contexto de redemocratização do país, tendo o objetivo de reafirmar as diretrizes da CF de 1988 (BRASIL, 1988), tornando-se, no que diz respeito às crianças e adolescentes, o documento de maior teor direcionado a manutenção de direitos e deveres de crianças e adolescentes.

O Brasil havia incluído os princípios fundamentais da Doutrina de Proteção Integral na Constituição de 1988, antes mesmo da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e do Adolescente<sup>18</sup> ser aprovado pelas Organizações das Nações Unidas (ONU). Tal convenção foi fruto de um esforço conjunto entre vários países que, durante dez anos, buscaram definir quais os direitos humanos comuns a todas as crianças, para a formulação de

---

<sup>18</sup> Convenção internacional sobre os direitos da criança é um tratado que visa à proteção de crianças e adolescentes de todo o mundo, aprovada na resolução 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989.

normas legais, internacionalmente aplicáveis, capazes de abranger as diferentes conjunturas socioculturais existentes entre os povos. Segundo a CF é:

[...] dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. § 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos: I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil (BRASIL, 1988, p. 144).

Mesmo antes da escrita e promulgação do ECA, já haviam políticas de proteção de crianças e adolescentes no Brasil, neste caso o Código de Menores (BRASIL, 1927), o qual destinava-se apenas à aqueles que se encontravam em situação irregular: “[..] O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste Código” (BRASIL, 1927, p. 1), logo compreendemos que no Código de Menores, crianças e adolescentes não eram vistos como cidadãos de direitos e deveres efetivos. Neste sentido aprovação do Estatuto foi resultado de uma grande mobilização social, que através de muitos diálogos com variados países reconheceram a real necessidade de tornar crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e deveres, de

forma efetiva, assim como a sua proteção e integridade física, moral e psíquica.

Desta forma ECA torna-se então, a efetivação de políticas de proteção que vem em conformidade com os Princípios da Convenção sobre os Direitos da Criança, criado para desenvolver as garantias previstas CF de 1988, substituindo o antigo Código de Menores, que vigorou de 1927 a 1990. Trazendo uma nova visão sobre o tema, pois os que eram denominados antes de menores, passam a ser tratados pela lei como crianças e adolescentes, termo politicamente correto, segundo Queiroz (2004):

[...] ‘De menor’ ou ‘menor’ são expressões carregadas de forte preconceito e discriminação, geralmente associadas às crianças e adolescentes pobres, negras, em situação de rua ou que cometem atos infracionais. O termo ‘menor’ constava do antigo Código de Menores, substituído em 1990 pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Desde então, a palavra foi banida do vocabulário dos defensores dos direitos da infância [...] (QUEIROZ, 2014, p. 14).

Entende-se que a palavra “menor” foi banida do vocabulário de defensores dos direitos da infância e profissionais da educação, pois lutou-se por muito tempo para o reconhecimento da infância. A utilização de termos pejorativos não colaborava para o reconhecimento e valorização da infância, portanto passou-se a utilizar os termos: crianças e adolescentes, para referir-se aos mesmos sujeitos aos quais antes e referiam “menor”, pois os termos utilizados atualmente os reconhecemos como sujeitos de direitos.

Estudos indicam que o ECA se tornou um marco na história nacional de direitos referentes à infância e a adolescência,

nomeando momentos históricos antes do ECA e após ECA, sendo possível pontuar algumas relevâncias do documento que prevê a proteção integral de crianças e adolescentes. Um dos pontos relevantes desse importante documento foi que a partir da sua promulgação instituíram-se no Brasil os direitos de cidadania de crianças e jovens, contribuindo, desse modo, para a construção deles como corpo social e, portanto, como cidadãos a serem protegidos. Tal proteção é ofertada por meio de redes de apoio, que contam com os Conselhos Tutelares, Sistema Único de Saúde (SUS), Segurança Pública e Assistência Social, que trabalham em conjunto para manter crianças, adolescentes e suas famílias assistidos de toda e qualquer privação de direitos.

O ECA fundamentou a promoção da proteção integral às crianças e aos adolescentes, substituindo o afunilado limite do cuidado parcial, de uma ou outra área de atenção, pela atenção e cuidado global, como pessoa completa. Visualizando a criança como pessoa, sujeito social de direito.

Antes da aprovação do ECA, a realidade para com as crianças e adolescentes, era diferente da atual, os denominados “menores” não tinham o direito de serem ouvidos, não havia prioridade em atendimentos, não se discutia a respeito de políticas públicas para promoção da integral garantia de direitos, direitos estes que eram poucos e não se materializavam. Podemos alegar que o estatuto trouxe avanços e contribuições. Nestes 30 anos houve implantações de princípios constitucionais que dizem respeito às crianças e aos adolescentes nas políticas públicas e nas relações sociais. Ficando para trás, e esquecido no tempo, as roupas inadequadas e vazias de sentido, com que o Código de Menores e a representação social da criança, “vestiam” esses cidadãos, que eram subdivididos entre “crianças” e “menores”.

## CONCLUSÃO

Em virtude do que foi apresentado, entendemos que tanto na sociedade grega quanto na sociedade romana, não existia o conceito de infância. A decisão pela vida das crianças era do *pater*, ele poderia optar por manter a vida da criança ou não. Em caso de crianças que nasciam com alguma deficiência ou caso fossem do sexo feminino estava por responsabilidade do pai optar pela manutenção de suas vidas ou não. Não existiam direitos e muito menos sujeitos de direitos naquele momento histórico. Os direitos foram sendo conquistados aos poucos, sendo promovidos inicialmente pelo início da religião cristã.

Logo conclui-se que o histórico do ECA passou por muitos momentos de lutas e mudanças determinantes, as quais elevaram o termo: menores, que não tinham seus direitos previstos e preservados perante a lei, que não eram ouvidos, ao menos considerados como cidadãos, para o termo adequado: crianças e adolescentes. Agora com direitos relatados na lei, e preservados perante a sociedade. Direitos à integridade física e psicológica, a uma família, à escola, educação, ao lazer, cultura e direito também de conhecer o próprio ECA, para tanto que se adicionou ao currículo do Ensino Fundamental Anos Iniciais o tema norteador de direitos de crianças e adolescentes.

Pelas observações e aspectos analisados, concluímos que desde a sociedade antiga, mais especificamente nas cidades de Grécia e Roma no século I, logo no início da sociedade cristã já havia uma conscientização por parte dos cidadãos de proteger e diferenciar crianças de adultos. Mesmo em seus primórdios constatamos indícios de direito aos estudos escolares e educação, sendo esses direitos restritos a poucos.



Com o início do cristianismo a igreja passou a pedir por uma relação de ternura entre pais e filhos e de união, cuidados, respeito e relação de irmandade entre diferentes pessoas que praticavam o mesmo culto religioso. Como a igreja pregava que aquelas pessoas eram cidadãos celestes e só estariam de passagem pela terra, para garantir essa “vaga” no céu os cristãos teriam de obedecer a mandamentos e fundamentos que a igreja criara. Portanto deveriam manter esta relação de cuidados, união, respeito e irmandade pela sua família e pelos seus irmãos de religião.

Entretanto, sabe-se que muitas dessas ordens foram elaboradas para que a população cessasse determinados hábitos ou costumes bárbaros. A exemplo disso temos os Dez Mandamentos que anunciam como pecado o suicídio, o estupro, o adultério, dentre outros. Eles foram propostos para cessar ou diminuir os seguintes atos, respectivamente: Os cristãos acreditavam ser cidadão dos céus e queriam ir morar ao lado de Deus, portanto muitos se suicidavam; Após a vitória de uma determinada guerra por território, os bárbaros, adentravam a cidade e abusavam de crianças e mulheres que residiam por ali; Por outro lado às esposas dos soldados que iam guerrear por mais territórios ficavam muito tempo sem os esposos, sem meio de subsistência e muitas passavam a se prostituir para sobreviverem. Esta breve análise nos permite compreender e refletir sobre os preceitos de passividade que a igreja cristã implementou em seus fies e na sociedade como um todo.

Concluimos chamando atenção para a importância do cristianismo para a o início das políticas de proteção às crianças e adolescentes, não conseguiríamos saber como estaríamos atualmente caso o cristianismo não tivesse iniciado o trabalho de dignificação de crianças e a apresentação das mesmas como sujeitos de direitos em seu tempo histórico. Portanto, temos de continuar a lutar e permanecer nas mobilizações para manter os direitos de crianças e adolescentes conquistados, com a finalidade sempre de

ampliar as redes de atendimentos e proteção destes que por muitos anos foram esquecidos da sociedade e não eram considerados cidadãos.

## REFERÊNCIAS

BÍBLIA. **Bíblia sagrada**. São Paulo: Editora Canção Nova, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2000.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Disponível: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10/09/2020.

BRASIL. **Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10/08/2018.

COSTA, L. P.; SANTA BÁRBARA, R. B. “A educação da criança na idade antiga e média”. **Anais da VII Jornada de Estudos Antigos e Medievais**. Maringá: UEM, 2009.

MACIEL, K. R. F. L. A. *et al.* **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MARROU, H. I. **História da educação na antiguidade**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1971.

NEGRÃO, A. M. M. “Criança: o direito de ser e viver a infância”. **Educação e Linguagem**, vol. 19, n. 22016.

VEYNE, P. **O império Romano** (História da Vida Privada, vol. 1). São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

VILLAS-BÔAS, R. M. “Compreendendo a criança como sujeito de direito: a evolução histórica de um pensamento”. **Revista Âmbito Jurídico** [01/06/2012]. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br>>. Acesso em: 10/08/2018.

## **CAPÍTULO 4**

---

*Estatuto da Criança e do Adolescente, Justiça  
e a realidade fática infantojuvenil no Brasil*



## **ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, JUSTIÇA E A REALIDADE FÁTICA INFANTOJUVENIL NO BRASIL**

*Cândida Alzira Bentes de Magalhães Senhoras*

*Carla Appollinario de Castro*

A temática sobre a violência praticada contra o público infantojuvenil no país tem sido objeto de inúmeros estudos devido aos seus índices alarmantes segundo os quais milhares de crianças e adolescentes são vitimadas em todo Brasil a cada ano sendo que um dos seus fenômenos mais controversos é o fato de tais crimes ocorrerem principalmente no seio familiar, no ambiente doméstico, entre amigos ou conhecidos, locais em tese, de ambiente mais seguro para acolher as crianças e os adolescentes.

Embora exista todo um aparato legal e teórico pátrio, a proteção ao público infantojuvenil, não é tão abrangente no campo pragmático, pois vários estudos nacionais e internacionais sobre o tema, como mapas, relatórios e outras publicações, evidenciam o Brasil como um dos lugares mais violentos para os indivíduos em suas primeiras duas décadas de vida tanto quanto a violência no âmbito doméstico quanto a violência externa com altos índices de homicídios de jovens com menos de 18 anos.

A justificativa fenomenológica ou social da pesquisa está fundamentada na a insegurança no dia-a-dia dos cidadãos e da própria sociedade, razão pela qual a análise da violência em si, de suas causas, suas vítimas, no caso crianças e adolescentes, e o motivo da sua repetição sistemática poderá ser a resposta para a sua diminuição, vindo este artigo corroborar com a agenda emergente de estudos sobre vulneráveis no país.

A presente pesquisa parte do seguinte questionamento como problema central de seu desenvolvimento: *Como o ECA em seus 30 anos de existência tem influenciado a evolução do tratamento jurídico da criança e do adolescente no Brasil e qual a realidade fática dessa violência no atual momento?*

Neste sentido, o objetivo deste estudo é realizar um mapeamento histórico-jurídico sobre o tratamento dado pelas leis brasileiras às crianças e aos adolescentes, ora como vítimas, ora como autores de atos infracionais, demonstrando os principais marcos legais e uma breve análise sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, bem como dimensionar os tipos de violência que mais os afetam.

Este artigo se caracteriza metodologicamente como um estudo exploratório, descritivo e explicativo quanto aos fins e qualitativo quanto aos meios, fundamentando-se em um método histórico-normativo-dedutivo, no qual foram utilizados como procedimentos de levantamento de dados a revisão bibliográfica e documental bem como a hermenêutica jurídica e análise esquemática e gráfica como procedimentos de análise de dados.

O trabalho aqui desenvolvido foi estruturado em três seções sendo a primeira denominada “*Contexto histórico das políticas públicas e legislações voltadas ao público infantojuvenil no Brasil*”, a segunda seção denominada “*O ECA em suas três décadas de existência*” e a terceira, denominada “*Dimensionamento da violência contra a criança e ao adolescente no Brasil*”, incluídas a presente introdução e as considerações finais.

## HISTÓRICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E LEGISLAÇÕES VOLTADAS AO PÚBLICO INFANTOJUVENIL NO BRASIL

No dia 13 de julho de 2020, o ECA, considerado um divisor de águas<sup>19</sup> nas leis e justiça brasileiras e como mais popularmente é conhecida a Lei Federal nº 8.069/1990, completou 30 anos de existência trazendo consigo reflexões acerca da sua efetividade ou não na proteção integral prometida em seu artigo 1º à criança, pessoa até doze anos de idade incompletos, e ao adolescente, pessoa entre doze e dezoito anos de idade, cujas definições encontram-se no artigo subsequente da referida lei (BRASIL, 1990).

Cabe ressaltar que o Estatuto da Criança e do Adolescente foi criado em 1990, seguindo orientação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança da ONU de 20 de novembro de 1989 e do artigo 227, da Constituição Federal de 1988, com a finalidade de substituição ao Código de Menores criado durante a Ditadura Militar, surgindo como fruto do processo de redemocratização do país e da efetividade das garantias ao público infantojuvenil elencadas na Constituição Federal de 1988.

O ECA é fruto de vários instrumentos normativos advindos de acordos internacionais no Brasil ao longo dos anos como, por exemplo, Decreto nº 99.710/1990 onde o Brasil ratifica a Convenção sobre os Direitos da Criança, e que fazem parte do ordenamento jurídico e são base para muitas das políticas públicas adotadas para a proteção e tratamento de crianças e adolescentes em solo brasileiro. Os marcos de influência internacional são

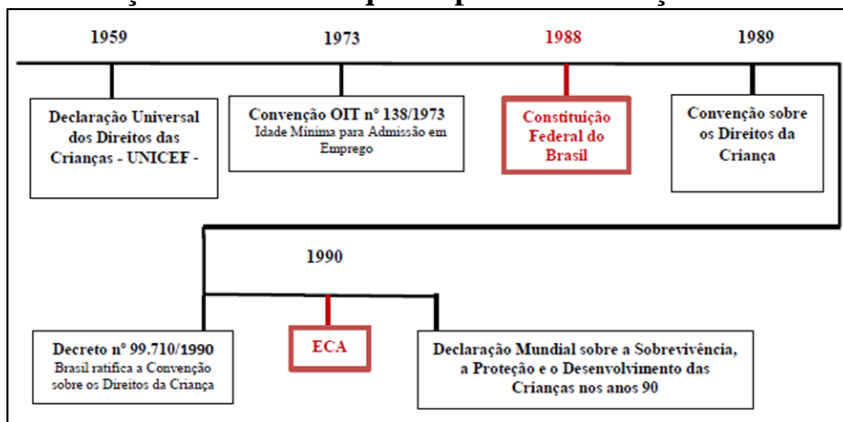
---

<sup>19</sup> Conforme Fontes (2018), o Brasil, ao criar o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA tornou-se o primeiro país da América Latina, e até um dos primeiros países do mundo, a legislar norma especial com a finalidade de proteger à criança e o adolescente, determinando, inclusive, no seu artigo 3º que a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana.



fundamentados em 1959, 1973 e 1989, e marco intranacional a Constituição Federal de 1988 (figura 1).

**Figura 1 - Convenções Internacionais sobre Criança e Adolescente que inspiraram a criação do ECA**



Fonte: Elaboração própria. Baseada em Pedrosa (2015).

O presente recorte teórico metodológico para apreensão sobre a evolução da temática de criança e adolescente no ordenamento jurídico brasileiro e sua consequente repercussão na formação de políticas públicas é permeado por um padrão de desenvolvimento institucional o qual acompanha a evolução epistemológica sobre o conhecimento do que significa ser criança ou adolescente conforme o pensamento dominante em cada fase histórica do país.

A noção da construção das discussões sobre o tratamento jurídico da criança e do adolescente no Brasil parte de uma análise referencial da filosofia da ciência de Thomas Kuhn na qual existem determinados paradigmas que evoluem ao longo do tempo e permite a identificação de quatro ciclos de evolução a ser abaixo explorada,

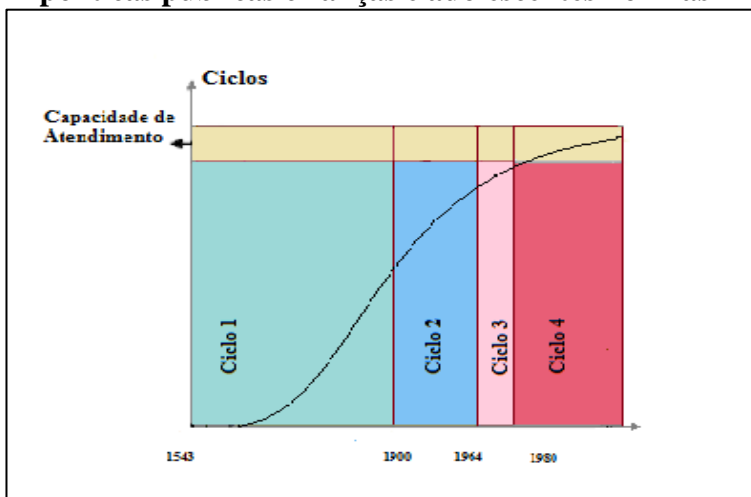
onde cada época histórica apresenta peculiaridades e características inerentes aos fatos históricos e sociológicos os quais influenciam o estabelecimento de paradigmas e a transição dos mesmos, marcada por rupturas e descontinuidades na proposição de soluções às anomalias da ciência normal (KHUN, 1996).

