



CONSELHO DA PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

MESTRADO PROFISSIONAL EM

ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI

ARIANE COSTA DE LIMA

**PERMANÊNCIAS E MUDANÇAS NA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA:
POLÍTICA NACIONAL DO BEM-ESTAR DO MENOR E SISTEMA
NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO**

**São Paulo
2011**



CONSELHO DA PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

MESTRADO PROFISSIONAL EM

ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI

ARIANE COSTA DE LIMA

**PERMANÊNCIAS E MUDANÇAS NA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA:
POLÍTICA NACIONAL DO BEM-ESTAR DO MENOR E SISTEMA
NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO**

Trabalho final apresentado, como Exigência parcial à Banca Examinadora da Universidade Bandeirante de São Paulo - UNIBAN, para obtenção do título de Mestre em Adolescente em Conflito com a Lei sob a orientação da Profa. Dra. Irandi Pereira.

**São Paulo
2011**

Lima, Ariane Costa de

Permanências e mudanças na política socioeducativa:
Política Nacional do Bem-Estar do Menor e Sistema Nacional de
Atendimento Socioeducativo/ Ariane Costa de Lima. -- São Paulo:
[s.n]. 2011.

127 f; Il., 30 cm.

Dissertação (Pós-Graduação) – Universidade Bandeirante
de São Paulo, Programa de Mestrado Profissional Adolescente
em Conflito com a Lei.

Orientadora: Profa. Dra. Irandi Pereira

1. Adolescente em Conflito com a Lei 2. Marcos
Regulatórios 3. Política socioeducativa 4. Gestão.



ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO
Pós-Graduanda ARIANE COSTA DE LIMA

No dia 02 de setembro do ano de 2011, às 19:00 horas, reuniu-se na Av. Braz Leme, 3029, no Campus MR, da Universidade Bandeirante de São Paulo - UNIBAN, a Comissão Examinadora assim constituída: **Profa. Dra. Irandi Pereira, Doutora em Educação; Profa. Dra. Maria Helena Rodrigues Navas Zamora, Doutora em Psicologia ; Profa. Ms. Adriana Palheta Cardoso, Mestre em Políticas e Práticas com Adolescente em Conflito com a Lei**, para proceder ao julgamento da Defesa de Dissertação intitulada **“Permanências e mudanças na política socioeducativa: Política Nacional do Bem Estar do Menor e Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo”**, apresentada pela pós-graduanda ARIANE COSTA DE LIMA para obtenção do título de Mestre em Políticas e Práticas com Adolescente em Conflito com a Lei desta Universidade. A Presidente da Comissão Examinadora **Profa. Dra. Irandi Pereira**, iniciando os trabalhos, concede a palavra a candidata, para uma breve exposição de seu trabalho. A seguir, a Sra. Presidente concedeu a palavra, pela ordem e, sucessivamente, as Examinadoras, que passaram a argüir a candidata, durante o prazo máximo de 30 minutos, assegurado igual tempo para resposta a cada examinadora. Ultimada a argüição, a Comissão, em sessão secreta, passou aos trabalhos de Julgamento, tendo sido a candidata considerada *Aprovada, com sugestões de produção didática sobre o sistema socioeducati-*

vo.

Profa. Dra. Irandi Pereira

(Presidente - Orientadora)

Profa. Dra. Maria Helena Rodrigues Navas Zamora

(1º Titular – Externo – PUC_RJ)

Profa. Ms. Adriana Palheta Cardoso

(2º Titular – Interno – UNIBAN)

**Dedico este trabalho a todos os adolescentes
em conflito com a lei do Brasil que ainda buscam a garantia
dos direitos humanos.**

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Professora Doutora Irandi Pereira, pela orientação competente, em uma relação de respeito, afeto e confiança, consolidada no decorrer do Mestrado.

Aos Professores Flávio Américo Frasseto e Maria do Rosário Corrêa de Salles Gomes, pelas valiosas contribuições proferidas na ocasião da banca de qualificação.

Aos meus pais, Stela e José Carlos, exemplos de perseverança, dedicação e ética, que sempre nortearam minha vida acadêmica e profissional.

A minha família: Geny, Lauriene, Regina, Thaís, Daniel, Ana, Daniel Neto, João e os pequenos Lucas e Matheus, com suas orações, amor e confiança revelados, que, a cada abraço apertado, me faziam ter mais vontade de seguir em frente.

Às queridas amigas Vivian Cecchi, Priscilla Abelha e Marcela Bianco, pelo apoio nos momentos mais difíceis, quando demonstraram o verdadeiro significado da palavra amizade.

À equipe do Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor (CEATS), pelo apoio e compreensão no decorrer da construção deste trabalho.

Agradeço a Deus pela fé motivadora de acreditar que tudo é possível.

À Universidade Bandeirante pela concessão da “bolsa tutor”, o que viabilizou a conclusão deste estudo.

A todos vocês, meu muito obrigada!

DAS UTOPIAS

Se as coisas são inatingíveis... ora!
Não é motivo para não querê-las...
Que tristes os caminhos se não fora
A mágica presença das estrelas!

Mario Quintana - *Espelho Mágico* (1948)

RESUMO

LIMA, Ariane Costa de. **Permanências e mudanças na política socioeducativa: Política Nacional do Bem-Estar do Menor e Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo** (Dissertação de Mestrado), São Paulo: Mestrado Profissional Adolescente em Conflito com a Lei, UNIBAN/SP, 2011.

Esta dissertação trata da política socioeducativa dirigida ao adolescente em conflito com a lei, num tempo e espaço determinados, da doutrina da situação irregular à doutrina da proteção integral, adotadas no século XX pelo Estado brasileiro. O estudo adota o procedimento metodológico analítico-documental para observar permanências e mudanças, presentes ou não, nos dois principais sistemas públicos de atenção ao adolescente envolvido na prática de ato infracional: a Política Nacional do Bem-Estar do Menor dos anos 1960 (1964) e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo dos anos 2000 (2006). As permanências e mudanças, presentes ou não, nesses dois sistemas são analisadas à luz de determinadas legislações (nacional e internacional) e contribuições teóricas que permeiam o conhecimento sobre o adolescente em conflito com a lei. Um dos objetivos da pesquisa foi verificar a possibilidade da coexistência de paradigmas tão distintos no olhar e trato desse segmento pelo Estado brasileiro.

Palavras-chave: Adolescente em conflito com a Lei. Política socioeducativa. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

ABSTRACT

LIMA, Ariane Costa de. **Permanências e mudanças na política socioeducativa: Política Nacional do Bem-Estar do Menor e Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo** (Dissertação de Mestrado), São Paulo: Mestrado Profissional Adolescente em Conflito com a Lei, UNIBAN/SP, 2011.

The objective of this study is the socioeducative political directed to adolescents in conflict of the law in time and space - the irregular situation to integral protection - adopted in the twentieth century of Brazilian State. The study adopts the methodological procedure for analytical - documentary to look permanence and change present or not in two major public systems of care to teenagers involved in infractions. The National Policy Welfare of Children in the year 1964 and the system of the National Socioeducative Service in the year 2006. The permanence and chances present or not in these two systems are analysed in light of certain laws (national and international) and theoretical contributions that allow the knowledge of adolescents in conflict with the law. One of the objectives of this research was to examine the possibility of coexistence of paradigms as diverse tract and look at this segment by the Brazilian State.