Antes do surgimento da Lei Federal nº 8.069/1990 no trato de crianças e adolescentes identificaram-se outras leis e políticas públicas as quais tiveram emergência ainda na época Colonial e início da República no Brasil se estendendo até os dias atuais. A periodização foi realizada com base no modelo de ciclo de vida utilizado por Senhoras e Senhoras (2019) e se utilizando de dados secundários de dados da historiografia do direito da criança e adolescente como os autores Lorenzi (2010), Oliveira (2017) e leis como 1º Código Criminal da República de 1830 (BRASIL, 1830) e outros documentos, onde foi possível identificar quatro ciclos de evolução sendo o 1º Ciclo, *Embrionário*, 2º Ciclo, *Maturação*, o 3º Ciclo, *Desenvolvimento* e o 4º e atual Ciclo, *Consolidação*.

Cada ciclo corresponde a uma etapa histórica da evolução da sociedade brasileira e conseqüentemente se traduz em um paradigma cujo tempo e transformações no pensamento, costumes e valores sociais caem por terra e o mesmo é substituído pelo paradigma subsequente demonstrando, assim, a evolução do conhecimento sobre o trato das crianças e adolescentes na construção de políticas públicas e legislativas sobre eles (figura 2).

O 1º Ciclo, o *Embrionário*, datado da época Colonial até 1900, passando pelo Império e início da República, nota-se certa ausência do Estado no desenvolvimento de políticas públicas sociais voltadas aos menos afortunados e tais amparos eram *lato sensu*, e se traduziam em políticas assistencialistas pela sociedade civil, no caso a Igreja Católica através das Santas Casas de Misericórdia com a fundação da primeira ainda em 1543 na Capitania de São Vicente. Havia o interesse público, mas não o amparo estatal.

**Figura 2 – Ciclo de vida legal e de políticas públicas crianças e adolescentes no Brasil**



Fonte: Elaboração própria. Baseada em Senhoras; Senhoras (2019).

A *Roda* destinada ao recebimento de bebês indesejados garantindo o anonimato das mães subsistindo até 1927 com a sua proibição pelo Código de Menores. Em 1854 foi instituído o *ensino obrigatório*, exceto para escravos e privados de saúde e vacina, não sendo, portanto, universal. Em 1891, o marco normativo da época foi o Decreto 1.313/1891 que regulamentou o *trabalho infantil* estipulando a idade mínima de 12 anos, porém, sem o cumprimento na prática já que era comum a mão de obra infantil na agricultura (LORENZI, 2010).

No 1º Ciclo as crianças e adolescentes, principalmente as de famílias pobres eram tratadas em pé de igualdade com os adultos, pois eram exploradas no campo trabalhista. Na área civil era comum o casamento com menores de 14 anos, desconsiderando a fisiologia dos mesmos. Na seara das leis criminais o 1º Código Criminal da

República de 1830 no seu artigo 13, determinava a penalização de crianças e adolescentes menores 14 anos pela *Teoria do Discernimento*, onde a Justiça avaliaria psicologicamente tais jovens sobre a sua “consciência criminal” (BRASIL, 1830).

O 2º Ciclo, o de *Maturação*, compreende a República (1900-1930) e o Estado Novo (1930-1945) e foi marcado por lutas sociais e suas conquistas. Em 1923, foi criado o Juizado de Menores e em 1927, foi promulgado o primeiro documento legal para o público inferior a 18 anos, o chamado Código de Menores de 1927<sup>20</sup> ou Decreto 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, conhecido como Código Mello Mattos, em homenagem ao seu autor, o qual também foi o 1º juiz de Menores do Brasil, era aplicado às crianças e adolescentes em "situação irregular", abandonados ou delinquentes (BRASIL, 1927).

No 2º Ciclo, durante o Estado Novo, surgiram os programas como o Serviço de Assistência ao Menor – SAM (1942), órgão do Ministério da Justiça e que funcionava como um sistema correccional-repressivo, com atendimento diferente para o adolescente autor de ato infracional e para o menor carente. Surgiram ainda, a LBA - Legião Brasileira de Assistência, programas de capacitação como Casa do Pequeno Jornaleiro, Casa do Pequeno Lavrador, Casa do Pequeno trabalhador e a Casa das Meninas (LORENZI, 2010).

Percebe-se certa evolução no *Ciclo de Maturação* advinda dos movimentos sociais, evidenciando a conquista de novos direitos nos moldes da microfísica do poder foucaultiana quando a maior

---

<sup>20</sup> O Caso do menino Bernardino ocorrido em 1926 segundo o qual o menino de 12 anos de idade sendo engraxate, revoltado porque um de seus clientes se negou a pagar o serviço, o menino se irritou e jogou tinta no mesmo e por tal motivo foi preso e durante um mês na mesma cela com vinte homens adultos os quais violentaram o menino. Este foi um dos fatos que motivou em parte a criação do Código de Menores de 1927 o qual estabeleceu a idade penal de 18 anos (WAQUIM *et al*, 2018).

idade penal, com Criação do 1º Código de Menores, passou de 14 para 18 anos e também um maior protecionismo estatal aos chamados “abandonados” com a instituição do Serviço de Assistência a Menores (SAM), 1º órgão federal a se responsabilizar nacionalmente pela assistência aos menores.

O 3º Ciclo, identificado como o período de *Desenvolvimento*, ocorreu durante o Regime Militar (1964-1979) e somente nessa fase surge a política pública *stricto sensu* governamental com Getúlio Vargas, momento de surgimento de políticas sociais no Brasil sob uma perspectiva clientelista saindo do viés puramente assistencialista. Surgiram dois importantes documentos para a população menor de 18 anos: a lei que criou a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - FUNABEM (BRASIL, 1964) e o novo Código de Menores de 79 (BRASIL, 1979).

A FUNABEM como instituição de assistência à infância tratava da internação, tanto dos abandonados e carentes como dos infratores, seu principal foco, porém, em muitos casos de abandono, os jovens acabavam sendo influenciados pelos infratores. O Código de Menores de 1979 foi uma remodelação do Código de Menores de 27, porém, sem nenhuma modificação significativa do núcleo duro da lei (OLIVEIRA, 2017).

Cabe ressaltar que havia uma concepção distorcida por parte do Governo Federal o qual baseava sua ideologia da institucionalização do menor abandonado, carente ou infrator nos preceitos da Escola Superior de Guerra com a Lei de Segurança Nacional com a conclusão errônea de que as crianças das classes populares eram mal-educadas e precisavam ser amparadas, educadas e corrigidas, por serem bandidos em potencial (OLIVEIRA, 1988).

**Quadro 1 – Evolução das leis e políticas sobre Crianças e Adolescentes no Brasil**

PERÍODO	POLÍTICAS PÚBLICAS
1º de janeiro de 1726 (1º ciclo)	Criação pela Santa Casa de Misericórdia da primeira "Roda dos Expostos", na Bahia. A medida foi regulamentada em lei e se tornou a principal forma de assistência infantil nos séculos 18 e 19.
11 de outubro de 1890 (1º ciclo)	Criação do 1º Código Criminal da República de 1890 o qual determinava a penalização de crianças entre 09 e 14 anos pela Teoria do Discernimento de 1890.
05 de janeiro de 1921 (2º ciclo)	Idade mínima para responder criminalmente passa a ser de 14 anos com a Lei nº 4.242/1921 que tratou da assistência e proteção de "menores abandonados" e "delinquentes".
10 de dezembro de 1927 (2º ciclo)	Criação do 1º Código de Menores: estabeleceu a imputabilidade penal antes dos 18 anos, proibiu a "Roda dos Expostos", criou a "escola de preservação para delinquentes" e a "escola de reforma para o abandonado".
14 de dezembro de 1932 (2º ciclo)	Reforma do Código Penal Brasileiro para validar alterações já feitas desde 1890, entre elas a mudança maioridade penal de 09 para 14 anos, através do Decreto nº 22.213, de 14/12/1932, conhecido como Consolidação das Leis Penais.
5 de novembro de 1941 (2º ciclo)	Institui-se o Serviço de Assistência a Menores (SAM), 1º órgão federal a se responsabilizar pelo controle da assistência aos menores em escala nacional. O modelo de assistência era centralizado nos menores de 18 anos.
1º de dezembro de 1964 (3º ciclo)	Extinção do SAM e criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM). A questão da infância passou a ser tratada como problema de segurança nacional.
10 de outubro de 1979 (3º ciclo)	Promulgado um novo Código de Menores em 1979. Ele traz a doutrina da proteção integral presente na concepção futura do ECA, mas baseia-se no mesmo paradigma do menor em situação irregular da legislação anterior de 1927.
5 de outubro de 1985 (4º ciclo)	Aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Criança (que deu origem aos artigos 227 e 228 da Constituição), mais de 20 mil meninos e meninas fizeram uma "Ciranda da Constituinte" em torno do Congresso Nacional.
1º de março de 1988 (4º ciclo)	O Fórum Nacional de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA) é criado a partir do encontro de segmentos organizados de defesa da criança e do adolescente.
5 de outubro de 1988 (4º ciclo)	O artigo 227 da CF estabelece como dever da família, da sociedade e do Estado à proteção integral à criança e ao adolescente e torna-se base para a criação do ECA. O artigo 228 estabelece 18 anos como maior idade penal.
13 de julho de 1990 (4º ciclo)	Promulgação do Estatuto da Criança e do adolescente – ECA, ou Lei Federal nº 8.069/1990, instituto especializado nos direitos da população infantojuvenil.
2 de setembro de 1990 (4º ciclo)	Ratificação pelo Brasil da Convenção Internacional sobre os direitos da Criança, tratado aprovado na ONU em 20 de novembro de 1989, o qual serviu de inspiração para a criação do ECA.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Lorenzi (2010), Oliveira (2017), Oliveira (1988) e Pedrosa (2015).

O 4º e atual Ciclo, identificado como o período de *Consolidação*, iniciou-se a partir da década de 1980 com os processos de abertura política e redemocratização criando os alicerces para o ECA e se estende até os dias atuais com demais institutos sobre a proteção das crianças e adolescentes, estando presentes tanto novas políticas públicas, tratados de cooperação internacional bem como novas leis para a proteção de crianças e adolescentes no Brasil (SOUZA, 2010).

No 4º Ciclo o assunto pesquisado é tema de constantes debates legislativos, jurídicos e no plano da sociedade civil tanto na esfera nacional quanto na comunidade internacional. A partir da promulgação da Convenção Internacional sobre os direitos da Criança, tratado aprovado na ONU em 20 de novembro de 1989 cujo teor inspirou o ECA e as políticas públicas pátrias como um todo, tem demonstrando a tendência nacional de se adotar uma política *top down* em relação às tendências mundiais sobre a proteção do público infantojuvenil e direitos humanos como um todo.

Na década de 1980 os movimentos democráticos culminaram na promulgação da Constituição Federal de 1988 a qual em seu artigo 227 garante às crianças e adolescentes os seus direitos fundamentais. Em 1990 a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente introduz na sociedade brasileira um documento normativo especializado nos direitos da população infantojuvenil tratando de temas como a proteção dos jovens até a apreensão dos autores de atos infracionais.

Percebe-se que no Brasil a noção dos direitos sociais emergiu antes dos direitos civis e dos direitos políticos com Getúlio Vargas expondo uma situação totalmente diferente do mundo liberal com na França e nos Estados Unidos em função da Revolução Francesa (1789-1799) e a Revolução Americana (1776) respectivamente, onde os direitos civis surgiram em um primeiro momento, os direitos políticos em um segundo momento e somente



no início do século XX que surgem propriamente os direitos sociais. No Brasil existem uma inversão nessa agenda.

Uma das razões para nossas dificuldades pode ter a ver com a natureza do percurso que descrevemos. A cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo (CARVALHO, 2002, p. 219-220).

Em relação aos tipos de tratamentos dispensados aos *stakeholders* objetos deste estudo são identificados dois: primeiramente *a criança e ao adolescente como portadores de direitos* e em segundo plano, *a criança e ao adolescente tratados como agressores*. Assim, o presente estudo se ocupará desses dois aspectos antagônicos, porém, complementares entre si, já que a proposta do artigo 227 da Carta Magna brasileira prevê a proteção integral do público infantojuvenil, principalmente quando tutelados pelo Estado como no caso dos autores de atos infracionais.

Quanto ao primeiro tratamento, *a criança e ao adolescente como portadores de direitos*, ressalta-se que antes de 1988 o trato com as crianças e os adolescentes era orientado pelo Código de Menores (Lei 6.697/1979), cuja doutrina jurídica era a de proteção do “menor em situação irregular”, considerada esta, nos casos de



abandono, autores atos infracionais, abandonado ou carente, ou seja, não havia a proteção integral dos jovens brasileiros, como, por exemplo, o não reconhecimento de filhos tidos fora do casamento gerando uma parcela de meninos e meninas marginalizados sem direitos civis como direito ao sobrenome e direitos de herança (BRASIL, 1979).

Outra observação seria no campo penal onde vítimas, principalmente as meninas nos casos de estupro, “sedução” ou o “atentado violento ao pudor”, eram obrigadas a casar com seus agressores ou terceiros sob a égide do vigente Código Penal Brasileiro de 1940 e seu artigo 107 incisos VII e VIII revogados somente em 2005, cuja principal preocupação era a “moral” da época e não sanar os danos físico ou emocional das vítimas e na prática, elas seriam agredidas por toda vida e seus agressores livres e perdoados (BRASIL, 1940). Tais incisos foram revogados pelo Artigo 5º da Lei nº 11.106/2005 e diziam o seguinte:

Art. 107 - Extingue-se a punibilidade: ... VII - pelo casamento do agente com a vítima, nos crimes contra os costumes, definidos nos Capítulos I, II e III do Título VI da Parte Especial deste Código; VIII - pelo casamento da vítima com terceiro, nos crimes referidos no inciso anterior, se cometidos sem violência real ou grave ameaça e desde que a ofendida não requeira o prosseguimento do inquérito policial ou da ação penal no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da celebração (BRASIL, 2005).

Quanto ao segundo tratamento, *a criança e ao adolescente como agressores*, o 1º Código Criminal da República de 1830, determinava a penalização de crianças entre 09 e 14 anos pela Teoria do Discernimento. Tais jovens eram equiparados a adultos, não havendo consideração à imaturidade da fisiologia física e

mental dos mesmos, cabendo ao magistrado exclusivamente decidir se tais crianças e adolescentes teriam discernimento sobre o que era crime ou não (DEL PRIORE, 2010).

A idade mínima para responder criminalmente passa a ser de 14 anos com a Lei nº 4.242/1921 que tratou da assistência e proteção de "menores abandonados" e "delinquentes" (BRASIL, 1921). O 1º Código de Menores de 1927 estabeleceu a imputabilidade penal antes dos 18 anos. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 228, estabeleceu a maior idade penal de 18 anos, porém existem movimentos para baixá-la para 16 anos. Conforme Girão (2012), os gestores e juízes viam os meninos como "irrecuperáveis" e causavam os sentimentos de medo ou pena onde a pobreza já era motivo suficiente para a institucionalização.

No início dos anos 80, com o processo de abertura política e um novo caminhar rumo à redemocratização resultando na Constituição Federal de 1988, deu abertura para movimentos sociais e dentre eles destacou-se o movimento cuja temática se dedicava à infância e à adolescência e à conquista da proteção integral das mesmas e tal tema foi consolidado sob a égide constitucional em 1988 no seu artigo 227 prevendo a proteção integral do público infantojuvenil desde o direito à vida até o direito à não violência (BRASIL, 1988). Dentre as mudanças no tratamento de crianças e adolescentes a partir de 1990 conforme Souza (2010) destacam-se:

- a) Participação ativa da sociedade na elaboração do ECA o que não aconteceu durante a elaboração do Código de Menores (1979);
- b) O ECA trouxe em seu bojo o caráter universal dos direitos a todas as crianças/adolescentes enquanto o Código de Menores (1979) era de caráter discriminatório destinado aqueles em "situação irregular";

- c) Antes de 1990 o Estado tinha a tutela das crianças/adolescentes em situação de vulnerabilidade. Com o ECA toda a sociedade passou a ser responsabilizada pela proteção integral dos infantes;
- d) Com o Código de Menores (1979) era praxis a criança ou adolescente em situação de vulnerabilidade social ou pobreza ser retirado da guarda dos pais. O ECA incentiva a permanência com a família através da política de assistência social. Tal situação está em consonância com o artigo 226 da Constituição Federal de 1988 que trata da família;
- e) O ECA substituiu a expressão “menor” e passou a adotar a nomenclatura "criança ou adolescente” denotando, assim, a provisoriedade desse estágio de vida do ser humano;
- f) A filantropia ou caridade são substituídas por políticas públicas efetivas em relação à concretização dos direitos das crianças e adolescentes.

Nota-se ter ocorrido uma mudança de paradigma a partir de 1980 em relação ao tratamento de crianças e adolescentes no sistema legislativo brasileiro cujas consequências positivas culminaram na edição do ECA em 1990. Porém, na prática, muitas ações viciosas e frutos de rugosidades históricas advindas de momentos não democráticos da história brasileira permanecem obscurecendo a efetivação da proteção integral para a população infantojuvenil como evidenciado nas altas taxas de criminalidade envolvendo o citado público tanto como vítimas quanto autores de atos infracionais e o tratamento muitas vezes desumano nas instituições de apreensão de adolescentes durante o cumprimento de medidas socioeducativas.

## O ECA EM SUAS TRÊS DÉCADAS DE EXISTÊNCIA

Como dito anteriormente, no dia 13 de julho de 2020, o ECA (Lei Federal nº 8.069/1990), completou 30 anos de existência e em 1990 inaugurou o marco da proteção integral às crianças e aos adolescentes no Brasil, sendo o resultado do processo de redemocratização do país e de vários instrumentos normativos internacionais. A sociedade brasileira teve voz ativa na elaboração do ECA, sendo este uma legislação especial, estruturada em 267 artigos e formada por dois livros.

O Livro 1 Parte Geral (artigos 1º ao 85) se desenvolve a partir de disposições preliminares, direitos fundamentais e formas de prevenção de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente. O Livro 2 Parte Especial (artigos 86 ao 267) norteia como será estruturado o atendimento aos jovens versando sobre temas os quais vão da saúde e educação, violência e crimes contra a criança, trabalho infantil, guarda, tutela e a adoção, proibição do acesso a bebidas alcóolicas, autorização para viajar, acesso a diversões e a espetáculos públicos e outros voltados para o público infantojuvenil (BRASIL, 1990).