Key-words: Adolescents in conflict with the law. Socioeducative Political. Nacional Socioeducative Service.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Trajetória da legislação e marcos regulatórios	64
Quadro 2 – SINASE: organização, competências e atribuições	74

SIGLÁRIO

ABMP	Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude
AMENCAR	Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente
ANDI	Agência de Notícias dos Direitos da Infância
ASA	Ação Social Arquidiocesana
CBIA	Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência
CEAT	Centro de Empreendedorismo e Administração em Terceiro Setor
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
CEDECA-ABC	Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do ABC
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CMDCA/SP	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONDECA/SP	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo
CNACL	Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CT	Conselho Tutelar
DCA/RJ	Departamento da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EUA	Estados Unidos da América
ESG	Escola Superior de Guerra
FCBIA	Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
FEBEM	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FNCA	Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente

Fórum DCA	Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FIA	Fundação Instituto de Administração
IBEAC	Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário
LBA	Legião Brasileira de Assistência
MDS/SAS	Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome/Secretaria de Assistência Social
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MSDCA	Movimento Social de Defesa da Criança e do Adolescente
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SDH- PR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SPDCA	Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
PARTE I	
Adolescência, adolescente, adolescente em conflito com a lei	25
PARTE II	
Política socioeducativa, legislação, marcos regulatórios	39
PARTE III	
Política socioeducativa e adolescentes em conflito com a lei	65
PARTE IV	
Permanências e mudanças na política nacional socioeducativa: PNBEM e SINASE	86
CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
REFERÊNCIAS	117
APÊNDICE	126

INTRODUÇÃO

Construir um objeto de estudo é um problema fundamentalmente teórico. (...) Como identificar os processos reais onde o trabalho político e técnico tem maiores possibilidades de tornar-se fecundo? (ROCKWELL e EZPELETA, 2001)¹

A dissertação trata da política socioeducativa dirigida ao adolescente em conflito com a lei num tempo e espaço determinados - da doutrina da situação irregular à doutrina da proteção integral - adotadas no século XX pelo Estado brasileiro. A escolha do tema é parte integrante da atuação profissional e militante da autora na defesa dos direitos da criança e do adolescente sob a ótica dos direitos humanos². O interesse em trazer alguns elementos ao debate do recorte e enfoque escolhido, a gestão da política socioeducativa, objetiva contribuir com a produção do conhecimento em torno da política de direitos.

A pesquisa procura, a partir dos princípios e diretrizes da política socioeducativa adotados pelos principais marcos regulatórios - Constituição da República Federativa do Brasil (1988)³, Estatuto da Criança e do Adolescente (1990)⁴, Convenções, Recomendações e Diretrizes Internacionais (Organização das Nações Unidas)⁵ e dos documentos objetos de análise nesta dissertação, a Política

¹ ROCKWELL, Elsie e EZPELETA, Justa. *Pesquisa participante*. São Paulo: Cortez, 2ª. Ed., 1989.

² A escolha do tema se relaciona também com as atividades acadêmicas sobre gestão da Política de Direitos ao Adolescente em Conflito com a Lei, realizadas no Mestrado Profissional Adolescente em Conflito com a Lei (UNIBAN), tanto na grade curricular da linha 3 de pesquisa e no Núcleo de Estudos e Pesquisas Adolescente e Gestão Pública (NEPAG), quanto na participação da pesquisadora no desenvolvimento da pesquisa “20 Anos do ECA: lições do presente para o futuro”, do Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário (IBEAC).

³ Promulgada em 05 de outubro de 1988.

⁴ Lei Federal nº 8069. O Projeto de Lei do ECA teve a seguinte tramitação: em 25/04/1990 foi votado no Senado Federal e na Câmara dos Deputados em 19/06/1990 e sancionado pelo Poder Executivo em 13/07/1990 com vigência a partir de 14/10/1990.

⁵ Destaque para os tratados da ONU sobre o tema: Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (1985), Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989), Regras Mínimas das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência

Nacional do Bem-Estar do Menor (1964)⁶ e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (2006)⁷, observar em que medida *permanências* e *mudanças* estão presentes, ou não, nesses dois últimos documentos (PNBEM e SINASE) que tratam do sistema de atenção à criança e ao adolescente, em particular, ao adolescente em conflito com a lei. O motivo que permeou o interesse pela pesquisa é que determinadas *permanências* (princípios, diretrizes e operacionalização) possam interferir na garantia da “gramática dos direitos” estatuída sob o paradigma da doutrina da proteção integral que propugna por *mudanças* (de conteúdo, método e gestão) no olhar e trato aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

No Brasil os dados apontam a existência de 16.990.870⁸ adolescentes e jovens entre 15 e 19 anos de idade, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e de 29.506 adolescentes que cumprem medidas socioeducativas de acordo com o Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei (CNAEL) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)⁹. Em termos

Juvenil (1990), Regas Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (1990).

⁶ A PNBEM, Lei nº 4.513 de 1º de dezembro de 1964, indicou no art. 5º, “as linhas essenciais da correspondente estratégia de atuação” sobre a responsabilidade da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), “mediante o estudo do problema e planejamento das soluções, a orientação, coordenação e fiscalização das entidades que executam essa política”. A Lei nº 6.439/77, que instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, mantém como competência da FUNABEM, no art. 10, “promover a execução da Política Nacional do Bem-Estar do Menor” (BRASIL, MPAS/FUNABEM, 1984, p. 209).

⁷ SINASE, aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), em 2006, “objetiva primordialmente o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos. Defende, ainda, a idéia de alinhamento conceitual, estratégico e operacional, estruturada, principalmente, em bases éticas e pedagógicas” (BRASIL, PR/SEDH/CONANDA, 2006, p. 16). Tramita no Congresso Nacional para debate e aprovação dos parlamentares, com emendas ao texto original.

⁸ Segundo dados do Censo 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponíveis por meio do *link*: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/webservice/>>. Acesso em 10 de maio de 2011.

⁹ O Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei (CNAEL) foi instituído pela Resolução nº 77 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de 26 de maio de 2009, com o intuito de reunir dados fornecidos pelas Varas de Infância e Juventude de todo o país sobre os adolescentes em conflito com a lei. Nos dados do CNAEL, apresentados nesta pesquisa, não há a especificação da quantidade de adolescentes que cumprem atualmente medidas socioeducativas em meio aberto. O que se verifica do último levantamento nacional pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, divulgado em maio de 2010, é que o Brasil possuía 16.940 adolescentes que cumpriam medidas de restrição de liberdade. Disponível por meio do *link*: <<http://www.direitosdacrianca.org.br/midioteca/publicacoes/levantamento-nacional-do-atendimento-socioeducativo-ao-adolescente-em-conflito-com-a-lei-2009>>. Acesso em 17 de Maio de 2010.

percentuais, esse número representa 0,17% de parte da população adolescente brasileira¹⁰. Apesar de esta relação, do ponto de vista numérico, parecer pequena, sob um olhar sócio-histórico, o problema se revela grave tendo em vista a distância entre o parâmetros legais e institucionais adotados a partir de 1988 com a permanência de práticas ainda próximas da doutrina da situação irregular.

Para o desenvolvimento da pesquisa, adotou-se como metodologia procedimentos de base analítico-documental sobre a política socioeducativa ao adolescente em conflito com a lei, privilegiando dois documentos essenciais no enfrentamento do problema (*permanências e mudanças*), a PNBEM (1964)¹¹ e o SINASE (2006)¹², por fundamentarem, enquanto conteúdo, método e gestão, essa política pública. Tais documentos são ancorados em legislações especiais para a

¹⁰ Neste estudo há referência à **proximidade percentual** porque se utilizam dados de adolescentes e jovens de 15 a 19 anos e a Lei 8.069/90 (ECA) responsabiliza o adolescente diante do cometimento de ato infracional a partir dos 12 anos de idade. Portanto, a faixa etária entre 12 a 14 anos não está inclusa no número absoluto considerado. Por outro lado, foi incluso nesse registro o número de jovens com 19 anos de idade, o que ultrapassa o limite etário fixado pelo ECA no que diz respeito à maioridade penal, fixada no Brasil aos 18 anos de idade. Daí a justificativa de se falar em números aproximados. De qualquer forma, sabe-se que a baixa relação entre o número absoluto de adolescentes no país e aqueles que cometem ato infracional já havia sido apontada em pesquisa do IBGE, disponível em: <<http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/Conteudold/ced8fa9e-7474-45e9-92c6-b903b56a0190/Default.aspx>> Acesso em 13. nov. 2009. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) também apresenta dados quantitativos de adolescentes no cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto.

¹¹ “Art. 6º - Fixam-se como diretrizes para a política nacional de assistência a cargo da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, além dos princípios constantes de documentos internacionais, a que o Brasil tenha aderido e que resguardem os direitos do menor e da família: I - Assegurar prioridade aos programas que visem à integração do menor na comunidade, através de assistência na própria família e da colocação familiar em lares substitutos; II - Incrementar a criação de instituições para menores que possuam características aprimoradas das que informam a vida familiar, e, bem assim, a adaptação, a êsse objetivo, das entidades existentes de modo que somente do menor à falta de instituições dêsse tipo ou por determinação judicial. Nenhum internacional se fará sem observância rigorosa da escala de prioridade fixada em preceito regimental do Conselho Nacional; III - Respeitar no atendimento às necessidades de cada região do País, as suas peculiaridades, incentivando as iniciativas locais, públicas ou privadas, e atuando como fator positivo na dinamização e autopromoção dessas comunidades” (Lei 4.513 de 1º de dezembro de 1.964, criadora da PNBEM).