O principal objetivo do ECA é a proteção integral<sup>21</sup> às crianças e aos adolescentes, ou seja, aos indivíduos menores de 18 anos e tal instituto jurídico nasceu para regulamentar o disposto no artigo 227<sup>22</sup> e seus parágrafos, da Constituição Federal de 1988 que

---

<sup>21</sup>Conforme expressamente declarado no ECA: “Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente “Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais” (BRASIL, 1990).

<sup>22</sup>A proteção integral foi instituída pela Constituição Federal de 1988: “Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com

trata da citada proteção integral bem como dos artigos subsequentes onde determinam serem penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos e o fato de que os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores (BRASIL, 1988).

## **Quadro 2 - Estrutura do Estatuto da Criança e do Adolescente**

<b>PARTE GERAL</b>
Título I - Disposições Preliminares (art. 1º o art. 6º)
Título II - Direitos Fundamentais (art. 7º o art. 69)
Título III Formas de Prevenção (art. 70 o art. 85)
<b>PARTE ESPECIAL</b>
Título I - Políticas de atendimento (art. 86 o art. 97)
Título - II Medidas de Proteção (art. 98 o art. 102)
Título III - Prática de Ato Infracional (art. 103 o art. 128)
Título IV - Medidas Pertinentes aos pais ou responsável (art. 129 o art. 130)
Título V - Conselho Tutelar (art. 131 o art. 140)
Título VI - Acesso à Justiça (art. 141 o art. 224)
Título VII - Crimes e Infrações Administrativas Praticadas contra a Criança e ao Adolescente (art. 225 o art. 258-C)
Disposições Finais e Transitórias (art. 259 o art. 267)

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Brasil (1990).

Tomando como base a estrutura do ECA esquematizada no quadro 2, tomando como base o corpo da lei, seus dois livros e títulos são descritos resumidamente conforme a explanação a seguir:

---

absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

## ECA: Parte Geral

*Título I - Disposições Preliminares (art. 1º o art. 6º)* - trata das disposições gerais da matéria tratada no estatuto como o conceito dos termos *criança* e *adolescente*, a abrangência dos direitos relativos ao público infantojuvenil, reafirma a proteção integral aos mesmos bem como reconhece o dever de toda a sociedade em zelar pelo seu bem estar e segurança, traçando assim, as linhas gerais de aplicação do ECA bem como balizando a ação do Estado, da família e da sociedade em geral no trato com a população menor de 18 anos.

*O Título II - Direitos Fundamentais (art. 7º o art. 69)* – este título está dividido em cinco capítulos: o Capítulo I dispõe sobre o direito à vida e à saúde assegurando o acesso integral aos órgãos de atendimento por intermédio do SUS. O Capítulo II se refere ao direito à liberdade, ao respeito e à dignidade os quais devem ser prestados pela família e sociedade em geral. O Capítulo III trata do direito à convivência familiar e comunitária versando sobre a guarda, cautela e adoção. Os Capítulos IV e V regula o direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer e direito à profissionalização e à proteção no trabalho respectivamente.

*Título III Formas de Prevenção (art. 70 o art. 85)* – nesta seção, dividida em três seções, mais uma vez o legislador alerta para a *prevenção geral* como dever de todos em velar pela prevenção da ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente, a *prevenção especial* relacionada à regulação da informação, cultura, lazer, esportes, diversões e espetáculos quanto à natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada, quanto a proibição de venda de produtos e serviços inadequados como a proibição de hospedagem de criança ou adolescente sem os

responsáveis ou autorização e por fim regulamenta a autorização para viajar internamente ou internacionalmente.

## **ECA: Parte Especial**

*Título I - Políticas de atendimento (art. 86 o art. 97)* – iniciando a parte especial do ECA, este título dispõe de dois capítulos sobre a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente a qual será executada através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios indicando as linhas de ações e as diretrizes da citada política como a criação de conselhos e a integração local e operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social bem como dispõe sobre a fiscalização das entidades de atendimento.

*Título - II Medidas de Proteção (art. 98 o art. 102)* – este título em dois capítulos trata das medidas específicas de proteção às crianças e adolescentes as quais deverão ser aplicadas sempre os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados além de elencar os princípios regentes de tais medidas. Como medidas de proteção têm-se o acolhimento institucional e o familiar em casos excepcionais e de urgência como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.

*Título III - Prática de Ato Infracional (art. 103 o art. 128)* – estruturado em cinco capítulos, o presente título regulamenta a prática do *ato infracional* dispondo sobre seu conceito, a inimputabilidade penal aos menores de 18 anos estando os mesmos sujeitos ao ECA e não à legislação penal comum, a inaplicabilidade

de medidas socioeducativas às crianças autoras de atos infracionais estando estas somente aplicáveis aos adolescentes. Dispõe ainda sobre os direitos individuais e as garantias processuais dos adolescentes além de elencar e descrever os tipos de medidas socioeducativas aplicáveis aos mesmos.

*Título IV - Medidas Pertinentes aos pais ou responsável (art. 129 o art. 130)* – ainda como medida de garantia à proteção de crianças e adolescentes, o ECA determina as medidas cautelares aplicáveis aos pais ou responsável em casos de ação ou omissão que gerem danos ou prejuízos aos tutelados. Ocorrendo maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsável, a autoridade judiciária poderá determinar, como medida cautelar, o afastamento do agressor da moradia comum. Também é determinada ainda como medida cautelar a fixação provisória dos alimentos de que necessitem a criança ou o adolescente dependente do agressor.

*Título V - Conselho Tutelar (art. 131 o art. 140)* – este título estruturado em cinco capítulos dispõe sobre o Conselho Tutelar como órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. São determinados a forma de ingresso, impedimentos e escolha dos conselheiros tutelares, bem como as atribuições e competência do Conselho Tutelar cujas decisões somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse na causa.

*Título VI - Acesso à Justiça (art. 141 o art. 224)* - nos sete capítulos deste título está expressamente garantido o acesso de toda criança ou adolescente à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, bem como a assistência judiciária gratuita através da defensoria ou advogado nomeado a quem necessitar. Trata ainda da criação de varas especializadas e da competência da Justiça da Infância e da Juventude, dos seus serviços auxiliares



como equipe interprofissional, seus procedimentos como da perda e da suspensão do poder familiar, da destituição da tutela, colocação em família substituta, apuração de ato infracional atribuído a adolescente, a infiltração de agentes de polícia para a investigação de crimes contra a dignidade sexual de criança e de adolescente e outros, além de determinar as funções do Ministério Público, dos advogados e sobre a proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos.

*Título VII - Crimes e Infrações Administrativas Praticadas contra a Criança e ao Adolescente (art. 225 o art. 258-C)* – o último título do ECA em seus dois capítulos dispõe sobre crimes e infrações administrativas praticados contra a criança e ao adolescente, por ação ou omissão, determinando que nos casos citados a ação penal será pública incondicionada. São descritos os crimes em espécie e suas penas, bem como as infrações administrativas e suas multas, direcionados aos médicos, professores ou responsáveis por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino bem como à sociedade em geral como no caso de hospedagem ou transportes irregulares de crianças e adolescentes.

*Disposições Finais e Transitórias (art. 259 o art. 267)* – em suas disposições finais o ECA trata da implantação da política de atendimento e proteção às criança e aos adolescentes, sobre doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais ou municipais, o repasse de recursos da União referentes aos programas e atividades previstos na Lei além de alterar os artigos 121, 129, 136, 213 e 214 todos do Código Penal ao quais tratam de homicídio, lesão corporal, maus tratos e estupro cujas penas são aumentadas quando cometidos contra crianças e adolescentes (BRASIL, 1940).

Diante o exposto, percebe-se a intenção do legislador em propiciar a efetivação da proteção integral estabelecida no artigo 227 da Constituição Federal Brasileira de 1988, criando

mecanismos de proteção aos direitos e para a repressão quando os mesmos são violados, além de permitir a atuação especializada da Justiça, Ministério Público e Defensorias, abrindo espaço para atendimentos especializados à criança e ao adolescente em órgãos policiais, estabelecimentos de saúde e demais órgãos públicos e da sociedade civil através de uma ação integrada e articulada entre os mesmos e toda a sociedade em favor do bem estar do público infantojuvenil.

Observa-se ainda, conforme esquematizado no quadro 3, que em suas três décadas de existência o ECA passou por 34 alterações no bojo de todo o seu texto sendo 04 alterações na primeira década, 06 na segunda década e 24 na terceira década, demonstrando, assim, um maior empenho em aprimorar a lei na última década entre os anos 2011 a 2019, sendo que os anos com maiores alterações foram 2017 e 2019 com 06 novas leis cada. Conforme o quadro 03 a primeira alteração do ECA ocorreu em seus primeiros anos de existência ainda em 1991 para a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

Ainda na primeira década de vida do ECA também foram definidos os crimes de tortura na Lei nº 9.455/1997 a qual em seu artigo 4º revogou o art. 233 do ECA que tratava sobre a tortura da pessoa menor de 18 anos, a Lei nº 9.532/1997 com alterações relacionadas às doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente e por fim, no ano de 2000, a Lei nº 9.975/2000 a qual acrescentou o artigo 244-A ao ECA versando sobre o crime de à prostituição ou à exploração sexual com pena de reclusão de quatro a dez anos, e multa punindo inclusive o proprietário, o gerente ou o responsável pelo local em que se verifique a submissão de criança ou adolescente às práticas citadas Verificam-se apenas alterações incrementais (BRASIL, 1990).

A segunda década do ECA foi marcada por seis alterações. Em 2003 foram realizadas alterações incrementais em alguns crimes

relacionados à pedofilia elencados no ECA, em 2005 as mudanças foram relacionadas ao acréscimo de artigos sobre determinar a investigação imediata em caso de desaparecimento de criança ou adolescente e em 2008 houve mudança e acréscimo de artigos para aprimorar o combate à produção, venda e distribuição de pornografia infantil, bem como criminalizar a aquisição e a posse de tal material e outras condutas relacionadas à pedofilia na internet (BRASIL, 1990). Na segunda década do ECA destaca-se o ano de 2009 com três alterações na lei<sup>23</sup>.

**Quadro 3 – Alterações do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**

1ª Década	Lei nº 8.242/1991	Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).
	Lei nº 9.455/1997	Define os crimes de tortura e dá outras providências.
	Lei nº 9.532/1997	Altera a legislação tributária federal e dá outras providências.
	Lei nº 9.975/2000	Acrescenta o artigo 244-A no ECA.
2ª Década	Lei nº 10.764/2003	Altera o ECA e dá outras providências.
	Lei nº 11.259/2005	Acrescenta dispositivo ao ECA para determinar investigação imediata em caso de desaparecimento de criança ou adolescente.
	Lei nº 11.829/2008	Altera o ECA para aprimorar o combate à produção, venda e distribuição de pornografia infantil, bem como criminalizar a aquisição e a posse de tal material e outras condutas relacionadas à pedofilia na internet.
	Lei nº 12.010/2009	Dispõe sobre adoção; altera o ECA, a lei nº 8.560/1992; revoga dispositivos do Código Civil, e da CLT, e dá outras providências.
	Lei nº 12.015/2009	Altera o Título VI da Parte Especial do Código Penal, e o art. 1º da Lei nº 8.07/1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII do art. 5º da CF/88 e revoga a Lei nº 2.252/1954, e corrupção de menores.
	Lei nº 12.038/2009	Altera o art. 250 do ECA, para determinar o fechamento definitivo de hotel, pensão, motel ou congêneres que reiteradamente hospede crianças e adolescentes desacompanhados dos pais, responsáveis, ou sem autorização.

<sup>23</sup> A Lei nº 12.010/2009 tratou sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes. A Lei nº 12.015/2009 acrescentou o Art. 244-B sobre a corrupção de menor de 18 anos para a prática ou indução de infração cominada pena de reclusão, de 1 a 4 anos e finalmente a Lei nº 12.038/2009 que alterou o art. 250 do ECA para determinar o fechamento definitivo de estabelecimento que reiteradamente hospede crianças e adolescentes desacompanhados ou sem autorização. Na segunda década mais uma vez se observou a ocorrência de alterações incrementais no ECA permanecendo ausentes alterações ruptivas.

3ª Década	Lei nº 12.415/2011	Acrescenta parágrafo único ao art. 130 do ECA, para determinar que alimentos provisórios sejam fixados cautelarmente em favor da criança ou adolescente cujo agressor seja afastado da moradia por determinação judicial.
	Lei nº 12.594/2012	Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera o ECA e as leis 7.560/1986, 7.998/1990, 5.537/1968, 8.315/1991, 8.706/1993, os Decretos-Leis nºs 4.048/1942, 8.621/1946, e a CLT.
	Lei nº 12.696/2012	Altera os arts. 132, 134, 135 e 139 do ECA sobre os Conselhos Tutelares.
	Lei nº 12.962/2014	Altera o ECA para assegurar a convivência da criança e do adolescente com os pais privados de liberdade.
	Lei nº 12.955/2014	Acrescenta § 9º ao art. 47 do ECA, para estabelecer prioridade de tramitação aos processos de adoção em que o adotando for criança ou adolescente com deficiência ou doença crônica.
	Lei nº 13.010/2014	Altera o ECA para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante, e altera a Lei nº 9.394/1996.
	Lei nº 13.046/2014	Altera o ECA e outras providências, para obrigar entidades a terem, em pessoal capacitado para reconhecer e reportar maus-tratos de crianças e adolescentes.
	Lei nº 13.106/2015	Altera o ECA, tornar crime vender, fornecer, servir, ministrar ou entregar bebida alcoólica a criança/adolescente; revoga o inc. I, art. 63 da Lei das Contravenções Penais.
	Lei nº 13.257/2016	Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera o ECA, o CPP, a CLT, a Lei nº 11.770/2008, e a Lei nº 12.662/2012.
	Lei nº 13.306/2016	Altera o ECA a fim de fixar em cinco anos a idade máxima para o atendimento na educação infantil.
	Lei nº 13.431/2017	Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera o ECA.
	Lei nº 13.436/2017	Altera o ECA para garantir o direito a acompanhamento e orientação à mãe com relação à amamentação.
	Lei nº 13.438/2017	Altera o ECA para tornar obrigatória a adoção pelo SUS de protocolo com padrões para a avaliação de riscos para o desenvolvimento psíquico das crianças.
	Lei nº 13.440/2017	Altera o art. 244-A do ECA.
	Lei nº 13.441/2017	Altera o ECA para prever a infiltração de agentes de polícia na internet com o fim de investigar crimes contra a dignidade sexual de criança e de adolescente.
	Lei nº 13.509/2017	Dispõe sobre adoção e altera o ECA, a CLT e o Código Civil.
	Lei nº 13.715/2018	Altera o Código Penal, o ECA e o Código Civil, sobre hipóteses de perda do poder familiar pelo autor de determinados crimes contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar ou contra filho, filha ou outro descendente.
	Lei nº 13.798/2019	Acrescenta art. 8º-A ao ECA para instituir a Semana Nacional de Prevenção da Gravidez na Adolescência.
	Lei nº 13.812/2019	Institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, cria o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas e altera o ECA.
	Lei nº 13.824/2019	Altera o art. 132 do ECA sobre a recondução dos conselheiros tutelares.
Lei nº 13.840/2019	Altera as Leis nos 11.343/2006, 7.560/1986, 9.250/1995, 9.532/1997, 8.981/1995, 8.315/1991, 8.706/1993, 8.069/1990, 9.394/1996, e 9.503/1997, os Decretos-Lei nos 4.048/1942, 8.621/1946, e 5.452/1943, para dispor sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas.	
Lei nº 13.845/2019	Dá nova redação ao inciso V do art. 53 do ECA para garantir vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica.	
Lei nº 13.869/2019	Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960/1989, a Lei nº 9.296/1996, o ECA e a Lei nº 8.906/1994; e revoga a Lei nº 4.898/1965, e dispositivos do Código Penal.	

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Brasil (1990).

Na terceira década do ECA no período de 2011 a 2019 ocorreram 24 intervenções no texto da lei. Até 2016 observam-se em sua maioria alterações incrementais ou aprimoramentos no ECA com base no que já existia, exceto em 2012 com a Lei nº 12.594/2012 a qual de forma incremental instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e regulamentou a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. O SINASE foi uma primeira medida ruptiva pelo fato de inserir no ECA tal instituto inexistente até então. Anteriormente, a execução das medidas socioeducativas ficava a cargo de cada local de sua ocorrência. Com o SINASE a execução das medidas socioeducativas passou a ser regulamentada em âmbito nacional (BRASIL, 2012).

Em 2017 as principais inovações foram atendimento especializado de crianças ou adolescentes vítimas ou testemunhas de violências, a infiltração de agentes policiais na *Internet* para o combate à pedofilia, o aumento de pena para a exploração sexual, a realização de avaliação psíquica em bebês pelo SUS, o direito ao acompanhamento e orientação à mãe com relação à amamentação e a revogação de norma que permitia a regularização da guarda de adolescentes para prestação de serviço doméstico.

Em 2019, as principais inovações foram a instituição da Semana Nacional de Prevenção da Gravidez na Adolescência, a criação do Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas, a alteração na idade mínima para que uma criança ou adolescente possa viajar sem os pais ou responsáveis e sem autorização judicial, mudando de 12 para 16 anos e a alteração na lei sobre a reeleição dos conselheiros tutelares, podendo agora ser reeleitos por vários mandatos consecutivos, pois anteriormente, seria apenas uma vez. Percebe-se não ter havido nenhuma outra inovação ruptiva além do SINASE, apenas inovações incrementais.