¹² “Artigo 2º - O Sinase constitui-se de uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais. Artigo 3º - O Sinase é um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medidas socioeducativas” (Resolução nº 119, expedida pelo CONANDA em 11 de dezembro 2.006).

criança e o adolescente, os Códigos de Menores (1927 e 1979)¹³ e o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), que representam, ao ver desta pesquisa, três momentos históricos importantes para a reflexão da política de direitos humanos para esse segmento no Brasil. Outros marcos regulatórios também foram estudados, como tratados internacionais, resoluções do CONANDA e, o maior deles, de caráter magno, a Constituição da República. Tais legislações e documentos definem as bases do ordenamento jurídico e institucional brasileiro¹⁴ em vigor e, por isso, possibilitam a análise sobre *permanências* e *mudanças* de paradigmas no olhar e trato do adolescente em conflito com a lei, ou seja, a manutenção ou o reconhecimento dos direitos de cidadania, tendo em vista a condição de sujeito de direitos e pessoa que se encontra em condição peculiar de desenvolvimento.

Nos debates sobre a implementação do sistema socioeducativo à luz do SINASE tem-se verificado a coexistência de pontos comuns entre este sistema (doutrina da proteção integral) e o anterior (doutrina da situação irregular) e, nesse sentido, têm-se feito leituras comparativas para se observar a existência de determinados aspectos (*permanências*) e as *mudanças* operadas nos sistemas. A leitura da legislação anterior ao ECA (Código de Menores) e da política, a PNBEM, como aquela que expressava princípios e diretrizes da atenção pública à criança e ao adolescente (os “menores”, de então) em situação irregular, incluindo-se o adolescente em conflito com a lei e as medidas judiciais a ele impostas. Apesar de cada um dos sistemas representarem diferentes paradigmas no olhar e trato do problema¹⁵, *permanências* e *mudanças* sobre princípios, diretrizes e operacionalização da política serão identificadas.

De antemão, é preciso observar que no plano doutrinário houve, com a promulgação do ECA, a ruptura com a doutrina da situação irregular, discricionária

¹³ Código de Menores de 12 de outubro de 1927, aprovado pelo Decreto Executivo nº 17.943-A, primeiro Código a vigorar na América Latina, conhecido como Código de Menores Mello Mattos e Código de Menores de 10 de outubro de 1979, aprovado por Lei Federal nº 6.697.

¹⁴ Por ordenamento jurídico-institucional se compreende a noção trabalhada por Bobbio (1997) de que “as normas jurídicas nunca existem isoladamente, mas sempre em um contexto de normas com relações particulares entre si” (p. 9).

¹⁵ A PNBEM tem como concepção fundante a doutrina da situação irregular presente no Código de Menores (1927), em que a lei tinha caráter discricionário sobre a população beneficiária. O SINASE, no entanto, funda-se no princípio da doutrina da proteção integral presente no Estatuto da Criança e do Adolescente, abolindo qualquer traço discricionário e possui caráter universal.

sobre crianças e adolescentes que se situavam na categoria de empobrecidos, carentes, órfãos, abandonados, delinquentes e/ou com conduta antissocial¹⁶ para a instituição da doutrina da proteção integral que representa um conjunto de direitos para o universo de crianças e adolescentes, sem nenhum traço discricionário, tendo em vista o seu reconhecimento como sujeitos de direitos e prioridade absoluta da família, da sociedade e do Estado. Toda mudança paradigmática acaba refletindo numa alteração do olhar sobre essa faixa etária no interior do sistema de garantia de direitos¹⁷ e, conseqüentemente, sobre o adolescente em conflito com a lei.

Em que pese o Brasil ser signatário de tratados internacionais (convenções, declarações, recomendações)¹⁸ da Organização das Nações Unidas (ONU) e, por conseguinte, um rol de normativas nacionais estabelecer garantias ao pleno desenvolvimento humano da infância e adolescência, a realidade vivida por parte considerável dessa população ainda mostra que uma legislação que garante direitos não tem a necessária aplicabilidade.

As violações às garantias constitucionais continuam a permear estudos de várias equipes de pesquisa e de profissionais da área (PEREIRA, 2004, 2.006;

¹⁶ DO OBJECTO E FIM DA LEI – “Art. 1º O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinqüente, que tiver menos de 18 annos de idade, será submettido pela autoridade competente ás medidas de assistencia e protecção contidas neste Codigo” (Código de Menores, 1927).

Art. 1º - “Este Código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores: I – até 18 annos de idade, que se encontre em situação irregular; II – entre 18 e 21 annos, nos casos expressos em lei”. “Parágrafo único: as medidas de caráter preventivo applicam-se a todo menor de 18 annos, independentemente, de sua situação” (Código de Menores, 1979).

¹⁷ Por sistema de garantia de direitos compreende-se a “articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal” (Art. 1º da Resolução 113, expedida pelo CONANDA em 19 de abril de 2006).

¹⁸ Os modelos de documentos da ONU são elaborados e aprovados, no geral, com o formato de declarações, resoluções e convenções que devem ser observados pelos Estados membros. Cada um tem significado diferenciado, como exemplo: “As declarações e convenções da ONU são dois modelos para se firmar decisões de consenso entre os Estados signatários das Nações Unidas em favor dos direitos humanos e sociais. Elas tiveram maior alcance, sobretudo, a partir das primeiras décadas do século XX considerado no caso da criança e do adolescente como o ‘século dos direitos’”, “entendemos por declaração (*soft law*) um enunciado de princípios, cuja adoção pelos Estados signatários baseia-se no cumprimento moral e político, não tendo força de lei e, por convenção (*hard law*) entende-se um tratado efetuado entre nações e, por isso mesmo, sua adesão ao documento implica primeiro na necessidade de ser endossada pelos países para depois ser ratificada pelos signatários. O país que ratificar uma convenção se obriga individualmente a cumprir o preceito constante da mesma. A partir desses instrumentos legais foi sendo construído o princípio da doutrina da proteção integral na atenção de crianças e adolescentes que, no Brasil, foi adotado plenamente em 1988 pela Constituição da República” (art. 227) (PEREIRA, 2006, p. 96).

VOLPI, 2001; ZAMORA, 2.005; CARDOSO, 2010). Como exemplo disso, tem-se a publicação *Caderno Brasil - Relatório do Fundo das Nações Unidas para a Infância* (UNICEF, 2011), que, ao abordar a situação mundial da infância, destaca o descompasso entre a lei e a realidade em nosso país, do seguinte modo:

(...) no Brasil, as reduções na taxa de mortalidade infantil entre 1998 e 2008 significam que foi possível salvar a vida de mais de 26 mil crianças; no entanto, no mesmo período, 81 mil adolescentes brasileiros, entre 15 e 19 anos de idade, foram assassinados. Enquanto globalmente os acidentes de trânsito são a grande causa de morte na adolescência, correspondendo a 71/3 do total, no Brasil, a principal causa são os homicídios. Dados de 2008 mostram que homicídios são a primeira causa de óbito entre adolescentes de 15 a 19, com 40% (7.543 óbitos); e, em seguida, estão os acidentes de trânsito, com 17,8%² (3.360 óbitos). Estudos recentes mostram que as vítimas mais frequentes de homicídio são adolescentes, meninos, afrodescendentes, geralmente fora da escola, que vivem em comunidades populares de grandes centros urbanos. De acordo com os dados do Índice de Homicídios na Adolescência (IHA)³, seis em cada sete homicídios são cometidos com armas de fogo, e a possibilidade de ser vítima é 12 vezes maior para adolescentes do sexo masculino e quatro vezes maior para negros e indígenas (...)

A conclusão das análises do relatório sobre essas questões é de que, apesar de os adolescentes serem considerados por muitos como uma ameaça, na prática, uma pequena parcela de adolescentes desenvolve hábitos negativos, como abuso de drogas e envolvimento com a criminalidade. A grande maioria avança para a idade adulta pacificamente e, nos casos de violência, são muito mais frequentemente vítimas do que autores (UNICEF, 2011, p. 7-8).

Tal abordagem contrasta com o que a mídia brasileira continua reverberando em seus noticiários sobre a violência cometida por adolescentes e jovens ao supor, para o imaginário social e coletivo, que são eles os responsáveis de fato por vários tipos de violência e, poucas vezes, informando de que na verdade são vítimas dessa situação. Tomando as notícias de determinado período divulgadas pela mídia

brasileira, a Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI)¹⁹ analisa-as a partir dos mitos²⁰ trabalhados por Volpi²¹, a saber:

a) “mito do hiperdimensionamento” do problema quando as notícias são veiculadas sem preocupação com o contexto da criminalidade, participação dos adolescentes e tipo de ato infracional cometido, pois no “conjunto da criminalidade, na qual as infrações praticadas por adolescentes não alcançam 10% do total de delitos” e dos atos infracionais praticados por eles, “cerca de 60% ocorrem sem ameaça de violência à pessoa, ou grave ameaça, porque a maioria é de furtos”;

b) “mito da periculosidade” do problema quando a mídia enfatiza a divulgação de atos infracionais praticados com violência à pessoa no mesmo plano daqueles que são praticados sem violência;

c) “mito da impunidade” quando por desconhecimento da legislação ou mesmo falta de interesse a mídia trata o adolescente em conflito com a lei como se fosse impune por ser inimputável diante de atos infracionais cometidos, sejam eles com ou sem violência à pessoa. Essa “confusão” de abordagem, impunidade confundida com a inimputabilidade, traz para o imaginário social conseqüências de que o adolescente não é responsável pelos seus atos frente à sociedade, à vítima e ao Estado que apura, aplica e executa medidas socioeducativas de acordo com a legislação em vigor (ANDI, 2011, s.n).

Para o autor, “não existe cidadania sem responsabilidade, nem se constrói cidadania apenas com o discurso dos direitos, já que no Estado de Direito para cada direito há de corresponder uma responsabilidade” (VOLPI, 1997, p. 15). E sobre a análise desses mitos à luz do Estatuto afirma que:

¹⁹ Pesquisa “*Balas Perdidas: Um olhar sobre o comportamento da imprensa brasileira quando a criança e o adolescente estão na pauta da Violência*”, um estudo organizado pela ANDI, AMENCAR e DCA-RJ, disponível em <<http://www.andi.org.br/infancia-e-juventude/publicacao/balas-perdidas>>. Acesso em 15 abr. 2011.

²⁰ A palavra “mito” significa: “(...) 3. *antropol.* Relato simbólico, passado de geração em geração dentro de um grupo, que narra e explica a origem de determinado fenômeno, ser vivo, acidente geográfico, instituição, costume social etc. (...) 6. *fig.* construção mental de algo idealizado, sem comprovação prática, idéia, estereótipo (...) 9. Afirmação fantasiosa, inverídica, que é disseminada com fins de dominação, difamatórios, propagandísticos, como guerra psicológica ou ideológica (...)” (HOUAISS e VILLANI, 2003, p. 115-116).

²¹ VOLPI, Mário. *O adolescente e o ato infracional*. São Paulo, Cortez, 1997; VOLPI, Mário e SARAIVA, João Batista, *O Adolescente e a lei*. Brasília, ILANUD, 1998, e VOLPI, Mário. *Sem Liberdade, Sem Direitos*. São Paulo, Cortez, 2001.

O ECA é um instrumento de direitos e deveres voltado para o Estado, para a sociedade, para a família e o próprio adolescente. O sistema sócio-educativo proposto pelo Estatuto constrói todo um universo de recursos para dar conta da questão relativa à chamada “delinquência juvenil” (VOLPI, 1997, p. 15).

A questão da prática de delitos e a relação com a divulgação pela mídia revelam duas situações: uma, de que determinados setores da sociedade se unem à voz da mídia por acreditar no “mito” do adolescente infrator como o culpado “número um” da criminalidade, e, outra, de que parte dessa mesma sociedade se organiza para fazer chegar à comunidade internacional denúncias de violação de direitos desse “mesmo” adolescente. Como exemplo, em março de 2011²², a Corte Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) notificou, por meio de medida provisória, que o Brasil deve garantir a integridade física e psíquica aos adolescentes que cumprem medida socioeducativa de internação no sistema socioeducativo da Unidade de Internação Socioeducativa (UNIS) do município de Cariacica, da unidade federada Espírito Santo (ES), região Sudeste.

As categorias *permanências e mudanças*²³ como denominações sinalizadoras das ideias de “semelhanças e diferenças”, “simetrias e assimetrias”, “aproximações e distanciamentos”, “continuidades e descontinuidades”, a partir das contribuições de

²² “Esta é a quarta vez que a OEA determina medidas provisórias para casos no Brasil, mas, além desta, apenas a que diz respeito à proteção da vida no presídio Urso Branco, em Rondônia, ainda está em vigor. As outras duas – relativas à proteção da vida dos internos do presídio de Araraquara, em SP, e à proteção dos adolescentes internos da FEBEM em Tatuapé – foram encerradas depois da desativação das unidades. As medidas provisórias são concedidas apenas em casos ‘de extrema gravidade e urgência, e quando se fizer necessário evitar danos irreparáveis às pessoas’, o que demonstra que para a OEA os internos da UNIS continuam em risco”. Disponível no Boletim Justiça Global, Rio de Janeiro, de 17 de março de 2011, <<http://global.org.br/programas/decisao-da-oea-obriga-brasil-a-garantir-a-vida-de-adolescentes-no-espírito-santo/>>. Acesso em 17 abr. 2011.

²³ O vocábulo “categoria” é empregado no presente estudo com o significado de classificação (FERREIRA, 2000) no trato da política socioeducativa dirigida ao adolescente em conflito com a lei e, a ideia de “indicadores” de Nozabielli (2008): “Esses indicadores foram agrupados sob três aspectos: de situação, de permanência e de mudança. Os indicadores de situação caracterizam aspectos da realidade dos municípios, que podem trazer determinações aos processos de gestão da política de assistência social. Os indicadores de permanência vinculam-se à matriz conservadora da assistência social, historicamente determinada e anterior ao processo de reconhecimento dessa área como política de Estado. Os indicadores de mudança marcam as inovações na gestão da assistência social, introduzidas, particularmente, pelos municípios, a partir dos referenciais normativos que têm origem na CF/88” (p. 208).

diversos autores (GOMES, 2.008; SPOSATI, 2005 e 2007 e SILVA, 2.005)²⁴, são tomadas na metodologia analítico-documental do objeto de estudo sobre a política socioeducativa.

Nessa introdução, apresento alguns aspectos categorizados *permanências e mudanças* a partir da análise do sistema socioeducativo e dos documentos PNBEM (1964) e o SINASE (2006), como:

- <> concepção adolescente em conflito com a lei;
- <> concepção do direito da criança e do adolescente;
- <> princípios e diretrizes da política de direitos, incluindo-se a política socioeducativa;
- <> sistema dos direitos da criança e do adolescente, sistema de justiça e sistema socioeducativo;
- <> responsabilidades dos entes federados e dos sistemas na garantia da política socioeducativa;
- <> planos da política de direitos, incluindo-se a socioeducativa;
- <> adolescente em conflito com a lei e protagonismo juvenil;
- <> institucionalidades da política de direitos (Conselhos de Direitos) e do sistema socioeducativo;
- <> financiamento da política.

A literatura privilegiada no entendimento do problema de pesquisa situa-se desde o campo do Direito pelo enfoque especial do sistema de garantia de direitos e pela relação direito-cidadania-justiça subjacente à situação dos adolescentes em conflito com a lei. Tendo em vista tratar-se de gestão de uma política que supõe um olhar e práticas interinstitucional, intersetorial e interdisciplinar sobre o adolescente e as contribuições, como verei, são de vários ramos do conhecimento, com destaque para a Sociologia, Psicologia, Serviço Social, Filosofia, História.