Outras possíveis alterações do ECA estão em andamento como a PEC 171/1993 que propõe alterar a redação do art. 228 da Constituição Federal acerca da imputabilidade penal do maior de dezesseis anos e a PEC 18/2011 sobre nova redação ao inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, para autorizar o trabalho sob o regime de tempo parcial a partir dos quatorze anos. Conforme informações do site da Câmara, observa-se que a PEC 171/1993 está com 27 anos de existência e ainda aguarda apreciação pelo Senado Federal. Em relação à PEC 18/2011 a qual possui 09 anos de sua proposição, encontra-se pronta para Pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC (CÂMARA, 2020).

Cabe destacar o fato de que o assunto explorado no ECA não está inserido em apenas um campo de estudo, ou somente do direito ou apenas da sociologia. Observa-se a *interdisciplinaridade* do tema, pois o tratamento de tais seres humanos com idade inferior aos 18 anos merece especial atenção das áreas do direito, da saúde, da sociologia, da educação, da psicologia, meio ambiente, bem como de políticas públicas em geral por tratar-se de proteção integral. A *interdisciplinaridade* conforme Alvarenga *et al* (2011) é:

Interação existente entre duas ou mais disciplinas: essa interação podendo ir da simples comunicação de ideias até a integração mútua dos conceitos diretores, da epistemologia, da terminologia, da metodologia, dos procedimentos, dos dados e da organização da pesquisa e do ensino a elas relacionados. Um grupo interdisciplinar se compõe de pessoas que receberam uma formação em diferentes áreas dos conhecimentos (disciplinas) tendo cada uma conceitos, métodos, dados e termos próprios (ALVARENGA *et al*, 2011, p. 68).

Várias áreas são trabalhadas com esforços conjuntos dos envolvidos para que haja a possibilidade da atenção e proteção integral ao público infantojuvenil e o resultado dessa interdisciplinaridade é explicitamente observado no bojo do próprio ECA com suas medidas de prevenção, políticas de atendimento, medidas de proteção, tutela nos casos de prática de ato infracional, medidas pertinentes aos pais ou responsável, o amparo do Conselho Tutelar, o acesso à Justiça bem como a punição de crimes e infrações administrativas contra a criança e ao adolescente.

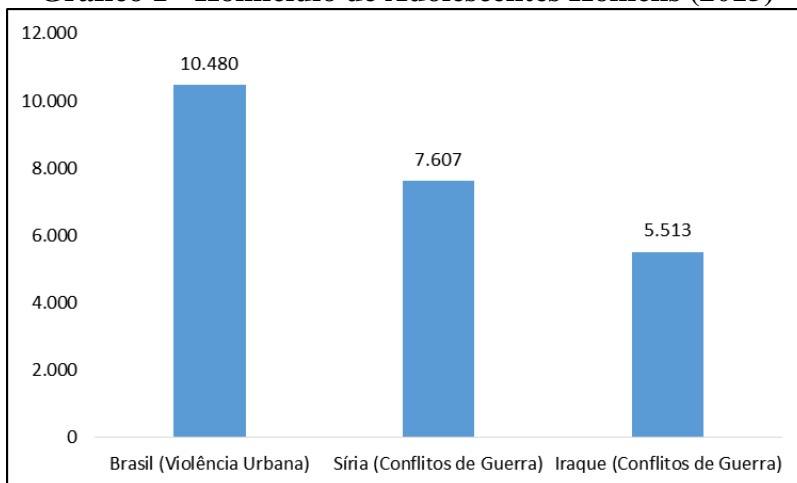
Verifica-se que da mesma forma como ocorre no enfrentamento à violência doméstica contra vítimas mulheres, o combate à violência contra vítimas crianças e adolescentes depende de políticas públicas multisetoriais e interdisciplinares e de uma rede de atendimento formada pelas áreas da saúde, segurança, justiça, social e multidisciplinares, setores públicos, privados e a própria sociedade civil engajados em todas as esferas governamentais na proteção infantojuvenil do país.

## **DIMENSIONAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE NO BRASIL**

A temática da violência contra a criança e ao adolescente apresenta uma realidade problemática fática no Brasil existindo um cenário de violência sistêmica contra as crianças e os adolescentes, fruto na maioria dos casos de rugosidades históricas e costumeiras, atreladas muitas vezes ao sistema patriarcal e de escravidão presentes por muitos anos na construção da personalidade do país, onde mulheres e crianças ainda são tratadas como objeto de posse de seus responsáveis e tutores, os quais, na maioria dos casos são os responsáveis pela violência cometida.

Segundo a UNICEF Brasil (2019), quanto aos índices nacionais de vítimas na faixa etária entre 0 a 18 anos, no período de 2006 a 2015, cerca de 100 mil meninos e meninas adolescentes foram vítimas de homicídios no Brasil, colocando o país em quinto lugar no *rank* internacional dos maiores índices de homicídios de adolescentes no mundo, maior do que em países com conflitos de guerra, como Síria e Iraque.

**Gráfico 1 - Homicídio de Adolescentes Homens (2015)**



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: UNICEF (2019).

No ano de 2012 foi publicado o primeiro *Mapa da Violência* de crianças e adolescentes no Brasil, sendo inicialmente estruturado com o histórico das causas externas de mortalidade, mortalidade por acidentes de transporte, mortalidade por outros acidentes, suicídios, homicídios e atendimentos por violências no SUS, realizando um comparativo entre as estatísticas nacionais e internacionais sobre os vários tipos de violência enfrentadas por crianças e adolescentes no país (WAISELFISZ, 2012).

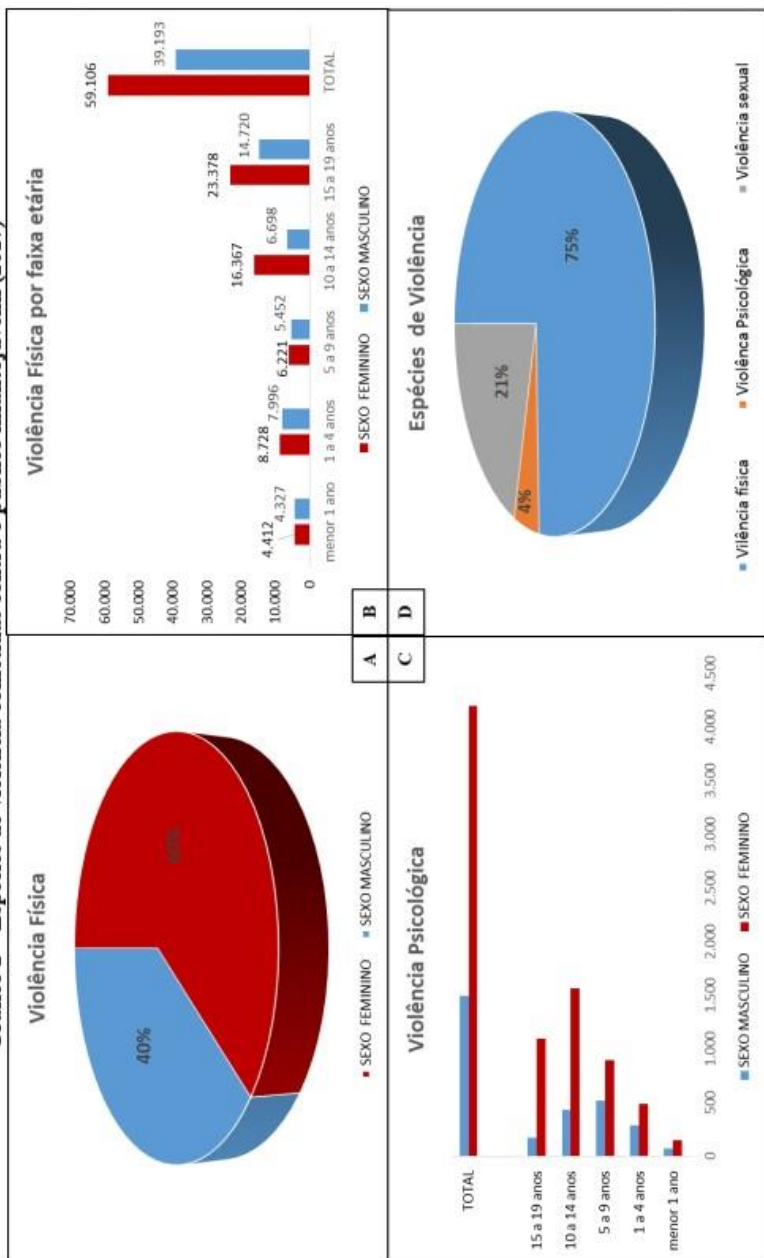


Como apontávamos, a íngreme escalada de violência inicia-se nos 12 anos de idade e leva os índices a níveis decididamente inaceitáveis: nos 18 anos de idade, a taxa eleva-se para 58,2 homicídios para cada 100 mil jovens/adolescentes. A gravidade dessa situação pode ser melhor dimensionada ao verificar que esse íngreme crescimento na adolescência levara ao Brasil a ocupar um funesto quarto lugar entre os 92 países do mundo, segundo dados da Organização Mundial da Saúde, tanto na faixa de 10 a 14 anos de idade, quanto na dos 15 aos 19 anos (WAISELFISZ, 2012, p. 80).

Infelizmente no Brasil não existem dados atualizados sobre a violência g contra vítimas infantojuvenis. O Sistema de Segurança Pública carece de um sistema integrado de dados, e embora se fale em “integração de segurança”, não existe ainda um método estatístico padronizado e interligado a nível nacional, dificultando, assim, o desenvolvimento de pesquisas mais atualizadas sobre o impacto da violência no país, e por isso, os estudos mais especializados como os chamados mapas da violência e outros, se desenvolvem utilizando os dados disponíveis no DATASUS, único sistema integrado nacionalmente de dados sobre a saúde e atendimentos de vítimas de violência no Brasil.

Embora seja um sistema integrado entre os estados da federação, o DATASUS, está atualizado somente até o ano de 2017, analisando os dados consolidados do referido sistema (gráfico 2), uma totalidade de 126.180 crianças e adolescentes agredidas em todo o país em 2017 (gráfico 2) e conforme o gráfico 2B, 98.299 crianças e adolescentes foram agredidas no citado ano e, todo o Brasil.

**Gráfico 2 – Espécies de violência cometidas contra o público infantojuvenil (2017)**



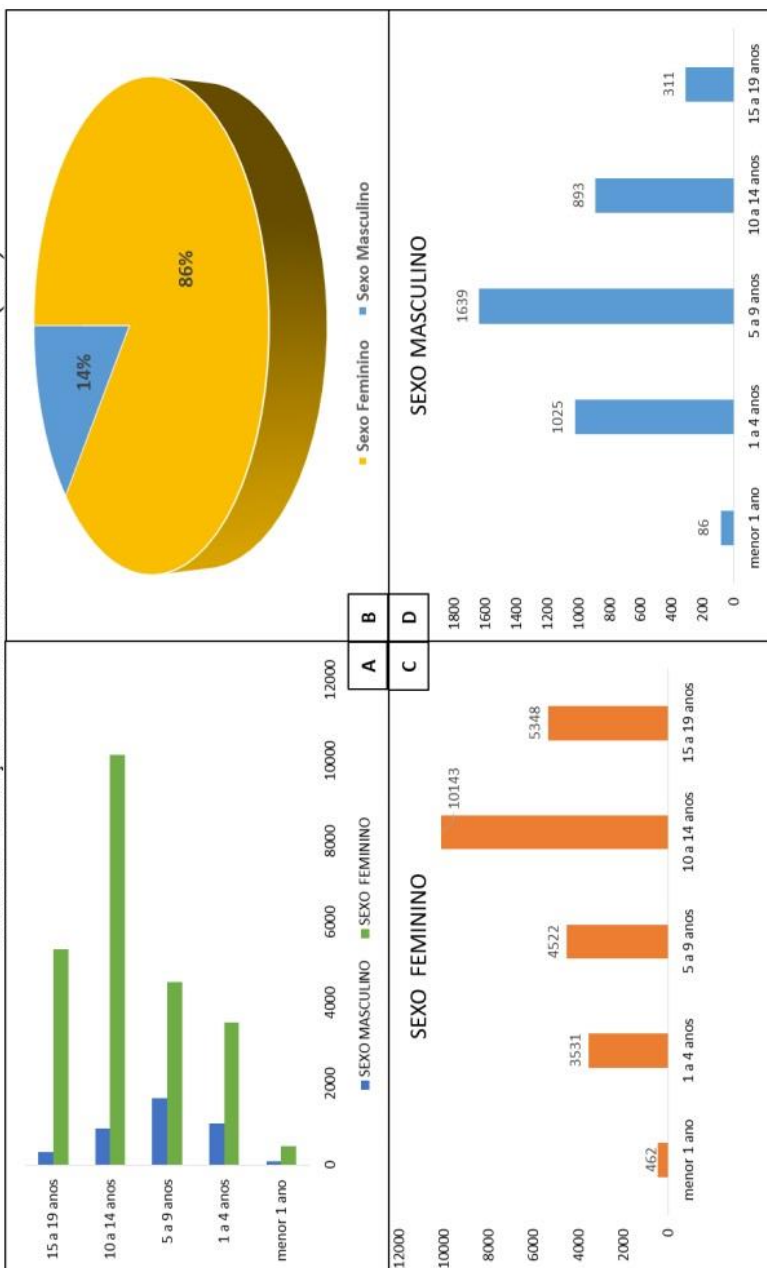
Fonte: Elaboração própria. Base de dados: DATASUS (2020).

Tais análises revelam que 75% da violência direcionada ao público infantojuvenil em território brasileiro é violência física, como, por exemplo, lesão corporal, maus tratos, abandono e outros 4% corresponde à violência psicológica, como os crimes de ameaça, injúria, difamação e calúnia e 21% correspondem aos crimes sexuais os quais serão explorados nos parágrafos seguintes (gráfico 2D).

Observa-se nos dados do DATASUS quanto à violência sexual no ano de 2017, que as mulheres entre 0 a 19 anos são as principais vítimas de crimes sexuais no país, representando 86% das vítimas, onde os homens entre 0 a 19 anos representam 14% (gráfico 3A e 3B). Somente em 2017 foram vítimas de violência sexual um total de 27.960 crianças e adolescentes, sendo a maioria do sexo feminino (86%) havendo maior incidência de atendimentos de meninas na faixa de 10 a 14 anos (42%) e de meninos na faixa de 05 a 09 anos (41%) (DATASUS, 2017).

Quanto às notificações de óbitos infantojuvenis provenientes de agressões, utilizando como parâmetro o Grande Grupo CID10: X85-Y09, o qual se refere a *Agressão por meio de drogas, medicamentos e substâncias biológicas incluindo envenenamento homicida por meio de drogas ou substâncias biológicas (X85) e Agressão por meios não especificados incluindo assassinato e homicídio tentados ou não (Y09)*, o DATASUS revela que em 2017 a soma de 11.502 crianças e adolescentes foram a óbito por agressões, estando a maioria, 11.502 vítimas, na faixa etária entre 15 a 19 anos, onde a destacada soma de 10.597 vítimas do sexo masculino, expõe a triste realidade sangrenta enfrentada pelos adolescentes no país (gráfico 4).

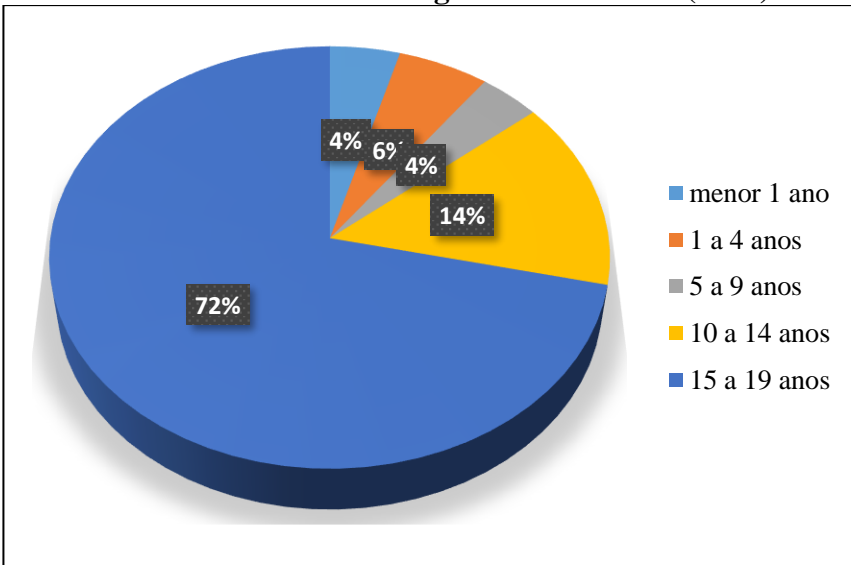
Gráfico 3 - Crianças e adolescentes vítimas de violência sexual (2017)



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: DATASUS (2017).

Ainda conforme o gráfico 04, desse total de crianças e adolescentes vítimas de óbitos oriundo das agressões acima descritas, nota-se que a maioria pertence ao sexo masculino (92%) havendo maior incidência de atendimentos em ambos os sexos na faixa etária entre 15 a 19 anos (72%) demonstrando assim a vulnerabilidade da população juvenil predominantemente masculina (DATASUS, 2017).

**Gráfico 4 – Óbito de crianças e adolescentes vítimas de agressões no Brasil (2017)**



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: DATASUS (2017).