É igualmente importante lembrar que, como atividade humana e social, a pesquisa traz consigo, inevitavelmente, a carga de valores, preferências, interesses e princípios que orientam o pesquisador (...) Assim, a sua visão de mundo, os pontos de partida, os fundamentos para a compreensão e explicação

²⁴ As expressões destacadas são utilizadas nos trabalhos das autoras citadas cuja especificação encontra-se nas referências ao final do presente estudo.

desse mundo irão influenciar a maneira como ele propõe suas pesquisas ou, em outras palavras, os pressupostos que orientam seu pensamento vão também nortear sua abordagem da pesquisa (LÜDKE e ANDRÉ, 2001, p. 3).

A pesquisa, ao adotar o procedimento metodológico analítico-documental para o estudo do tema, procurou observar a presença de *permanências* e *mudanças* entre dois paradigmas tão distintos (PNBEM e SINASE) e a sua incidência na gestão da política.

Tomando o procedimento metodológico analítico-documental, a pesquisa tem como objetivo central verificar em que medida é possível a coexistência de paradigmas tão distintos tomados enquanto categorias *permanências* e *mudanças* na gestão da política socioeducativa de direitos ao adolescente em conflito com a lei. E, como objetivos específicos, verificar como *permanências* e *mudanças* nos dois marcos incidem na gestão da política socioeducativa e perceber em que aspectos os dois sistemas públicos, ao se aproximarem e ao se distanciarem, dificultam ou não a garantia dos direitos ao adolescente em conflito com a lei.

Na consecução dos propósitos da pesquisa são destacados responsabilidades de cada ente federado; competências de cada instituição do sistema de garantias (interinstitucional e intersetorial); papel das novas institucionalidades (Conselhos de Direitos); parcerias na gestão dos programas socioeducativos entre o Estado e organizações sociais e outras, expressas no SINASE para garantir os direitos anunciados pelo ECA.

Cabe ressaltar que, embora o Brasil seja uma referência internacional na adoção de leis que garantam direitos humanos de adolescentes em conflito com a lei, estudos e relatórios revelam com dados e informações a permanência de práticas que violam direitos desse grupo e faixa etária²⁵.

A reflexão à luz da construção de aparatos jurídicos e institucionais já postos em funcionamento relembra o jargão de que a lei por si só não muda a realidade; contudo, sem ela não são possíveis mudanças, já que se está sob a égide de uma sociedade democrática que leva em consideração as garantias que o cidadão tem

²⁵ WAISELFISZ, Júlio J.. O *Mapa da Violência 2.011*, estudo realizado pelo Instituto Sangari revela que “é na faixa ‘jovem’, dos 15 aos 24 anos, que os homicídios atingem sua máxima expressão, principalmente na faixa dos 20 aos 24 anos de idade (...)” Disponível em <<http://www.sangari.com/mapadaviolencia/>>. Acesso em 19 abr. 2011.

por direito, independentemente de sua condição econômica, social, cultural, gênero, raça e etnia, faixa etária, credo e mesmo que tenha cometido algum tipo de delito.

As dificuldades de enfrentamento na consecução da política de direitos têm sido expostas por diversos setores da sociedade, incluindo-se o executivo (federal, estaduais e municipais), justiça, legislativo e, principalmente, os Conselhos de Direitos, motivo pelo qual se analisou nesta pesquisa parte das Resoluções e planos da política de direitos do CONANDA voltadas ao adolescente em conflito com a lei.

Na pesquisa foi importante considerar análises sobre o problema expressos em documentos elaborados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que tratam da execução das medidas socioeducativas - *Relatório de Auditoria Operacional para Avaliação do Desempenho do Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei*²⁶ - e pela Associação Nacional dos Centros de Defesa (ANCED) – *Relatório sobre a Situação dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil* - sobre a efetivação da política de direitos da criança e do adolescente.

O processo de construção do presente estudo teve como pressuposto o olhar retrospectivo e prospectivo, os limites e as perspectivas da política de direitos humanos pela ênfase na gestão da política socioeducativa tendo em vista a complexidade do sistema de garantia de direitos voltado ao adolescente em conflito com a lei desde a apuração, aplicação e execução das medidas socioeducativas.

Em razão disso, a dissertação pretende servir como referência para aqueles que lidam com a gestão das medidas socioeducativas no sentido de refletir sobre a necessidade de inversão da lógica da completude institucional.

A dissertação, além desta parte introdutória, está organizada do seguinte modo: na Parte I, são apresentadas as conceituações de adolescência, adolescente, adolescente em conflito com a lei a partir do olhar de vários ramos do conhecimento, com incursões na legislação e marcos regulatórios (nacionais e internacionais) sobre a questão; na Parte II, ganha destaque o percurso de construção da legislação e dos marcos regulatórios que incidem sobre o universo criança e adolescente, em particular, ao adolescente em conflito com a lei, sobre a garantia de direitos; a Parte III trata em especial da política socioeducativa e sua relação com o adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas; na Parte IV, são apresentadas a trajetória

²⁶ Acórdão nº 304/2004 do TCU.

de construção dos marcos regulatórios PNBEM e SINASE e sua relação direta com o adolescente em conflito com a lei; na Parte IV, ganham destaque os principais aspectos que incidem a garantia de direitos ao adolescente em conflito com a lei, categorizadas como *permanências* e *mudanças*, observados nos marcos regulatórios PNBEM e SINASE; as Considerações finais sobre o tema de estudo; a apresentação das referências teóricas (bibliografia), legislação e documentos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa. No apêndice constam parte das resoluções editadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo (CONDECA) e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo (CMDCA) sobre o recorte do objeto de estudo, a política socioeducativa ao adolescente em conflito com a lei.

PARTE I

ADOLESCÊNCIA, ADOLESCENTE E ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI

Era preciso aprender a olhar aqueles meninos a olho nu, com o olhar desarmado das categorias estigmatizantes do Código de Menores (Situação Irregular) e da PNBEM (Política Nacional de Bem-Estar do Menor). Chamá-los de menores era enquadrá-los nas categorias inscritas nas leis de controle social da infância e da juventude que, só agora, nos espíritos mais críticos, começavam a ser percebidas como parte do entulho autoritário que a reconstrução democrática da vida nacional, um dia, haveria de banir do panorama legal brasileiro” (COSTA, s.d., *apud* PEREIRA, 2006).

No trato da trajetória da política socioeducativa ao adolescente em conflito com a lei no Brasil, apresenta-se parte da conceituação sobre adolescência, adolescente e adolescente em conflito com a lei, tendo em vista o interesse particular sobre o recorte do objeto de estudo, a política socioeducativa destinada ao adolescente a quem se atribui autoria de ato infracional.

Nas duas significações de dicionários da língua portuguesa, a adolescência é apresentada como “período da vida humana” e também como “uma fase do desenvolvimento humano”:

Adolescência. *s.f.* O período da vida humana que começa com a puberdade e se caracteriza por mudanças corporais e psicológicas, estendendo-se, aproximadamente, dos 12 aos 20 anos (FERREIRA, 2000, p. 18).

Adolescência. *s.f.* (sXIV cf IVPM) uma fase do desenvolvimento humano caracterizada pela passagem à juventude e que começa após a puberdade. 2. *p. ext. fig.* fase, momento de alguma coisa que se caracteriza pelo viço, pelo frescor, juventude, mocidade (...). etim. lat. *Adolescentia*, ae ‘adolescência, mocidade, a idade de mancebo’ (...). (HOUAISS e VILLANI, 2003, p. 115-116).

Na opção metodológica escolhida para o desenvolvimento da pesquisa (analítico-documental) é importante, no trato dessa definição, observar como a concepção de adolescência foi construída na História e sob o olhar de diversos ramos do conhecimento, com destaque para as Ciências Humanas.

PEREIRA (2004), sobre a conceituação e/ou ideia e/ou definição da adolescência e adolescente, pondera que

Os estudos sobre adolescente [e jovem], de modo geral, anotam que tal grupo está afeito a uma determinada faixa etária; a um estado de espírito; uma fase da vida mais ou menos determinada; pessoa que se encontra em processo de formação e construção de projeto de vida futuro; momento de grandes expectativas no presente e apreensão quanto ao futuro ou à vida adulta; momento que permite uma atitude inquieta, irreverente e ousada, entre outras (p. 22).

Vários estudos tratam da adolescência como um período da vida²⁷ em que ocorre uma sorte de problemas sociais e existenciais ao anteceder escolhas antes da fase adulta de vida. Contudo, é preciso dizer que se está tratando da adolescência no geral da sociedade ocidental, portanto, não se considerando especificidades como gênero, etnia, raça, cultura, etc. Nesse período de desenvolvimento físico, biológico, intelectual é comum que questionamentos e conflitos sobre o ser-adolescente apareçam: ir contra a ordem estabelecida (familiar, social, grupo de pertencimento), testar e experimentar vivências diferenciadas (estudo, trabalho, viagem, recolhimento), visando à definição de escolhas.

Para Ozella (2003), a abordagem da adolescência no campo “das ciências médicas e psicológicas” tem sido muito discutida no sentido de evitar-se a naturalização, universalização e até patologização do seu significado. Em seu entendimento, a adolescência terá vários significados, dependendo do contexto econômico e grupo social a que pertença, portanto, faz parte de um processo de construção social. Por exemplo, a adolescência de um centro urbano como a capital de São Paulo poderá ser diferente da adolescência de outro município localizado no interior do estado ou mesmo entre bairros e regiões (urbano e rural) da mesma localidade. O que está posto é o sentido que a adolescência tem nessa fase do seu

²⁷ Por período se entende a “(...) 4. fase, época, certo espaço de tempo em que vigora uma maneira de ser, de agir, de se expressar, de pensar etc (...) [HOUAISS e VILLANI, 2003, p. 2.836].

desenvolvimento, ganhando contornos e significados diferentes, levando em consideração as diferentes realidades postas para os adolescentes. Osório (1989) atribui à adolescência um período de “crise evolutiva” ou “crise de identidade” ao creditar ser uma fase de experiências e desafios na busca do autoconhecimento dos adolescentes.

Tomando-se a ideia de que a adolescência é uma “produção moderna” e que ela se faz presente nos mais variados ramos do conhecimento, vários são os olhares que sobre ela se debruçam. E, nesse sentido, é importante assinalar a concepção da sociologia no âmbito analítico da cultura e da ação juvenil, como é o caso do autor italiano Melucci (1997)²⁸:

[...] a adolescência é a idade na vida em que se começa a enfrentar o tempo como uma dimensão significativa e contraditória da identidade. A adolescência, na qual a infância é deixada para trás e os primeiros passos são dados em direção à fase adulta, inaugura a juventude e constitui sua fase inicial. Esta idéia elementar é suficiente para ilustrar o entrelaçamento de planos temporais e a importância da dimensão do tempo nessa fase da vida [...] Uma perspectiva temporal aberta corresponde a uma forte orientação para a auto-realização, resistência contra qualquer determinação externa dos projetos de vida e desejo de uma certa variabilidade e reversibilidade de escolhas (MELUCCI, 1997 *apud* PEREIRA, 2006, p. 39).

E sobre a categoria adolescente encontrada nos dicionários da língua portuguesa, ou seja, as características, aspectos ou identidades próprias desse período de latência, tem-se:

Adolescente *adj2g*. 1. Que está na adolescência, ou que dela é próprio. 2. De pouco tempo; novo. *S2g*. Pessoa que está na adolescência (FERREIRA, 2000, p. 18).

Adolescente *adj2g*. (1588 cf. *Eleg.*) 1. relativo, peculiar a ou em processo de adolescência, de amadurecimento, jovem (...) 2. *p. metf.* que se encontra em processo de maturação; que está no início de um processo que ainda não alcançou todo o vigor (...) *s.2g*. (1589) 3. adulto de espírito jovem ou pessoa que age como um adolescente. *gram. dim. frm. Adolescêntulo*. *Etm. Lat. adolêscens.êntis* (part. pres.

²⁸ MELUCCI, Alberto. Juventude, tempo e movimentos sociais. In *Revista Brasileira de Educação*, Juventude e Contemporaneidade, São Paulo: ANPED, Número Especial 5-6, 1997.

de *adolescêre*) ‘que se desenvolve, cresce, engrossa, aumenta’(...)
(HOUAISS e VILLANI, 2003, p.116).

Sob o ponto de vista histórico, faz-se necessário tomar a tese central de Ariés (1985) sobre a presença da infância nas sociedades tradicionais até meados do século XVI, período em que a diferenciação entre crianças e adolescentes não era bem delineada: a infância “era encarada como um período de total dependência física, após o qual se adentrava imediatamente no mundo dos adultos” (p. 45). Em suas análises o autor toma como documentação a arte (pintura) da época, ressaltando que “o desconhecimento sobre a criança por parte da arte medieval não pode ser reduzida a um mero erro ou distração dos artistas” (ARIÉS, 1985, p. 92-93).

No século XVII a criança já aparece nos retratos de família e, “neste processo de descobrimento-invenção da infância, a vergonha e a ordem constituem dois sentimentos de caráter contrapostos que ajudam a modelar o indivíduo a quem a escola dará forma definitiva” (MÉNDEZ, 1994, p. 12).

Com a instituição da Escola, “espaço público onde parte das crianças passou a ser educada e socializada”, uma nova categoria surge, no final do século XVII e início do XVIII, a “infância escolarizada”. E, com a crescente urbanização trazida pelo novo processo de organização do trabalho (industrialização), surge ao mesmo tempo a categoria de “crianças não escolarizadas”, que, para Machado (2003), era tratada como “criança não escola” (p. 29). As crianças eram consideradas aptas para o trabalho, o que fez Longo (2008) denominar essa categoria de “braços mirins da produção” tanto nos arranjos familiares como no interior das fábricas²⁹ (p. 27).

Méndez (1994), num esforço de sistematização das contribuições históricas, em especial as de Ariés (1985), destaca que

a) [o] interesse pelas crianças despertado na Idade Média constitui mais uma tarefa para moralistas que para humanistas;

²⁹ Os estudos sobre o percurso de construção social da infância mostram que “os imperativos de ordem diretamente estrutural, como os de ordem econômica, foram perceptíveis pelo trabalho espoliado de crianças, na mais tenra idade, nas minas de carvão ou nos teares da Europa da primeira revolução industrial, sem identidade e sem direitos. Os imperativos de ordem cultural permitiram, entre uma série de situações contrastantes com o processo de evolução da moção de criança, a prática tolerada e até considerada normal do infanticídio até o século XIX” (PEREIRA, 2006, p. 38).

- b) além do breve período de dependência física na Idade Média, percebiam-se como pequenos adultos aqueles que hoje consideramos claramente como crianças;
- c) a consolidação da descoberta da infância nos séculos XVI e XVII ocorreu conjuntamente com o desenvolvimento dos sentimentos sobre crianças corrompidas, um conceito absolutamente impensável nos séculos anteriores (p. 13).

Por um lado, o modo de produção capitalista, as diferenças de classe e as contradições sociais presentes na sociedade do trabalho são as condições que vão definir “tanto o pertencimento do sentimento da infância aos filhos da burguesia quanto o fim precoce da infância, limitada pelas condições de sobrevivência, para os filhos da classe trabalhadora” (LONGO, 2008, p.27). Por outro, nas famílias das camadas abastadas, a criança passa a compor o núcleo familiar de forma diferenciada³⁰; ela aparece no centro do retrato familiar com roupas que não as dos adultos, realizando atividades diferentes daquelas do “chão da fábrica” e suas vestimentas “são engraçadas, brinca ou não realiza atividade alguma, aparece no colo de um adulto” (MÉNDEZ, 1994, p. 15).

A origem de dois tipos de infância (das classes abastadas e das classes populares), edificada e sustentada no Brasil entre os séculos XX e XXI, é que deu ensejo a dois tipos de sistemas de atenção a esse grupo: “criança” atendida pela Vara de Família e o “menor” atendido pelo Juizado de Menores. Apenas há duas décadas do final do século XX, a Constituição Federal (1988) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) adotam a concepção de crianças e adolescentes para o universo da infância e da adolescência (RIZZINI, 2009; MÉNDEZ, 1994; VOLPI, 2001; COSTA, 1993; PEREIRA, 2006; LONGO, 2008).