Outra informação importante extraída do referido sistema estatístico, se refere à autoria das agressões em tela cuja triste conclusão é a de quem deveria cuidar e proteger acaba sendo quem mais agride. Somente em 2017, utilizando o parâmetro violência

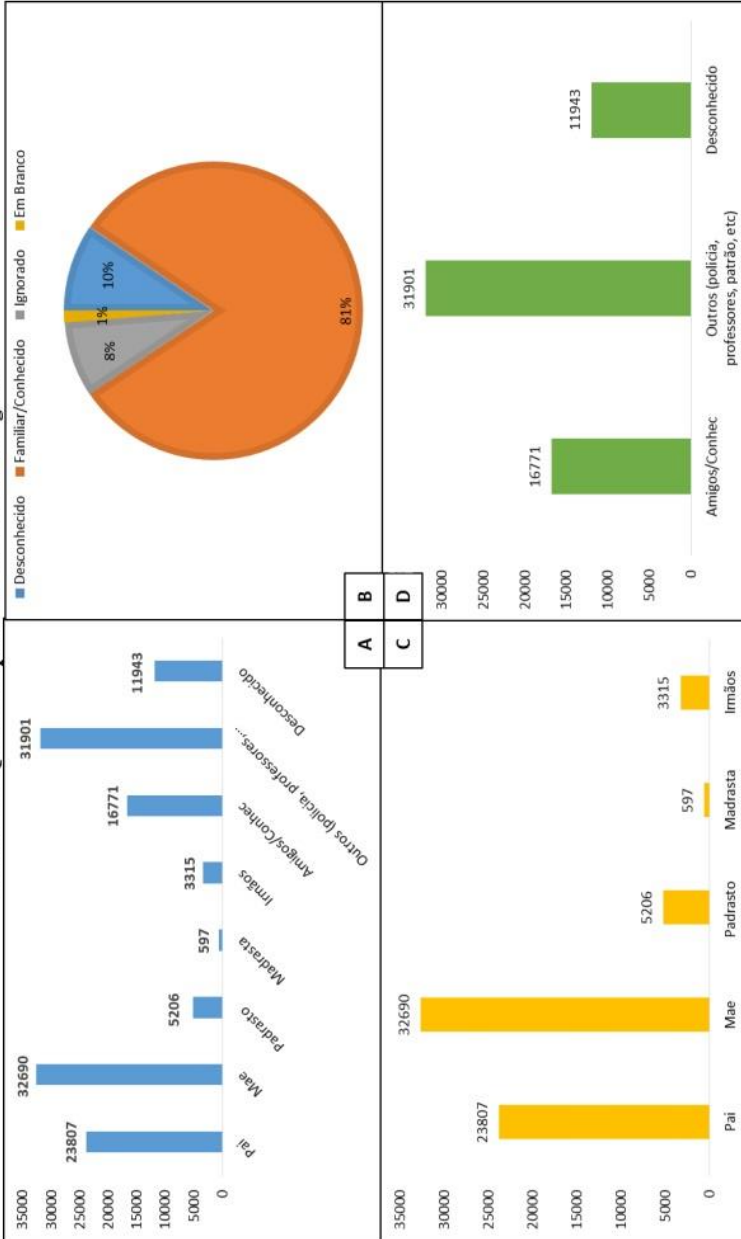
doméstica, sexual e/ou outras, foram 126.230 vítimas entre menos de 01 ano de vida e 19 anos, onde 81% dos agressores foram familiares ou conhecidos, incluindo amigos, genitores, irmãos e outros como policiais, professores, etc. (gráfico 5B).

Conforme o gráfico 5C destaca-se a figura materna como a maior agressora no ambiente doméstico onde no universo de 126.230 vítimas entre 0 a 19 anos, a soma de 32.690 foi agredida pela própria genitora. Percebe-se também, serem os conhecidos ou amigos e outros com relação institucional (policiais, professores, curadores, etc.) serem responsáveis pela maioria das agressões (90%) diante de agressores desconhecidos, responsáveis por 10% das agressões (gráfico 5D).

Em segundo lugar, quanto as estratégias ao combate à vitimização infantojuvenil, observa-se que o Brasil em 1990, foi o primeiro país a promulgar um dispositivo jurídico, no caso o ECA, seguindo os preceitos da Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) e em 2000 aprovou a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infantojuvenil, institutos pátrios fundamentais ao desenvolvimento da política nacional de proteção às crianças e aos adolescentes (BRASIL, 2010).

Assim, como ocorre no enfrentamento à violência doméstica contra vítimas mulheres, o combate à violência contra vítimas crianças e adolescentes depende de políticas públicas multisetoriais e interdisciplinares e de uma rede de atendimento multidisciplinar formada pelas áreas da Saúde, Segurança, Justiça e Serviço Social, incluindo setores públicos, privados e a própria sociedade civil engajados a níveis nacional, estadual e municipal na proteção da população infantojuvenil do país. Resumidamente, será abordada a Rede Nacional de Enfrentamento à Violência contra Criança e Adolescentes.

**Gráfico 5 – Quanto ao parentesco/amizade do agressor**



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: DATASUS (2017).

Segundo a Secretaria dos Direitos Humanos da República (SDH), há um conjunto de políticas setoriais a nível nacional que se traduz na rede de diversos órgãos da administração pública federal e entidades da sociedade civil velando pela proteção, defesa e promoção dos direitos das crianças e adolescentes no âmbito da Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Criança e Adolescentes, formada por *stakeholders* da administração pública, das organizações da sociedade civil e de organismos internacional. (BRASIL, 2018).

A nível nacional, conforme o Ministério dos Direitos Humanos (2018), o eixo em análise é trabalhado replicando uma política *top down* aos demais entes da federação com os seguintes institutos: 1. *Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Criança e Adolescentes*, 2. *Programa de Ações Articulada e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual contra crianças e adolescentes no Território Brasileiro (PAIR)*, 3. *Plano de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*, 4. *Plano de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador*, 5. *Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)*, 6. *Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM)*, e o fortalecimento dos Conselhos Tutelares no território brasileiro.

Embora haja um empenho do governo federal em difundir nacionalmente os documentos acima descritos, reunindo constantemente representantes dos Estados e Municípios, observa-se de uma forma pragmática, que, assim como ocorre na rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, mesmo diante de um modelo de rede a nível nacional bem definido para a otimização dos serviços públicos na proteção das crianças e dos adolescentes, a falta de coordenação institucional e as diferenças das agendas políticas entre os órgãos municipais e estaduais reduzem a potencialidade de



atuação conjunta dos equipamentos para a promoção do enfrentamento à violência contra o público infantil contribuindo, assim, para as altas taxas de violência contra o mesmo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente a sistemática e crescente violência familiar, doméstica e sexual contra as crianças e os adolescentes é uma triste realidade que assola o Brasil e o mundo. Ilícitos bárbaros como o estupro e o assassinato de jovens é um fenômeno lastreado de ódio, e rugosidades históricas e culturais, fatores os quais devem ser continuamente estudados e analisados sob uma ótica histórica e social no intuito de se compreender as causas de tais violências visando o efetivo combate das mesmas.

Como exposto na seção introdutória, o objetivo deste estudo foi a realização de um mapeamento histórico-jurídico sobre o tratamento dado pelas leis brasileiras às crianças e aos adolescentes, o que foi feito na primeira seção do trabalho onde demonstrou-se os principais marcos legais e as principais políticas públicas, analisou-se brevemente o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e na segunda seção foi dimensionada a violência no Brasil tomando como base os dados mais atualizados do DATASUS devido seu caráter nacional e integrado.

Quanto aos resultados da pesquisa, na primeira seção foi identificado que antes do surgimento do ECA no trato de crianças e adolescentes também surgiram outras leis e políticas públicas as quais tiveram início desde a época Colonial se estendendo até os dias atuais, o que permitiu a identificação de quatro ciclos de evolução sendo o 1º Ciclo, *Embrionário*, 2º Ciclo, *Maturação*, o 3º Ciclo, *Desenvolvimento* e o 4º e atual Ciclo, *Consolidação*, onde

cada ciclo corresponde a uma etapa histórica ou paradigma que balizou a evolução do conhecimento sobre o trato das crianças e adolescentes na construção de políticas públicas e legislativas sobre eles.

Na segunda seção, verificou-se como resultado da análise dos últimos dados disponibilizados pelo DATASUS, no ano de 2017, o total de 27.960 crianças e adolescentes foram vítimas de violência sexual, a maioria foi do sexo feminino (86%) com maior incidência na faixa etária de meninas entre 10 a 14 anos (42%) e de meninos na faixa de 05 a 09 anos (41%) e quanto à violência doméstica foram 126.230 vítimas onde os principais agressores foram familiares ou conhecidos, incluindo amigos, genitores, irmãos e outros como policiais, professores, etc., destacando-se entre os familiares a genitora como principal agressora (50%).

Como sugestões do trabalho sugere-se aos *policymakers* seja realizada a atualização e integração em base nacional dos dados estatísticos sobre a violência contra as crianças e os adolescentes para possibilitar melhorias nas políticas públicas e leis já existentes bem como fomentar o surgimento de futuras melhorias ao público menor de 18 anos, e quanto sugestão direcionada a futuras pesquisas, que estas tomem como referência este artigo, seja explorando as suas lacunas, ou abordando com mais ênfase, determinado eixo estudado.

Conclui-se com base nos resultados apresentados que o tema da violência sistêmica contra as crianças e os adolescentes no Brasil é muito amplo, permeado pela existência de uma grande vulnerabilidade a qual assola as duas primeiras décadas de vida da população brasileira e a ausência de dados estatísticos integrados e atualizados para que as políticas públicas sejam desenvolvidas de forma eficaz para a diminuição de tão covarde violência já que direcionada a quem se deveria cuidar e proteger

## REFERÊNCIAS

ALVARENGA, A. T.; PHILIPPI JR., A.; SOMMERMAN, A.; ALVAREZ, A. M. S.; FERNANDES, V. “Histórico, fundamentos filosóficos e teórico-metodológicos da interdisciplinaridade”. *In*: PHILIPPI JR., A.; SILVA NETO, A. J. (orgs.). **Interdisciplinaridade em ciência, tecnologia & inovação**. São Paulo: Manole, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 15/07/2020.

BRASIL. **Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927**. Rio de Janeiro: Câmara, 1927. Disponível em: <[www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br)>. Acesso em: 19/10/2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Rio de Janeiro: Câmara, 1940. Disponível em: <[www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br)>. Acesso em: 19/10/2020.

BRASIL. **Lei de 16 de dezembro de 1830**. Rio de Janeiro: 1830. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 20/10/2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.106, de 18 de janeiro de 2012**. Brasília: Planalto, 2012. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 21/07/2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Brasília: Planalto, 2012. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 21/07/2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.594, de 28 de março de 2005**. Brasília:

Planalto, 2005. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 21/07/2020.

**BRASIL. Lei Federal nº 4.513, de 01 de dezembro de 1964.** Brasília: Planalto, 1964. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10/08/2020.

**BRASIL. Lei Federal nº 6.697, de 10 de outubro de 1979.** Brasília: Planalto, 1979. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10/08/2020.

**BRASIL. Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Brasília: Planalto, 1990. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 15/07/2020.

**BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção dos Direitos da Criança e Adolescente. Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes.** Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2010.

**BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção dos Direitos da Criança e Adolescente. Violência contra Crianças e Adolescentes: Análise de Cenários e Propostas e Políticas Públicas.** Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018.

**BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção dos Direitos da Criança e Adolescente.** Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2020

**CÂMARA - Câmara dos Deputados do Brasil. Portal Eletrônico da Câmara dos Deputados** [2020]. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 21/10/2020.

**CARVALHO, J. M. Cidadania no Brasil.** O longo Caminho. Rio

de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

DATASUS – Departamento de Informática do SUS. **Informações de Saúde (TABNET)** (Base de dados). Brasília: Ministério da Saúde, 2020.

DEL PRIORE, M. **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2010.

FONTES, L. B. C. “A Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente como leis que garantem a segurança e a dignidade da criança e do adolescente”. **Revista Âmbito Jurídico**, n. 172, maio, 2018.

GIRÃO, I. “Antes do ECA, ‘perambulação’ e furto geravam as internações.” **Diário do Nordeste** [13/07/2012]. Disponível em: <[www.diariodonordeste.verdesmares.com.br](http://www.diariodonordeste.verdesmares.com.br)>. Acesso em: 20/10/2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama: Roraima** (Base de dados). Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 20/10/2020.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1996.

LIMA, V. “Proporcionalmente, Roraima tem a maior população indígena do país”. **G1 RR** [28/04/2013]. Disponível em: <[www.g1.globo.com/rr/roraima](http://www.g1.globo.com/rr/roraima)>. Acesso em: 12/05/2020.

LORENZI, G. W. “Uma Breve História dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil”. In: MORI, E (org.). **O professor RDE e os desafios da escola pública paranaense**. Curitiba: Secretaria de Educação do Estado do Paraná, 2010.

OLIVEIRA, B. A. B. “Uma visão crítica da política do menor”. **Psicologia: Ciência e Profissão**, vol. 8, n. 1, 1988.

OLIVEIRA, T. C. “Evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente com ênfase no ordenamento jurídico brasileiro”. **Revista Interdisciplinar de Direito**, vol. 10, n. 2, outubro, 2017.

OLIVEIRA, V. “Roraima foi o estado com maior taxa de mulheres assassinadas em 2018.” **G1 RR** [08/03/2019]. Disponível em: <[www.g1.globo.com/rr/roraima](http://www.g1.globo.com/rr/roraima)>. Acesso em: 29/04/2020.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Nova Iorque: ONU, 1989.

PEDROSA, L. “ECA completa 25 anos: mas ações de proteção a crianças começaram na época colonial”. **Portal EBC** [2015]. Disponível em: <[www.ebc.com.br](http://www.ebc.com.br)>. Acesso em: 17/07/2020.

SENHORAS, C. A. B. M.; SENHORAS, E. M. **Trinta anos de Delegacia da Mulher em Boa Vista (1986-2016)**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2019.

SOUZA, A. S. A. “Código de Menores x ECA: Mudanças de Paradigmas”. In: MORI, E (orgs.). **O professor RDE e os desafios da escola pública paranaense**. Curitiba: Secretaria de Educação do Estado do Paraná, 2010.

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância. “Homicídios de crianças e adolescentes”. **Portal Eletrônico da UNICEF Brasil** [2019]. Disponível em: <<https://www.unicef.org>>. Acesso em: 09/01/2020.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2012: Crianças e adolescentes do Brasil**. Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2012.

WAQUIM, B. B.; COELHO, I. M.; GODOY, A. S. M. “A história constitucional da infância no Brasil à luz do caso do menino Bernardino”. **Revista Brasileira de Direito**, vol. 14, n. 1, 2018.

## **CAPÍTULO 5**

---

*ECA e a construção do  
adolescente autor de ato infracional*





## **ECA E A CONSTRUÇÃO DO ADOLESCENTE AUTOR DE ATO INFRACIONAL**

*Alanna Caroline Gadelha Alves*

*Flávia Cristina Silveira Lemos*

Este capítulo visa delinear um curto panorama do conceito histórico de adolescência e das políticas públicas voltadas ao adolescente classificado como autor de ato infracional, no Brasil, desde a promulgação do Estatuto de Criança e do Adolescente, em 1990. Nos trinta anos de aprovação do ECA, vale analisar de modo contextualizado esta política específica e interrogar alguns de seus efeitos no presente.

Traçar um ponto de partida para a concepção de um conceito de adolescência exige um esforço destacado do tempo, no qual a abordagem da adolescência como fase específica do desenvolvimento humano é sobreposta por uma influência histórico-conceitual e política que está para além das configurações destacadas pela UNICEF (2002, p. 09) como ponto de “mudanças e transformações múltiplas e fundamentais para que o ser humano possa atingir a maturidade e se inserir na sociedade no papel de adulto”.

Não estamos buscando aqui desnaturalizar a concepção de rito ou passagem, mas acrescentar a esse conceito uma concepção crítica dimensionada para o que a adolescência representa nesse liame de políticas públicas produzidas no íterim dos anos 2000 a 2020 para a UNICEF, bem como, traduzir uma leitura da adolescência e do ato infracional a ela associado.

É nítida pela leitura histórica a correlação da adolescência como uma fase intermediária entre a infância e a vida adulta. Nesse espaço de vacância, o adolescente é concebido ora como um miniadulto, no início do século XX, ora como um indivíduo que prescinde da construção de algumas características do desenvolvimento para chegar ao significante do adulto.

De acordo com a leitura da UNICEF (2002, p. 09) o ponto de partida seria a construção de uma “fase específica de desenvolvimento humano caracterizada por mudanças e transformações múltiplas e fundamentais para que o ser humano possa atingir a maturidade e se inserir na sociedade no papel de adulto”. Ora, tratar a adolescência como fase de desenvolvimento apenas, é subtrair do indivíduo que a porta uma linearidade na produção de experienciais sociais e de desenvolvimento voltadas para a construção de um sujeito que posterior seria taxado como adulto. Afinal, o que é adolescência? Apenas uma fase do desenvolvimento ou nela há uma entrância de significados que estão para além da profusão do modelo científico empírico de saber?

De posse dessa premissa, há que se ressaltar o trabalho, leia-se, trabalho precoce, como um ponto importante na construção da adolescência como aporte para a fase adulta. O trabalho surge como suporte para a “evolução” e preparação do adolescente para a vida adulta, de modo a integrar-se ao conceito de adolescência. Neste diapasão a UNICEF (2002, p. 10) tenta demonstrar a adolescência por “diferentes concepções e teorias psicológicas sobre o próprio desenvolvimento humano”, ao passo que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) dispõe que o “fenômeno da puberdade” é reflexo da “passagem” da infância para a vida adulta. Isso demonstra a ligação do elemento “trabalho” e do elemento “passagem” como elos de suporte e sustentação do conceito de adolescência, principalmente para a formatação de políticas públicas voltadas para esse público específico.

Outro ponto importante a ser levado em consideração na construção do conceito de adolescência é a inserção na maturidade sexual. Conforme Barros (2002, p. 47) “a adolescência é a época da afirmação social da identidade e da consolidação da orientação sexual”. Diante dessa realidade biológica e comportamental, faz necessária a inclusão da sexualidade como um outro fator a ser destacado do conceito de adolescência. Levando-se em consideração que a adolescência é uma fase de transição, composta pela delimitação de um campo de trabalho precoce como elemento necessário a transição para a vida adulta, encontrar a sexualidade como aporte das mudanças físicas - puberdade - é uma indicação do ingresso na adolescência. Assim, como bem pontua Terry (1981, p. 265) “o adolescente passa do pensamento concreto do aqui e agora ao pensamento da abstração e possibilidades para o futuro. A adolescência é também um fenômeno social. Sua extensão varia de cultura para cultura”.

No século XIX com a ascensão do Estado Moderno e a descentralização da forma de gestão das sociedades, marcada principalmente pelo fortalecimento dos Estados Nacionais, pela reorganização das mulheres e crianças, pela expansão do processo de industrialização e da técnica, bem como da organização dos trabalhadores, a adolescência passa a ter uma nova configuração que tangenciava entre a primeira comunhão e o bacharelado, para os meninos, e entre a primeira comunhão e o casamento, para as meninas. Note-se que ao adolescente masculino é destinado ao trabalho, e a adolescente feminina o casamento e a maternidade (ÁRIES, 1978).

No decorrer do século XIX, a “adolescência passa a ser reconhecida como um ‘momento crítico’ da existência humana. É temida como uma fase de riscos em potencial para o próprio indivíduo e para a sociedade como um todo” (FERREIRA; FARIAS; SILVARES, 2010, p. 230). O aparelhamento do Estado

associado a reconfiguração da gestão de vida, principalmente no que tange a modificação do sistema educacional alavancou a concepção da adolescência. Neste ponto, é válido dizer que a concepção de adolescência como um processo contínuo destacado da infância e direcionado para a vida adulta foi reconhecida primeiro pelos educadores, conforme apontam Ferreira *et al.*, (2010, p. 230).

Já na segunda metade do século XIX, precisamente em 1884, houve uma nova atração dos serviços de saúde direcionados para os adolescentes da Associação de Médicos Escolares, de modo a destacar, o interesse médico voltado para os alunos dos internatos, de modo a reconhecer a natureza diferenciada do processo biológico dos internos, provenientes de seu comportamento e das transformações sexuais. É válido destacar, ainda, a natureza das teorias de Freud que agregavam uma nova formatação discursiva da constituição da sexualidade humana, que até outrora, focava apenas na reprodução (FERREIRA; FARIAS; SILVARES, 2010, p. 230).

A constante vigilância aos adolescentes e o distanciamento com que eram tratados por suas famílias despertaram a necessidade de conquista de sua privacidade. Houve o crescimento de diários íntimos e das amizades com seus pares. A escolha de uma amiga íntima constituía-se em episódio importante na vida de uma adolescente. Era, também, intensa a amizade entre os adolescentes do sexo masculino. Foi criado, em 1908, o Movimento Escoteiro (Baden-Powel, sd). No final do século XIX, já havia sido criada a Associação Cristã de Moços – ACM. Também surgiram diversos movimentos de juventude, ligados ou não a associações profissionais e confrarias, especialmente na Alemanha, após a primeira Grande Guerra, marcados, segundo Haroche (2006), pela rejeição das estruturas adultas vigentes, motivados pelo clima

de desencantamento com o status quo (FERREIRA *et al.*, 2010, p. 230).

Com a democratização da educação e o incentivo de novos estudos voltados para a infância e adolescência, o desenvolvimento humano passou a ser identificável no ciclo vital. Neste ponto pode-se observar a crescente reafirmação do adolescente como sujeito de direitos, de modo a acentuar a proteção integral do Estado frente ao novo período identificável do desenvolvimento humano (FERREIRA; FARIAS; SILVARES, 2010, p. 231). Nesse ponto:

Com esse histórico da posição dos adolescentes e da adolescência na sociedade, através dos séculos, pode-se considerar esse estágio uma invenção cultural (RAPPAPORT, 1982) ou um luxo (SERRA, 1997), que só sociedades ou grupos sociais mais desenvolvidos se permitem. A concepção da adolescência parece estar relacionada à democratização da educação e ao surgimento de leis trabalhistas (GALLANTIN, 1978) (FERREIRA *et al.*, 2010, p. 231).

No século XX reacendeu a importância do trabalho em detrimento dos significantes de “indisciplina” e “preguiça” associados à adolescência, a fim de reorganizar a sociedade do pós-guerra, inclusive com a reorganização dos papéis do adolescente no que tange aos gêneros, apesar da insistência da mídia em gerenciar os papéis, de modo a preterir as mulheres nos programas direcionados aos adolescentes (FERREIRA; FARIAS; SILVARES, 2010, p. 230).

O gerenciamento da infância e da juventude, conforme expõe Foucault (1979; 1999; 2001), no Estado Moderno, mediante

a ascensão da medicina social, propiciou a partir do discurso de defesa da sociedade, a imersão da disputa por estes corpos ante o diferencial apresentado pelos pequenos desvios retratados no governo das crianças no interior da família. Tal proteção integral da criança é vivificada no gerenciamento da virtualidade de possíveis futuros conflitos iniciados na criança marcada pelo “em perigo” e pelo adolescente que pode vir a ser perigoso, visão bastante enviesada e preconceituosa.

A produção deste novo enquadramento, leia-se, a interpretação a partir de um enunciado, desperta uma nova sensibilidade ao termo adolescente. Retirar a formação discursiva de “pequeno adulto” para “perigoso” produz uma tática política para produção de políticas públicas voltadas para a docilização do corpo infantil e adolescente, tanto a partir da premissa de proteção integral da infância e da adolescência, quanto demonstrando uma potencialização do dispositivo de segurança.

De posse do percurso histórico do conceito da adolescência frente ao governo de si e dos outros, é válido lembrar que o ser humano é um ser normativo e normalizador. Além disso, qualquer ordem de saber é da ordem do fruto e das representações. Dessa forma, o pensar o conceito da adolescência não é mera representação, mas produzir e criar um caminho para a análise do movimento normalizador da adolescência, o que sempre vai implicar em um tipo de cerceamento da liberdade de si e do outro, além de criar espaços de proteção e de violência, na medida em que, em nome da salvação do outro “perigoso” potencializam-se formas de naturalização das práticas punitivas.

Esse cordão sanitário ao redor da infância e juventude é reificado na construção do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), bem como a gestão de riscos é observada na construção política do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), em nome da promoção do desenvolvimento da

adolescência e do sujeito perigoso, o ato infracional é reformulado, como meio da gestão dos desvios de modo preventivo. A este nível, passemos a construção do direito da criança e do adolescente no Brasil, aliado à perspectiva histórica das políticas públicas orientadas para adolescentes considerados autores de ato infracional.

## **ECA, SINASE E O DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE COMO AUTORES DE ATO INFRAACIONAL NO BRASIL**

Amparadas no artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), as medidas socioeducativas são aplicadas a adolescentes qualificados como autores de atos infracionais, de 12 à 18 anos incompletos e podem ser de advertência, obrigação de reparar um dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, inserção em regime de semiliberdade ou internação em estabelecimento educacional (BRASIL, 1990). Importante ressaltar que o ato infracional é referido como qualquer conduta normatizada como crime ou contravenção penal, portanto, como aponta Silva (2011, p. 71) “aos ‘menores’ de 12 anos, proteção; aos maiores de 12, sanção, punição”. No que se refere aos corpos infratores, a política socioeducativa é manifesta com a promulgação do ECA em 1990, momento de ruptura paradigmática e de elevação das crianças e adolescentes à condição de sujeitos de direitos.

Marcado pela emergência de lutas sociais e pela democratização do país, as reivindicações foram pela reforma das instituições direcionadas para o atendimento de crianças e adolescentes. Desta forma, o ECA se mostrou um dispositivo inovador para as políticas públicas, na medida em que se criou um espaço de discussão e representatividade desta categoria na esfera jurídico-política, configurada a partir de preceitos-base. Por outro



lado, pensar as descontinuidades, o movimento de forças políticas, os contra sentidos e não apenas os avanços normativos, como *a priori* é possível pensar, é essencial, na medida em que, nos capacita a internalizar um movimento de criticidade em relação ao que deve ser “protegido” e quem deve ser sancionado na singularidade deste espaço anômico que tutela a proteção integral do adolescente e o ato infracional ao mesmo corpo legislativo, lembrando-se que essa paradoxal diferença da definição de “infracional” e proteção integral foi introduzida à legislação infanto-juvenil por uma internalização dos sentidos e discursos produzidos do Direito Penal comum.

De acordo com Neri (2009), a associação entre adolescentes autores de atos infracionais no Brasil e o termo pobreza e decadência sempre estiveram interligadas, dado que o ato de cometer crimes era remetido aos adolescentes pobres e, ainda, às políticas públicas que tinham por alvo “adolescentes infratores” sempre tiveram caráter repressivo, cuja variação, a depender do momento histórico analisado, atingiu desde perspectivas altruístas e solidárias, quanto medidas referentes à disciplina dos corpos e higienização da população. Por consequência, aqueles que não se encaixavam nos critérios de normalização, alheios ao ambiente familiar, ou ainda, que se encontravam em ambientes familiares marcados pelo estigma “risco moral” eram “acolhidos” pelo Estado a fim de serem disciplinados e não correrem o “risco moral” de configurarem criminosos.

É importante notar aqui a referência de Foucault (1996b, p. 85) para periculosidade, pois a mesma não se constitui apenas pela díade risco-liberdade, mas representa a categoria do indivíduo para a sociedade “ao nível de suas virtualidades e não ao nível de seus atos; não ao nível das infrações efetivas a uma lei efetiva, mas das virtualidades de comportamento que elas representam”. Nesta perspectiva, “era comum que jovens fossem recolhidos das ruas por vadiagem, baderna, mendicância, e classificados como ‘menores’,

‘vadios’, ‘desordeiros’ e ‘perigosos’ pela polícia, sendo encarcerados sem nenhum processo judicial” (NERI, 2009, p. 39), atravessados pelo discurso da prevenção e sanção daqueles categorizados pelo risco ou perigo que representa o corpo político.

Logo, por consequência, esse ambiente, supracitado, promovido pelo Estado possibilitou o surgimento do termo menoridade e lhe atribuiu significados, invariavelmente, tomados pela criminalização de adolescentes e jovens pobres e negros, geralmente moradores das periferias. Nos séculos XIX e XX, portanto, a concepção destes significantes à menoridade conduziu a maioria das políticas públicas em direção à juventude pobre e negra, a saber, o Código de Menores de 1927 e 1979, anteriores ao ECA e o surgimento da Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor (FEBEM), substituída pela Fundação Casa - Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (RIZZINI; PILOTTI, 2009).

A criança ou o jovem que não estivesse incluído na “boa sociedade” (filhos de classe média e média alta) era marcado como “indivíduos maléficos” ao corpo social se cometessem algum ato determinado desvio de conduta. Assim, eram tratados como “casos de polícia” e deveriam ser internados a fim de receberem a “boa educação” associada às práticas e costumes da “boa sociedade”, possíveis por meio de punições e imposições (CELESTINO, 2016).

Com relação ao Código de Menores de 1979, o mesmo instituiu a liberdade assistida, aplicada ao menor de 18 (dezoito) anos que se encontrava em “situação irregular” (art. 1º, I), bem como, aos indivíduos entre 18 (dezoito) e 21 (vinte e um) anos (art. 1º, II e art. 2º) cuja finalidade era manter-se a vigilância constante, assistir, tratar e fornecer orientação ao menor, marcado, ainda, pelo seu aporte altamente assistencialista e correccional-repressivo.

É este o contexto histórico jurídico de 1920 até 1988 em que os infantes e jovens advindos de classes populares, não encaixados aos padrões da “boa sociedade”, eram observados pelo corpo político. A pobreza, pois, era um “mal” que deveria ser extirpado por auxílio de medidas individuais construídas por uma referência “estigmatizada da infância pobre que, classificada como ‘situação irregular’, subsidiava a tese da ‘indissociável e natural’ relação entre pobreza e criminalidade”, naturalizada na figura dos menores delinquentes (BIDARRA; OLIVEIRA, 2008, p. 159).

Ao final dos anos 80 (oitenta) e meados dos anos 90 (noventa), houve um aumento qualitativo na regulamentação jurídica destinada a assistência do adolescente na condição de ser considerado autor de ato infracional, bem como foi realizada a estruturação de órgãos estatais pelo viés da nova legislação que surgia, em parte pelos crescentes movimentos populares oriundos do processo de redemocratização e encerramento do período militar, além da “presença atuante e inovadora do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua” (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 161). Nesse ponto, a Convenção sobre os Direitos da Criança - CDC tornou-se ponto de partida para elaboração de regras e diretrizes que versassem acerca da Justiça Juvenil, de modo a buscar evitar o conflito com a lei do adolescente e da criança. Tal Convenção se caracteriza por estender, ratificar e detalhar os princípios gerais da Organização das Nações Unidas (ONU) em prol da defesa dos direitos inalienáveis da criança, com o intuito de garanti-los dentre as nações signatárias. A conclusão que se chega, portanto, é que foi promovida uma cooperação internacional destinada à proteção de todas as crianças e, em destaque, aquelas mais propensas aos maus tratos, exploração sexual, ao uso de substâncias entorpecentes, exploração sexual, entre outras ações configuradas como degradantes (CELESTINO, 2016).

Com efeito, ainda em meados dos anos 90, o cenário brasileiro acompanha o internacional ao se focar nas políticas e normas destinadas às crianças e aos adolescentes. Nesse passo, foi constituído o Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA) vinculado ao Ministério do Bem Estar - Social e o Departamento da Criança e do Adolescente vinculado à Secretaria de Assuntos da Cidadania do Ministério da Justiça, estendendo-se até o início do primeiro mandato (2002 à 2006) do governo Lula, que transferiu à responsabilidade por tais políticas em questão para a Subsecretaria dos Direitos da Criança e do Adolescente vinculada à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Ao desassociar as políticas e normas destinadas às crianças e adolescentes da Secretaria de Assuntos da Cidadania do Ministério da Justiça foi possível estabelecer um novo cenário do corpo social distante das amarras da ditadura militar, cujo maior desafio fora o de implementar uma Política Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente sob a base estrutural das normas internacionais em vigor, as disposições normativas da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente, assim como, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) que normatiza a política de atenção às crianças e adolescentes no Brasil (CELESTINO, 2016, p. 77).

Importante abrir um parêntese quanto a concepção do ECA pelo viés crítico, pois, imaginar a história das políticas públicas direcionadas às crianças e adolescentes como linear e apontado para os avanços e conquistas, apenas, como se não houvesse discursos atravessados que compõem rupturas, descontinuidades, enfrentamentos e dobras contextuais, é recair no discurso reiterado e comum, de que o ECA se estrutura como um avanço e torna o “menor em situação irregular” em um sujeito em desenvolvimento, e, de alguma maneira, restringe a problematização desta política e documento, que também se mostra como um monumento. Como

outrora assinalado esta não é a intenção desta pesquisa, pelo contrário, faz-se mister pensar uma história das forças políticas da infância e adolescência a partir de suas rupturas e atravessamentos a fim de se detectar o que lhe falta, o que se diz e como se diz. É pensar a história por um fluxo linear, cujas “pretensões de coletividade resultam não coletivas, quando as pretensões de universalidade abstrata resultam não universais” (BUTLER, 2015, p. 19). De posse desse apêndice, retomemos à análise proposta.

Em 2007, após o intenso debate destinado à reforma do sistema socioeducativo, o Projeto de Lei nº 1.627/2007, apresentado pelo Secretário Especial de Direitos Humanos, Paulo Vanucchi e coordenado pela União, com a cooperação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, visava a implementação do SINASE e regulamentação padrão da execução de medidas socioeducativas destinadas aos adolescentes e jovens que praticaram ato infracional, com alteração dos dispositivos da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), uma vez da crescente responsabilização de criminalidade à “delinquência juvenil”, configurando-os verdadeiros “bodes expiatórios” dos ilícitos penais, conforme colocado pela Deputada Rita Camata, Relatora da Comissão destinada a apreciar o mérito do Projeto em voga. Em 2 de junho de 2009 o mesmo foi aprovado pela Câmara dos Deputados, para após, ser apreciado pelo Senado (BRASIL, 2009, p. 18-19).

Outro ponto a ser levantado, em se tratando de avanços na elaboração e proposição do SINASE, foi a concepção de que o ECA apesar de ter se tornado referência em 1990 para as disposições das políticas socioeducacionais das crianças e adolescentes, faltava-lhe um modelo estrutural, pedagógico e de gestão para implementação e execução das diretrizes normativas destinadas aos socioeducandos em toda a extensão do território nacional.

Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 1.627/2007 teve por pretensão promover: a) o abandono da concepção de inimputabilidade penal; b) a padronização da política de atendimento socioeducativo no que diz respeito à execução da medida socioeducativa, de modo a estabelecer uma singularidade processual para cada medida aplicada; c) criar um plano individual de atendimento (PIA) para cada socioeducando no que se refere ao cumprimento da medida socioeducativa aplicada; d) estabelecer normas específicas a serem aplicadas aos adolescentes portadores de doença ou deficiência mental ou dependência química; e) alteração de artigos do ECA com a finalidade de garantir-se a maior celeridade processual das políticas destinadas à criança e ao adolescente (CELESTINO, 2016, p. 81).

Diante desse quadro, o Projeto de Lei se configurou como um avanço nas políticas socioeducativas para adolescentes em conflito com a lei, bem como estruturou ações coordenadas voltadas para a concretização dos direitos humanos de proteção integral da criança e do adolescente. Nesse ponto, os objetivos apresentados denotam sua essencialidade quando da concepção do desenho a ser traçado pela política nacional socioeducativa. Entretanto, demarcamos, seguindo a classificação de Celestino (2016, p. 81-82), os três que merecem maior destaque. O primeiro deles é a padronização das políticas socioeducativas em território nacional, pois, apesar de serem respeitadas as particularidades de cada região, o direcionamento único das medidas quando se propõe um modelo de estrutura a ser seguido, potencializa o viés sociopedagógico e reafirma de maneira palpável o princípio de defesa intransigente dos direitos fundamentais do adolescente inserido no sistema nacional de atendimento socioeducativo.

O segundo remete ao Plano Individual de Atendimento (PIA), delineado no art. 23 do PL, pois proporciona por meio de uma ação coordenada integrar a adolescente com suas

particularidades ao cumprimento da medida socioeducativa, aliada à participação da família, às ações que tem por finalidade resgatar a “autoestima, os laços familiares e comunitários, inserção em atividades educacionais, culturais e sociais” para a reinserção deste adolescente ao corpo social, além de proporcionar ao mesmo uma projeção a curto, médio e longo prazo de projeto de vida. Dessa forma, o PIA, determina previsão, registro e gestão de atividades que devem ser desempenhadas pelo adolescente, sendo estas de competência do corpo da equipe técnica do programa de atendimento socioeducativo.