A concepção e o significado que a adolescência foi adquirindo historicamente estão, sem dúvida, determinados pelas ações públicas e pessoais, (políticas, sociais e profissionais) presentes em determinadas sociedades. A partir dessa premissa é fundamental observar que as diferentes concepções presentes em diversos ramos do conhecimento ensinam que, como lidar com a questão da adolescência de maneira afirmativa auxilia na transformação das relações estabelecidas com os

³⁰ Muitos são os estudos sobre a ocupação de crianças no trabalho. C.f. PEREIRA, Irandi. *Trabalho Infantil: mitos e dilemas* (Dissertação de Mestrado), Faculdade de Educação/USP, 1999.

adolescentes, podendo considerá-los parceiros e/ou sujeitos e/ou pessoas ativas e propiciadoras das mudanças sociais, conforme salientam os autores AGUIAR, BOCK & OZELLA:

É preciso superar as visões naturalizantes e entender a adolescência como constituída socialmente a partir de necessidades sociais e econômicas dos grupos sociais e olhar e compreender suas características como características que vão se constituindo no processo (AGUIAR, BOCK & OZELLA, 2001, p. 09-10).

Tomando o ramo do Direito em que a aplicação de medidas socioeducativas ao adolescente em conflito com a lei se fundamenta, os estudos de Farinetti (2002) conceituam por adolescência “a fase peculiar de transformações e definições bio-psico-sociais que se inicia na puberdade e tem seu limite superior fixado por parâmetros de ordem psicológica e sócio-cultural”. Nesse conceito não se considera “um aspecto ou sua prevalência” no período, atribuindo-se importância “à influência do processo interativo com o meio social e cultural onde está inserido o indivíduo” (*apud* PEREIRA, 2006, p. 39).

Pode-se considerar, a partir de um ponto de vista mais geral, que a adolescência pode ser caracterizada como o período que decorre entre a infância e a idade adulta. Uma fase de desenvolvimento, iniciada na puberdade e que se estende até a idade adulta e, segundo Paula (2002), “pelo raciocínio hipotético, capacidade de pensar sobre problemas e realidades, assimilação de padrões e normas de adultos e pelo surgimento da sexualidade recalcada anteriormente”. A adolescência pode ter seu fim quando se completa “o processo de aquisição de mecanismos mentais relacionados ao pensamento, à percepção, ao reconhecimento, à classificação, etc.” (p. 32).

A compreensão dos conceitos de infância e adolescência adotada no Estatuto da Criança e do Adolescente – pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, prioridade absoluta do Estado, Sociedades e Família, sujeito de direitos – e a definição de idade mínima de 12 anos para a responsabilização penal para a apuração, aplicação e execução de medidas socioeducativas são fundamentais para o estudo do tema da política socioeducativa.

Os conceitos de infância e adolescência e o limite entre as idades são variáveis entre diferentes países; contudo, parte significativa deles segue

referenciais trazidos nos tratados internacionais da Organização das Nações Unidas (ONU). Nesse sentido, cabe destacar a definição da categoria jovem, infração e jovem infrator, trazidas pelos tratados internacionais (Convenções, Resoluções, Recomendações, Diretrizes), bases de orientação sustentadoras das legislações dos Estados membros da ONU, como é o caso do Brasil.

Nos tratados é possível observar que a categoria jovem se refere à criança ou adolescente. Essa dimensão conceitual também abarca vários ramos do conhecimento e, geralmente, no campo do Direito (legislação) ela acaba sendo fracionada tendo em vista a garantia de políticas públicas, universais ou restritivas (com critérios de elegibilidade) como é o caso da assistência social, uma política pública, não contributiva e destinada para determinados segmentos em situação de vulnerabilidades e risco.

As *Regras Mínimas para a Administração da Justiça de Menores* da ONU, também conhecidas como *Regras de Beijin* (1985), conceituam jovem, infração e jovem infrator na aplicação de medidas de proteção e socioeducativa:

Jovem é toda a criança ou adolescente que, de acordo com o sistema jurídico respectivo, pode responder por uma infração de forma diferente da do adulto.

Infração é todo comportamento (ação ou omissão) penalizado com a lei, de acordo com o respectivo sistema jurídico.

Jovem infrator é aquele a quem se tenha imputado o cometimento de uma infração ou que seja considerado culpado do cometimento de uma infração.

Já as *Regras de Tóquio* (1990) da ONU, assim, conceituam jovem e a privação de liberdade no que se refere à aplicação de medidas de proteção e socioeducativas:

(...) *jovem*, uma pessoa de idade inferior a dezoito anos.

Por *privação de liberdade*, entende-se toda a forma de detenção ou prisão, assim como a internação em outro estabelecimento público e privado de onde não se permita a saída livre do jovem ordenado por qualquer autoridade judicial, administrativa ou qualquer outra autoridade pública.

As Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Menores Privados de Liberdade (1990), por sua vez, estabelecem, em seu anexo, “menor é qualquer pessoa que tenha menos de 18 anos. A idade limite abaixo da qual não deve ser permitido privar uma criança de liberdade deve ser fixada em lei”.

Tais documentos internacionais acabam por ampliar o conceito de criança e adolescente, ao utilizar para a categoria jovem a idade até 18 anos, como também a definição de infração para a ideia conflito imputação e/ou culpabilidade e adotam a idade mínima de responsabilização penal para a privação de liberdade. Tais concepções e definições expressas nos documentos são importantes para que os Estados membros da ONU possam adotá-las em seus países e também a sociedade possa se utilizar desses mecanismos para pressionar os governos em favor da garantia dos direitos³¹.

Também a literatura distingue abordagens no trato do adolescente e jovem, tanto pelo corte etário quanto pelo geracional como pelo grupo social ou cultural de pertencimento. No Brasil, a maioria dos estudos sobre juventude ou mesmo sobre o jovem privilegia a faixa etária entre 15 a 24 anos de idade incompletos, tomando o indicativo da legislação internacional (CARRANO e SPÓSITO (2003) e ABRAMO (1997), entre outros. Contudo, sobre o adolescente e/ou jovem (maior de 15 e até 21 anos) há ausência de estudos em relação às referidas abordagens, aparecendo, no mais das vezes, sobre as políticas de atendimento³².

Tomando os tempos de hoje, o arcabouço legal brasileiro faz distinção etária entre crianças e adolescentes. No art. 2º do Estatuto, “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”. E, no parágrafo único do mesmo artigo,

³¹ No caso da lei brasileira, “criança é criança e adolescente é adolescente, mesmo que existam diferenças entre eles sobre as necessidades e direitos específicos”. Nesse campo, a proteção jurídica e social “será identificada de modo datado e situado, justificando a proteção de determinadas posições e relações jurídicas” conforme se pode depreender da legislação e mesmo da literatura. E, do ponto de vista do ato infracional, “é fundamental observar o corte etário e a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, pois a aplicação de medidas judiciais é possível para os adolescentes acima de doze anos de idade e, até aos vinte e um, em condições especiais” (PEREIRA, 2006, p. 39).

³² Sobre os estudos, CARRANO e SPÓSITO (2003) assim entendem: “O movimento em torno dos direitos desses segmentos constitui um novo significado para a fase de vida – a infância e a adolescência [e mesmo o jovem] ancorado em uma concepção plena de direitos e em contraposição às imagens dominantes que atribuem às crianças pobres uma condição de existência inferior, pois a elas a atribuição depreciativa incide sobre sua condição de ‘menor’, ‘infrator’ ou ‘delinqüente’”(p. 63).

a lei versa que, para os casos especiais, ela poderá ser aplicada excepcionalmente “às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade”. Por isso, nos dados sobre o sistema nacional de atendimento socioeducativo, há a presença do jovem com mais de 18 anos em cumprimento de medida, geralmente, a privativa de liberdade.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 65, foi alterada a redação do art. 227 da Constituição Federal para se incluir a categoria jovem, definindo-se que é “dever da família, da sociedade e do Estado” assegurar 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” desse público, criando-se uma nova categoria a ser priorizada no ECA.

Paula (2010) que, de antemão, não corrobora com qualquer traço discricionário ao público jovem, apresenta preocupação com as definições trazidas pelo Substitutivo apresentado pela Relatoria do Projeto de Lei nº 4.529, de 2004, que institui o “Estatuto da Juventude” à Comissão Especial encarregada de sua apreciação, na Câmara dos Deputados, no que se refere à divisão ou fracionamento da “categoria” jovem, a saber: “(1) jovem-adolescente, entre quinze e dezessete anos; (2) jovem-jovem, entre dezoito e vinte e quatro anos; e (3) jovem-adulto, entre vinte e cinco e vinte e nove anos” (p.2).