O terceiro objetivo se apresenta como resultado de um teor resolutivo, que diz respeito à alteração dos artigos do ECA, no que trata da celeridade processual. Na redação do Projeto de Lei, acreditou-se que, ao caminhar célere da apreensão do adolescente até a abertura do processo, igualmente, na rapidez da execução processual até a prolação da sentença, proporciona ao adolescente a redução das cicatrizes deixadas pelo sofrimento e da distorção no desenvolvimento da personalidade do adolescente evidenciada pelo processo de institucionalização, ainda que temporária. Portanto, o Projeto de Lei propõe alterações na redação do ECA nos artigos que tratam da internação e prazos: art. nº 121, §7º; Art. nº 122, inciso 3º, § 1º; Art. nº 198, inciso II. No entanto, é preciso ressaltar que a implementação do SINASE objetivou principalmente a implementação de uma política socioeducativa ancorada nos princípios dos direitos humanos, para além de legitimar a ideia dos refinamentos conceituais, estratégicos e operacionais, em raízes éticas e pedagógicas (CELESTINO, 2016, p. 82).

Posteriormente transformado na Lei Ordinária 12.594 em 18 de janeiro de 2012, instituiu-se o SINASE, mantendo-se o plano individual de atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas em programa socioeducativo de meio aberto ou, em privação de liberdade, sendo observados os requisitos específicos

para cada espécie. E ainda, foi transferida ao Executivo a responsabilidade pela delimitação dos programas socioeducativos, atualmente sob a gestão do Judiciário.

A Lei ratifica os objetivos do Projeto de Lei nº 1.627/2007 e recebe o rótulo de avanço se comparada às políticas de atendimento socioeducativo e normas jurídicas anteriormente produzidas. Ou seja, a nova lei traz normas e critérios que estabelecem uma direção para a execução das medidas socioeducativas, de modo a abarcar os planos, políticas e programas específicos de atendimento ao adolescente que praticou ação em conflito com a lei, em sua completude. Torna-se, portanto, a base estrutural que regulamentará a implementação da política de atendimento ao adolescente em execução de medidas socioeducativas, principalmente na possibilidade de destaque e relevância postos aos princípios que englobam as fases de desenvolvimento humano, à responsabilização pelo cometimento do ato infracional, sem deixar de observar a proposta sociopedagógica e ressocialização do adolescente, de acordo com o previsto no art. 52, parágrafo único da Lei nº 12.594/2012. É oportuno ressaltar que, nas palavras de Camata (2009, p. 18-19), as medidas socioeducativas, “embora tenham o propósito de responder à prática de atos previstos como ilícitos penais, não podem se configurar como pena” Nessa proporção, a pena se figura “tão somente de retribuição à prática do delito, não contemplando efetivamente o propósito de ressocialização do condenado, enquanto a medida socioeducativa apresenta um caráter eminentemente pedagógico”, com a finalidade precípua de modelar o comportamento do adolescente enquanto ainda presente a sua fase de desenvolvimento, de modo a proporcionar a apreensão da realidade em sua completude, a partir da integração social efetiva como consequência.

O documento está ordenado em nove capítulos. O primeiro corresponde à uma breve definição do marco situacional do



SINASE, no qual faz-se uma pequena análise pautada em estudos e pesquisas oficiais acerca das realidades pertinentes à adolescência, no que toca, primordialmente, aos adolescentes em conflito com a lei e as medidas socioeducativas privativas de liberdade. O segundo capítulo, por vez, define o conceito e a rede de cooperação das políticas públicas. O terceiro, delimita os princípios e marco legal do SINASE. O quarto, nessa linha, orienta para a organização do sistema socioeducativo e, o quinto, contempla a forma como será implementada a gestão dos programas. O sexto capítulo introduz os parâmetros de gestão pedagógica no atendimento socioeducativo. O sétimo determina os parâmetros arquitetônicos para as unidades de atendimento socioeducativo, o oitavo para a gestão do sistema e orçamentária, e o nono, trata do monitoramento e avaliação do sistema. O anexo orienta a apresentação das normas técnicas, definições e fases para a construção de projetos arquitetônicos e complementares das Unidades destinadas ao atendimento dos programas de internação permanente e provisória dos adolescentes que cometeram atos infracionais.

É cabível ressaltar que no documento que estrutura a organização, implementação, gestão, execução e fiscalização do Sistema Nacional de Atendimento aos Adolescentes as ações socioeducativas estão estruturadas nos seguintes eixos estratégicos: suporte institucional e pedagógico, diversidade étnico-racial, de gênero e de orientação sexual; cultura, esporte e lazer; saúde; escola; profissionalização/trabalho/previdência; família e comunidade e segurança (SINASE, 2013, p. 54).

Como princípios o SINASE possui: o adolescente como sujeito de direitos, a proteção integral, a descentralização e o atendimento em rede. Nessa perspectiva, os princípios funcionam conjuntamente como meios de proteção e de desenvolvimento do ideal de responsabilização do adolescente pela conduta destacada dos padrões de normalidade. Por essa lógica, acredita-se que o

Estado introduz por meio da normatização uma possibilidade de produzir no público infante juvenil capacidades que produzirão potencialidades em benefício à proteção do Estado e à sociedade, ainda que isso tenha como significado a proteção de si mesmo, no que tange às variáveis externas de controle do seu comportamento.

No que diz respeito especificamente ao princípio do adolescente como sujeito de direitos, impondo-lhes a concepção originária de cidadania, o avanço é expresso na medida em que o direito à cidadania perfaz um caminho primário de busca para que se possa discutir novos direitos em todas as suas dimensões. Assim, as políticas públicas, bem como, os direitos fundamentais e sociais deixaram de se manifestar enquanto sombras para um grupo de pessoas tidas como “sem direitos”, pois os direitos do homem tornam-se ineficazes quando desvinculados da cidadania.

A potencialidade para ser sujeito de direitos, pois, mostra-se como um importante instrumento que dialoga com os vários processos de estabelecimento da agenda, compreendidos como problema, política e participantes visíveis, além de fornecer o revestimento necessário para que se proceda a melhor especificação das alternativas e mecanismos de eficácia quando discute-se políticas públicas, imputando as mesmas um ordem dinâmica, também limitada por um padrão estruturado por conexões, restrições ao sistema ou mesmo, pela operabilidade de processo determinado em cada dinâmica.

Assim, uma hipótese interessante a ser analisada seria a de rememoração dos elementos sociais e culturais que promovem influências comportamentais de comprometimento com a criminalidade para o planejamento do marco situacional do plano individual de atendimento (PIA) do adolescente infrator, no decorrer da execução da medida socioeducativa, além das dispostas no art. 54 do ECA.

É importante perceber que a institucionalização das crianças advêm de uma relação estruturante do marco situacional da construção do Plano, uma vez que as fraturas compartilhadas entre o meio aberto e o meio fechado agregadas à isenção de motivação entre os gestores que operam na Secretaria de Direitos Humanos (SDH) e os que estão habilitados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) promovem falhas na articulação dos pressupostos aplicados às instituições ressocializantes, pois o atendimento do meio aberto acaba por gerar consequências para o meio fechado, na política do socioeducando.

Nessa esteira, faz-se essencial que sejam aplicados pontos como: a) agregar a SDH, responsável pelo meio fechado, e o MDS, responsável pelo meio aberto, a fim de promover uma gestão única do sistema permitindo a viabilidade de aplicação do Plano Nacional do SINASE de maneira coordenada; b) a necessária reorganização do processo de municipalização das medidas socioeducativas de meio aberto, já que, a ordenação das mesmas pelos Centros de Referências Especializados da Assistência Social (CREAS), em relação direta com o MDS, promoveu a desresponsabilização dos Estados no que tange à gestão, supervisão e confinamento no processo de socioeducação dos adolescentes e menores infratores; c) a ausência de articulação em rede das medidas de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), próprias dos programas de meio aberto, estende-se para além das práticas ofertadas pelo CREAS, dessa forma, se impossibilita a real aplicabilidade das medidas socioeducativas de meio aberto pensadas pelo SINASE; d) a descrença em relação às medidas de meio aberto promovem o aumento de adolescentes encaminhados para a internação, repelindo-se à excepcionalidade do meio fechado, conforme preceitua o artigo 121 do ECA.

Nesse contexto, o compasso e o descompasso em se promover uma estruturação desarticulada de execução e promoção

de medidas socioeducativas revela um ideal de desintegração do sistema de atendimento socioeducativo, ao mesmo tempo em que, possibilita a compreensão de cada medida a partir de seu ambiente e das relações que o mesmo estabelece para a compreensão do sujeito infrator. E ainda, apesar do “desejo” de reorientação da categoria infanto-juvenil na concepção de seus autores e militantes na área socioeducativa, o PLA, tão facilmente carece de pontes que fortaleçam o alcance de superação que tanto almeja.

Por consequência, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) estruturado pela Lei nº 12.594/2012 e desenvolvido entre termos pelos efeitos dessa política socioeducativa nos processos de subjetivação, docilização e doutrinas humanistas permite a visualização e significação de um campo de forças construído entre o adolescente que praticou o ato infracional e a política socioeducativa voltada para sua ressocialização. Nesse sentido, a partir de uma habilidade sensível é possível a formulação de um questionamento que perpassa tanto dos corpos, quanto na possibilidade de reflexão sobre a promessa de ressocialização quando separada dos significantes que estão para além dos processos de subjetivação. E ainda, seria possível pensar a ressocialização sem a práxis articulada pelo sujeito político?

Para responder a estas provocações, faz-se necessária uma breve inserção ao conceito das medidas socioeducativas e a melhor maneira de se construir o entendimento dos significantes que conferem sentidos à “ressocialização” na perspectiva dos aplicadores das medidas socioeducativa e da política pública construída para o acolhimento institucional do adolescente em conflito com a lei, na medida em que significantes são imagens acústicas que se refletem na construção do significado da medida socioeducativa, vinculada ao termo ressocialização.

## **AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS (MSE) NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)**

As medidas destinadas aos adolescentes podem ser tanto específicas de proteção (MEP), quanto socioeducativas (MSE), sendo as primeiras destinadas às crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, e as segundas destinadas aos adolescentes de 12 a 18 anos incompletos qualificados como autores de atos infracionais. Tais medidas protetivas devem ser efetuadas por meio da Proteção Social Básica (PSB), pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e por outras instituições assistenciais que podem ser públicas ou privadas, ao passo que, as medidas socioeducativas (MSE) de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) implementadas em meio aberto, devem ser efetuadas pelos Centros de Referências Especializados de Assistência Social (CREAS), em conjunto com o sistema judiciário, por meio da Proteção Social Especial (PSE).

Notar o avanço na produção e distribuição da justiça no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) possibilita entender os reflexos dessas políticas na modelagem comportamental de programas destinados à execução tanto das medidas protetivas, quanto das medidas socioeducativas, principalmente se levada em consideração a fragilidade sistêmica de produção de subjetividades no campo da internação e semiliberdade.

O caminho trilhado para a concretização e fortalecimento do sistema judiciário brasileiro ocorreu concomitantemente ao desenvolvimento do SUAS. Percurso possível em razão da movimentação de atores sociais em defesa de uma incumbência do Estado, bem como dos órgãos públicos vinculados a ela. Ambos foram frutos de um período histórico de propostas e discussões que

produziram crescentes propostas e discussões teóricas que deram origem a princípios e regras de normatividade.

Em sua estrutura elementar, o sistema de justiça brasileiro foi paulatinamente sendo construído entre impulsos de redemocratização somado a construção da Constituição Federal que permitiu uma seara fértil para a reorganização do Poder Judiciário e atribuiu ao Ministério Público, Advocacia e Defensoria Pública como elementos fundamentais para a concepção da Justiça. Nesse aspecto, a obrigatoriedade estatal, *in casu*, o Estado Democrático de Direito, na assistência social foi um marco para a sua figuração como ente de direito e capaz de produzir políticas públicas. Dessa forma, mesmo que a constitucionalização não tenha apresentado forças suficientes capazes de modificar a natureza pontual, emergencial, fragmentada e descontínua da política pública de assistência social, sua positivação foi a ponte necessária para a entrada na pauta da agenda, portanto, foi lhe atribuída à categoria de problema público (AVELINO, 2015, p. 151).

O enfoque dado às demais áreas de atuação judicial influenciaram significativamente as formas de concepção de políticas públicas, e ainda, gerou impactos nos órgãos responsáveis pela prestação jurisdicional, a exemplo da reconfiguração do SINASE. As modificações atribuídas ao sistema pautado no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 1990) e na Lei nº 12.594, de 2012, promoveram uma modificação na leitura revelada entre o Poder Executivo, manifesto pelas políticas públicas, e o Poder Judiciário, marcado pela responsabilidade de decisão jurisdicional (AVELINO, 2015, p. 151).

O Pacto republicano foi de extrema importância para a confluência dos valores propostos no Sistema de Justiça. O primeiro deles, firmado em 30 de dezembro de 2004, pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário foi denominado “Pacto de Estado em favor de um judiciário mais rápido e republicano”.

Alterado pela Emenda Constitucional nº 45, o Sistema Judiciário foi reformado, sob os efeitos do momento político ao qual estava emergido o marco situacional da Constituição de 1998. Em 2009 foi firmado o segundo Pacto, cuja denominação foi “Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo”, de modo que os significantes “acessibilidade, agilidade e efetividade” estavam acopladas a formação de uma prestação jurisdicional moldada para além do Poder Judiciário.

Nesse sentido, corroborando com a extensão da política assistencial, o SUAS de julho de 2005, aprovado pelo Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), foi responsável por estruturar as bases que compõem o Sistema Único de Assistência Social, inclusive, revelando um destaque evidente às funções de que tratam as políticas públicas de assistência social, a saber: Proteção Social, Defesa Social e Institucional, e Vigilância Socioassistencial, sendo estas, posteriormente incorporadas ao LOAS, com força de Lei.

Embora tenha sido propagada a ideia de elaboração de um terceiro Pacto, o sistema judiciário brasileiro ainda permanece sobre os limites estabelecidos pelo segundo pacto, que, embora tenha apresentado avanços com relação à extensão do Poder Judiciário à via política, também apresenta limitações quanto às lacunas que deveriam ser preenchidas para a busca de uma maior efetividade no sistema judicial, principalmente no que trata dos conteúdos da Política de Assistência Social. Dessa forma, a ausência de uma regulação adequada quanto às formas de assistência social que deverão ser garantidas, promovem uma defasagem na aferição de tratamento de uma desigualdade descontrolada, o que, por vias de justiça, reflete no acréscimo de aplicação de medidas socioeducativas de internação e liberdade assistida, pois, o sistema, *per si*, não abarca a totalidade das demandas e nem promove a acessibilidade à elas de maneira eficaz. Portanto, sem o

aprofundamento da regulação do SUAS, conforme destacou Regules (2015, p. 77), ao afirmar que: “observada a necessidade e a adequação dos instrumentos a serem adotados com inspiração na Lei Maior e na legislação em vigor, não há direitos socioassistenciais”.

Nessa valoração, o SUAS se amolda aos princípios de adesão, inerentes a capacidade de gestão dos Estados e Municípios. Para tanto, os conselhos de assistência social, deliberativos e paritários entre governo e sociedade social, demandam centralidade quando o assunto é a aprovação do financiamento e partilha dos recursos destinados à esta área. O marco situacional, pois, estrutura nitidamente os objetivos, o limite jurídico e o procedimento de atuação da assistência social. Além disso, traz clareza ao planejamento e modo de gestão da seara administrativa e de recursos humanos, orçamentários, materiais e tecnológicos úteis à execução.

Por conseguinte, é válido afirmar que apenas com a implementação do SUAS, no espaço democrático, foi possível movimentar as forças políticas para a promoção de políticas públicas que concebem a assistência social como direito e não merecimento destituído de força normativa (STUCHI, 2015, p. 115). Logo, essa afirmação apenas é possível quando pensada a partir da concretização dos direitos assistenciais como ação prática da Constituição, não limitada às variâncias interpretativas da norma jurídica.

## **O PLANO NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO**

O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (PNAS) tem por função estruturar e organizar o Sistema Socioeducativo em âmbito nacional, fundamentado na participação dos Estados,



Municípios, Ministério Público, Defensoria Pública e Segurança Pública. Ocorrida sua elaboração, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) é incumbido de sua aprovação. Dessa forma, demonstrar os processos que são responsáveis pela implementação e execução de medidas socioeducativas pensadas a partir do PNAS, é, ao mesmo tempo, desenvolver uma reflexão crítica propiciada pela fragmentação das estruturas que compõem a política pública socioeducativa. E, ao fazê-lo, nos pomos à altura de reconhecer o SINASE, o SUAS e o PNAS, por um viés crítico mais amplo e não restrito às estruturas normativas, objetivos instrucionais, conteúdo, avaliação, obrigatoriedade, contingentes tais como instituído e, para além disso, afinado às nossas expectativas.

Sob uma análise ampliada do aporte teórico e aspectos normativos estruturantes do PNAS, o mesmo foi alicerçado com base na conjuntura situacional do plano de atendimento socioeducativo observado em 2012, nas propostas determinadas na IX Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, no Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente e no Plano Nacional de Direitos Humanos III - PNDH 3. Sendo que todas as propostas estão sob sustentação da Constituição Federal, Convenção Internacional dos Direitos da Criança, às Regras Mínimas das Nações Unidas voltadas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude, às Regras das Nações Unidas destinadas à Proteção dos Jovens com medidas restritivas de liberdade, ao ECA, à Resolução 119/2006 do CONANDA e à Lei Federal nº 12.594/2012. Sendo que, os eixos operativos a ele vinculados devem ser implementados em estratégias de longo prazo (2014 a 2023), articuladas com dispositivos de gestão que variam de médio à curto prazo, de modo que sejam distribuídas verbas orçamentárias para cada exercício previsto em cada eixo operativo, objetivos e metas. Tais eixos ordenam-se em: Gestão, Qualificação

de Atendimento, Participação Cidadã dos Adolescentes e Sistemas de Justiça e Segurança (PNAS, 2013).

Além dos quatro eixos que compõem a organização do PNAS, o mesmo é composto por (13) treze objetivos e (73) setenta e três metas, subdivididas por três períodos: a) 1º Período (2014 - 2015) que compreendia a implementação dos objetivos e metas previstos no Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, bem como sua respectiva formulação no âmbito Estadual e Distrital do Plano Decenal, além de primeira avaliação nacional do SINASE; b) 2º Período (2016 - 2019) referente à distribuição da implementação dos eixos de acordo com os ciclos orçamentários federal, distrital e estadual e c) 3º Período (2020 - 2023) também referente à implementação dos eixos operacionais conforme os ciclos orçamentários federal, distrital e estadual. Lembrando que o monitoramento do PNAS deve ser realizado de modo contínuo e ao final de cada período relatado, com a finalidade de avaliar e corrigir o desenvolvimento do plano outrora aplicado.

Com a proposta de alterar o ambiente institucional de aplicação de medidas socioeducativas verificado em 2012 no Relatório do SINASE de 2013, o PNAS pautou-se nos princípios e diretrizes arraigados no ECA, na Resolução 119/2006 do Conanda e na Lei Federal nº 12.594/2012. Entre os princípios estão: a) ao adolescente foi atribuída a garantia de sujeito de direito, o que implica consequentemente na presunção da inocência; b) a proteção integral de direitos deverá ser dada a toda o adolescente que tiver praticado ato infracional e c) o atendimento socioeducativo deverá ser territorializado, regionalizado, com a possibilidade de participação da sociedade e gestão democrática, intersetorialidade e responsabilização dos órgãos integrantes do sistema (BRASIL, 2013).

A partir da inclusão do adolescente como sujeito de direito e parte integrante do Estado, a integração intersetorial apresenta-se

como elemento fundamental para a concretização do “projeto de autonomia e emancipação cidadã” do adolescente que cometeu um ato infracional, o que por si, gera uma identificação de possibilidade de reforma comportamental agregada à construção de um projeto de autonomia, articulado à família, sociedade e potencializado pelo Estado, na medida em que o mesmo será aquele responsável por estabelecer no adolescente as competências necessárias para a prática da vida em sociedade. Em suma, o trabalho é focar a significativa socioeducação no significado da construção de projetos firmados entre o adolescente e seus familiares, possíveis pela gestão por meio dos Planos Individuais de Atendimento (PIAs). Para fins de esclarecimento, os elementos mínimos necessários à composição do PIA são: a análise dos resultados referentes à avaliação interdisciplinar; o projeto que o adolescente pretende realizar; a estimativa das atividades a serem realizadas que visem à integração social e capacitação profissional; as atividades que promovem à inclusão da família às práticas socioeducativas a serem implementadas; a contribuição a ser promovida pela família para a profícua execução do PIA, e, por fim, as medidas adotadas para a proteção integral à saúde do menor.

Nesse sentido, no término da introdução do Plano Decenal afirma a necessária importância de superação do Plano Nacional do SINASE, dos elementos impeditivos para a concretização do sistema destinado à garantia das categorias sociais e jurídicas referentes à infância e à adolescência, na medida em que, a meta é de que os mesmos tenham a possibilidade de reconstruir seu projeto de vida, reintegrando-se socialmente. Dentre as diretrizes destacadas no PNAS é possível destacar: a) Prioridade às medidas socioeducativas em meio aberto em detrimento das medidas em meio fechado; b) Criação de mecanismos de prevenção e mediação de situações de conflito, a partir de práticas restaurativas; c) Garantia do direito à sexualidade e saúde reprodutiva, em respeito à identidade de gênero e orientação sexual; d) Garantia e

acessibilidade à educação de qualidade, à profissionalização, ao esporte, lazer e cultura nos centros de aplicação de medidas socioeducativas, e, em sua viabilidade pela articulação em rede, tanto em meio aberto e fechado; e) Compartilhamento da gestão do SINASE nas três esferas do governo, por meio do mecanismo de cofinanciamento e f) Associação organizacional dos órgãos que operam no sistema (art. 8º da Lei Federal nº 12.594/2012) (PNAS, 2013).

Muito embora a perspectiva seja de aparente mudança paradigmática em relação ao Plano de Atendimento traçado, os dados do Levantamento Anual da Coordenação Geral do SINASE (SNPDCA/SDH/PR 2015) apontam para o crescente aumento da taxa de restrição e privação de liberdade: de 4,5% em 2010 para 10,6% em 2011, com queda para 4,7% em 2012 e levantamento para 12% em 2013, ainda que uma das diretrizes conforme outrora mencionado seja a de redução da política de internação, com o fortalecimento de outros sistemas operacionais de medidas socioeducativas de meio aberto.

E, ainda, os dados levantados pelo SINASE nos mostram que, os adolescentes que cumprem medidas socioeducativas de internação praticaram 27.428 atos infracionais no ano de 2013, 42,03% (12.724) catalogado como análogo ao crime de roubo e 24,81% (6.666) classificado como correspondente ao tráfico de drogas. No que se refere ao homicídio, temos que o mesmo foi registrado em 9,23% (2.788) da totalidade de atos praticados.

Paradoxalmente, a expansão da restrição e privação de liberdade para crimes que envolvam baixa gravidade parece equivaler muito mais à utilização da aplicação da medida de internação como sanção – que, aparentemente, daria resposta à um eco social pela redução da maioria penal, constantemente, propagado pela mídia – do que à realidade dos dados estáticos informados. Essa prática desviante pede uma intervenção

sincronizada do Sistema de Justiça e do Poder Executivo, já que a prática indiscriminada da medida de internação vai em contraposição às medidas de proteção impostas pela Lei Federal 12.594/2012 (BRASIL, 2012).

Já com relação às instituições de atendimento socioeducativo, temos que, em 2013 o país totalizava 418 unidades exclusivamente masculinas, 37 femininas e 29 mistas, sendo o Estado de São Paulo o que mais agrupa estabelecimentos para adolescentes em situação de restrição ou privação de liberdade, no total de 150, e Roraima o que apresenta menor quantidade, totalizando apenas um estabelecimento. Também foi identificado o total de 34.543 profissionais atuando no SINASE, sendo a média de 1,28 profissionais por adolescente.

Dadas as informações apresentadas é evidente que nada pode substituir o estudo franco de um sistema que apesar de ainda estar em funcionamento não apresenta indícios de eficácia, e que, permanece relativamente à margem de reinterpretações na medida em que o PNAS formulado em 2013 permanecerá sua linha de atuação em eixos operativos em contínua execução até o ano de 2023. Ademais, a falta de acesso de dados atualizados em plataformas oficiais revela em certa medida um descaso evidente com relação às políticas públicas referentes às medidas socioeducativas implementadas, haja vista que a produção do PNAS caminha desacompanhada da produção e divulgação de dados pelo SINASE, cuja coleta última foi realizada em 2012 e publicada em 2015, extemporânea, portanto, à meta do primeiro período do PNAS.

## CONCLUSÕES

O esgotamento técnico e operacional que levou à crise o modelo socioeducativo anterior à aprovação do SINASE, exigiu uma modificação estrutural compromissada com os termos de segurança-cidadã e direitos fundamentais, cuja eficácia dependeria, conforme Costa (2006a), de uma nítida direcionalidade aos Estados emanada da Secretaria Especial de Direitos Humanos, no que tratava da execução do Plano Nacional de Direitos Humanos, principalmente no que tange às reinterpretações de determinadas bases conceituais: a) a necessária presença do Estado no fornecimento de informação, financiamento e coordenação das metas e prazos direcionadas à categoria adolescente autor de ato infracional; b) a medida socioeducativa em regime fechado deveria ser revista em termos do seu formato, principalmente na possibilidade de promoção de uma nova forma de institucionalidade; c) o núcleo estratégico-conceitual do PNAS deve ser manejado pela Secretaria de Direitos Humanos; d) a concentração do núcleo estratégico da política de atendimento ao menor infrator ao Estado, a fim de possibilitar a melhor gestão e administração direta, principalmente no que tange à medida socioeducativa de privação de liberdade, de modo que tal gestão poderá ser compartilhada a fim de permitir a melhor aplicação do PIA, a fim de promover as capacidades que potencializam a reinserção desse adolescente à sociedade; e) o reordenamento deverá priorizar órgãos de administração menores e mais eficientes, com cultura de transparência técnica, operacional e administrativa, e por fim, f) o objetivo maior do Plano deverá, ser o processo de coerência manifesto pela coerência entre o objeto (execução da medida socioeducativa), método (obediência aos princípios estabelecido no PNAS e SINASE) e estrutura (humana e com efeito de contenção da prática do ato infracional). Para finalizar Costa

(2006a, p. 61) destaca: “ressalvamos que no período de elaboração desse material estava em construção o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE e o projeto de lei de execução de medidas socioeducativas”, de modo que a reflexão primeira tomada a partir das bases conceituais descritas é a significação do que isso tem a dizer acerca do sistema socioeducativo e da forma como o PNAS foi estruturado, implementado e executado, já que as falhas detectadas em 2006 na política de socioeducação, permaneceram e permanecem no PNAS, revelando nitidamente sua defasagem?

Portanto, pensar a sincronia ou desarmonia entre os diferentes processos e políticas de construção, implementação, execução e fiscalização das políticas socioeducativas e, sobretudo, atribuir um mesmo estatuto epistemológico a textos e produções normativas que submeteram o antigo fundo sociocultural à variadas reelaborações, em menor ou maior grau de profundidade é pensar criticamente a estratégia política da socioeducação, bem como, repor em questão, a forma como esses adolescentes infratores, delimitada nesta pesquisa ao sexo feminino, recebem esses estímulos, constituindo-se sujeitos assujeitados em meio ao processo de subjetivação articulado por essas políticas.

## REFERÊNCIAS

ÁRIES, P. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Editora LTC, 1981.

AVELINO, D. P. “O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema de Justiça”. In: OLIVINDO, K. A. F.; ALVES, S. M. C.; ALBUQUERQUE, S. A. (orgs.). **Olhares sobre o direito à**

**Assistência Social.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015.

BIDARRA, Z. S.; OLIVEIRA, L. V. N. “Infância e adolescência: o processo de reconhecimento e de garantia de direitos fundamentais”. **Revista Serviço Social e Sociedade**, vol. 29, junho, 2008.

BRASIL. **Caderno de Orientações Técnicas:** Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário / Secretaria Nacional de Assistência Social, 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Brasília: Planalto, 1993. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12/04/2020.

BRASIL. **Lei Ordinária nº 12.435, de 6 de julho de 2011.** Brasília: MDS, 2011b. Disponível em: <<http://mds.gov.br>>. Acesso em: 12/04/2020.

BRASIL. **Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/SUAS.** Brasília: MDS, 2012. Disponível em: <<http://mds.gov.br>>. Acesso em: 12/04/2020.

BRASIL. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS.** Brasília: MDS, 2006c. Disponível em: <<http://mds.gov.br>>. Acesso em: 12/04/2020.

BRASIL. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS.** Brasília: MDS, 2005. Disponível em: <<http://mds.gov.br>>. Acesso em: 12/04/2020.



**BRASIL. Orientações Técnicas:** Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília: SNAS/MDS, 2011a. Disponível em: <<http://mds.gov.br>>. Acesso em: 12/04/2020.

**BRASIL. Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo:** diretrizes e eixos operativos para o SINASE. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013a. Disponível em: <<https://http://www.dhnet.org.br>>. Acesso em: 12/04/2020.

**BRASIL. Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004.** Brasília: MDS, 2004. Disponível em: <<https://http://mds.gov.br>>. Acesso em: 12/04/2020.

**BRASIL. Resolução nº. 109, de 11 de novembro de 2009.** Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2009. Disponível em: <<https://http://mds.gov.br>>. Acesso em: 12/04/2020.

**BRASIL. Resolução nº. 113, de 19 de abril de 2006.** Brasília: CONANDA, 2006b. Disponível em: <<https://www.gov.br>>. Acesso em: 12/04/2020.

**BRASIL. Resolução nº. 119, de 11 de dezembro de 2006.** Brasília: CONANDA, 2006a. Disponível em: <<https://www.gov.br>>. Acesso em: 12/04/2020.

**BUTLER, J. Relatar a si mesmo:** crítica da violência ética. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2015.

**CELESTINO, S. Entre a Funabem e o SINASE:** A dialética do atendimento socioeducativo no Brasil (Tese de Doutorado em Serviço Social). Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2016.

ERIKSON, E. H. **Identidade, juventude e crise**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1972.

FERREIRA, T. H. S.; FARIAS, M. A.; SILVARES, E. F. M. “Adolescência através dos séculos”. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, vol. 26, n. 2, abril/junho, 2010.

FOUCAULT, M. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Editora NAU, 1996b.

FOUCAULT, M. **O nascimento da biopolítica**. Rio de Janeiro: Editora Martins Fontes, 2008d.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir: a história da violência nas prisões**. Petrópolis: Editora Vozes, 1987b.

GOMES, L. F.; MOLINA, A. GP. **Criminologia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

LEMONS, F. C. S.; SCHEINVAR, E.; NASCIMENTO, M. L. “Uma análise do acontecimento "crianças e jovens em risco””. **Revista Psicologia & Sociedade pública**, vol. 26, n. 1, abril, 2014.

NERI, N. E. “**Tirando a cadeia dimenor**”: a experiência da internação e as narrativas de jovens em conflito com a lei no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS, 2009.

REGULES, L. E. P. **A regulação do sistema único de assistência social (SUAS): um desafio a construir**. Olhares sobre o direito à assistência social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. Disponível em: <<https://http://mds.gov.br>>. Acesso em: 12/04/2020.

RIZZINI, I.; PILOTTI, F. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Editora Cortez, 2009.

SILVA, A. L. S. **Interrogação práticas do UNICEF para os adolescentes no Brasil** (Dissertação de Mestrado em Psicologia). Belém: UFPA, 2011.

STUCH, C. G. **O reconhecimento do direito à assistência social**. Olhares sobre o direito à assistência social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. Disponível em: <<https://http://mds.gov.br>>. Acesso em: 12/04/2020.

UNICEF - Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas. **Situação da Adolescência Brasileira**: fazer valer os seus direitos. Brasília: UNICEF Brasil, 2002. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil>>. Acesso em: 12/04/2020.

## **SOBRE OS AUTORES**

---



## SOBRE OS AUTORES

**Alanna Caroline Gadelha Alves** é graduada em Direito e Psicologia. Atualmente atua como Advogada com experiência na área de Direito Civil, Direito do Consumidor e Direito Processual Civil. E-mail para contato: [alanna.cga@gmail.com](mailto:alanna.cga@gmail.com)

**Angélica Barroso Bastos** é graduada, mestra e doutora em Direito. Atualmente é docente do curso de Direito do Centro Universitário Católica do Leste de Minas Gerais (Unileste/MG). Email para contato: [angel.ufop@gmail.com](mailto:angel.ufop@gmail.com)

**Cândida Alzira Bentes de Magalhães Senhoras** é graduada em Direito, mestre em Desenvolvimento Regional da Amazônia e doutoranda em Sociologia e Direito. É delegada da Polícia Civil em Roraima. E-mail para contato: [candidasenhoras@gmail.com](mailto:candidasenhoras@gmail.com)

**Carla Appollinario de Castro** é graduada em Direito, mestra e doutora em Ciências Jurídicas e Sociais. Docente da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail para contato: [carlauffvr@gmail.com](mailto:carlauffvr@gmail.com)

**Flávia Cristina Silveira Lemos** é graduada em Psicologia e Pedagogia, mestra em Psicologia e Sociedade e doutora em História Cultural. Atualmente é professora associada da Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail para contato: [flavialemos@ufpa.br](mailto:flavialemos@ufpa.br)

## **SOBRE OS AUTORES**

**Ivana Aparecida Weissbach Moreira** é graduada em Letras, mestra em Serviço Social e doutora em Educação. Atualmente é Assistente Social da Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail para contato: [ivanawmoreira@hotmail.com](mailto:ivanawmoreira@hotmail.com)

**José Joaquim Pereira Melo** é graduado em Pedagogia e História, mestre e doutor em História e Sociedade. Atualmente é professor associado da Universidade Estadual de Maringá (UEM). E-mail para contato: [pereirameloneto@hotmail.com](mailto:pereirameloneto@hotmail.com)

**Lais Fernanda da Silva** é graduada em Pedagogia e mestranda em Educação. Atualmente é docente no Ensino Fundamental na Prefeitura de Marialva – PR. E-mail para contato: [salazar\\_laissalazar@hotmail.com](mailto:salazar_laissalazar@hotmail.com)

# **COLEÇÃO**

---

Comunicação & Políticas Públicas





## NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

O Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS), da Universidade Federal de Roraima (UFRR), está à frente do selo coleção “Comunicação & Políticas Públicas” e recebe propostas de livros a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período do ano.

O texto que for submetido para avaliação deverá ter uma extensão de no mínimo de 40 laudas e no máximo 150 laudas configuradas obrigatoriamente em espaçamento 1,5, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT.

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas em arquivos separados, de maneira que ao longo do texto do livro sejam apenas indicados os espaços onde serão inseridas. As imagens deverão ser nomeadas e numeradas conforme os espaços indicados no texto.

A submissão do livro deverá ser realizada por meio do envio online de arquivo documento (.doc) em Word for Windows 6.0 ou versão mais recente. O autor ou autores devem encaminhar para o e-mail [nupsbooks@gmail.com](mailto:nupsbooks@gmail.com) três arquivos: a) formulário de identificação do autor e da obra, b) livro com sumário no formato Word for Windows 6.0 ou versão mais recente, e, c) via escaneada de carta de autorização assinada pelo (s) autor (es) atestando que cede(m) seus direitos autorais da obra para a editora da Universidade Federal de Roraima.

## ENDEREÇO DE CORRESPONDÊNCIA

### **Coleção “Comunicação & Políticas Públicas”**

Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS)

Universidade Federal de Roraima (UFRR)

Campus Paricarana

Bloco 1. Sala 179. Av. Cap. Ene Garcez, n. 2413.

Bairro Aeroporto. Boa Vista, RR.



+ 55 (95) 981235533 /



[nupsbooks@gmail.com](mailto:nupsbooks@gmail.com)



[www.livroeletronico.net](http://www.livroeletronico.net)