Essa classificação ou fracionamento ou subdivisão da categoria jovem-adolescente, jovem-jovem, jovem-adulto, no entendimento do autor, “mitiga a adolescência” e pode colaborar para o prenúncio da redução da maioridade civil e penal adotadas pelo arcabouço jurídico (Constituição Federal, ECA, Código Civil) e, ainda, contraria o conteúdo do art. 1º da Convenção dos Direitos da Criança³³, de que o Governo brasileiro é signatário, ao adotar como crianças as pessoas com menos de 18 anos de idade.

O ECA define, no art. 2º, o adolescente como “a pessoa entre 12 (doze) e 18 (dezoito) anos de idade” e o ato infracional como “a conduta descrita como crime ou contravenção penal” (art. 103). A relação dos conceitos adolescente e ato infracional aparece no mesmo diploma legal, no art. 104, ao indicar que a responsabilização diferenciada pela prática de ato infracional, por parte do adolescente, leva em

³³ Art. 1º - “considera-se como criança todo ser humano com menos de dezoito anos de idade, a não ser que, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes” (Convenção dos Direitos da Criança, ONU, 1989).

consideração a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Na análise de MACHADO (2006), tem-se:

A nova *inimputabilidade penal* em razão da idade tem contornos jurídicos totalmente distintos. Ela **impede** a aplicação da sanção criminal (das penas reservadas aos adultos no Código Penal), por um imperativo de Justiça, dada à capacidade diversa da do adulto que crianças e adolescentes têm de se comportar em relação à prática de crime, pela sua condição especial de pessoa ainda em fase de desenvolvimento. Este impedimento é de natureza protetiva e, portanto, impõe que a resposta seja sempre mais branda que aquela reservada pelo ordenamento ao adulto (MACHADO, 2.006, p. 108) [destaque da autora].

A resposta a que Machado (2006) se refere vem definida no Estatuto como medida socioeducativa cujo conteúdo considera a possibilidade de o adolescente repensar suas práticas de vida e reorientá-las desde que tenha condições para isso. Os projetos pedagógicos institucionais e os planos individuais de atendimento (PIA) devem permear toda a ação socioeducativa do sistema de atendimento de execução das medidas, conforme anota PEREIRA (2004):

Os programas devem constituir-se em espaços de educação social dos adolescentes no sentido de que eles tenham condições de “rever seus conceitos” e modificar ou mesmo pensar os seus “projetos de vida”. Assim sendo, a partir de uma série de ações no plano da política pública como a educação (educação escolar e profissional), cultura, artes, esportes e mesmo o trabalho regular de apoio a esse grupo, o adolescente poderá cumprir as obrigações legais, com êxito (PEREIRA, 2004, p. 21).

No caso de crianças, pela lei, menores de 12 anos de idade, ao cometerem qualquer tipo de infração, não podem ser responsabilizadas com medidas socioeducativas, pois, pela condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, serão aplicadas medidas de proteção especial, conforme as enumeradas pelo art. 101 do ECA³⁴. De qualquer modo, pode-se falar que, mesmo praticada por crianças,

³⁴ “Art. 101 – Verificada qualquer hipótese prevista no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: I – encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II – orientação, apoio e acompanhamento temporário; III – matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV – inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V – requisição de

a infração também implica responsabilização, uma vez que há o uso da máquina estatal, como, por exemplo, a lavratura de boletim de ocorrência, sobre o fato (PAULA, 2006). Contudo, a responsabilização e caracterização da infração e das medidas adotadas são muito diferenciadas.

Tendo em vista o tema de estudo, a política socioeducativa, é importante destacar a natureza das medidas de proteção e socioeducativas, pois ao adolescente em conflito com a lei elas podem ser aplicadas cumulativamente (medida socioeducativa com medida de proteção especial), na medida em que essa compreensão incide, necessariamente, sobre as políticas públicas e práticas de atendimento:

As medidas de proteção e socioeducativas representam ordens de medidas jurídicas. São compostas de medidas em espécie. Entre as primeiras o tratamento psicológico ou de saúde, e, entre as últimas, a medida branda da advertência e a severa da internação. Como medidas jurídicas, são dotadas de coercibilidade. Ambas têm como fato gerador a existência reconhecida da prática de uma conduta equiparada a crime ou contravenção penal, pressupondo um sistema de apuração que contemple as garantias fundamentais e gerais insertas no artigo 5º da Constituição da República, cujo “caput” veda distinções decorrentes da idade, bem como aquelas especiais, presentes no artigo 227 da mesma Carta. Substancialmente se materializam em respostas decorrentes do desvalor social que marca a conduta infracional, de modo que pressupõem o reconhecimento do erro e a declaração de reprovabilidade da conduta. Suas finalidades ultrapassam a prevenção especial e geral e alcançam o ser humano em desenvolvimento, de sorte que indicam uma interferência no processo de aquisição de valores e definição de comportamentos por meio da educação ou mesmo tratamento. Por fim, estão inseridas em um sistema diverso, diferenciado do civil e do penal, representando conseqüências próprias de um ramo autônomo do nosso ordenamento jurídico (PAULA, 2.006, p. 34).

Numa síntese, pode-se afirmar que o “estatuto legal traz em seu bojo uma nova concepção de direitos que incide fortemente sobre conservadoras formas e conteúdos de conceber jurídica, institucional e socialmente crianças e adolescentes

tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VI – abrigo em entidade; VII – acolhimento institucional; VIII – inclusão em programa de acolhimento familiar; IX - colocação em família substituta (...)” (ECA, 1990).

na sociedade brasileira” (CARRANO e SPÓSITO, 2003, p. 4) e tais medidas são as respostas do Estado brasileiro para as infrações e/ou contravenções, só que num campo próprio do direito, da criança e do adolescente, considerando-se a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento um princípio geral adotado pelo paradigma da proteção integral (art. 6º ECA). Apesar de a medida socioeducativa guardar relação com as medidas previstas no Código Penal, adota-se, na presente pesquisa, a natureza da medida socioeducativa no campo do direito da criança e do adolescente.

As medidas socioeducativas adotadas em estatuto próprio (ECA) pertencem, ao ver desta pesquisa, a um terceiro campo do Direito - nem civil ou penal – conforme pode-se depreender do estatuído no art. 6º: ”Na interpretação desta lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que 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”.

O que se considera como fundamental na sua aplicação é “a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento”, e a defesa de seus interesses deve levar em conta que o tempo da infância e da adolescência prescreve aos 18 anos de idade. Esse tempo é decisivo para a construção de projetos de vida, por isso mesmo, crianças e adolescentes merecem tratamento jurídico próprio e adequado. E, assim, “os direitos dos menores [de idade] devem sobrepor a qualquer outro bem ou interesse juridicamente tutelado, não havendo que se falar em prevenção”. (ARAÚJO Jr, 2010, p. 5)³⁵.

O princípio da prioridade absoluta disposto no art. 4º do ECA, significa dizer que a garantia dos direitos de crianças e adolescentes não pode esperar e não poderá haver discricionariedade em sua aplicação ou defesa. O legislador, ao prescrever como um dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público “assegurar, com absoluta prioridade”, a efetivação dos direitos, como por exemplo, os 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” demonstra de modo claro a corresponsabilidade

³⁵ São Paulo STJ, CC 92473-PE, Min. Luis Felipe Salomão, Segunda Seção, *DJe* 27.10.2009.

de todos esses entes garantir, prioritariamente, os direitos humanos do público infanto-juvenil por se tratar de uma fase da vida breve e decisiva em relação às demais.

As medidas socioeducativas para aplicação ao adolescente em conflito com a lei encontram-se previstas no Estatuto, no Capítulo IV, do seguinte modo:

Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:

I – advertência;

II – obrigação de reparar o dano;

III – prestação de serviços à comunidade;

IV – liberdade assistida;

V – inserção em regime de semiliberdade;

VI – internação em estabelecimento educacional;

VII – qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

Sobre a natureza de uma das medidas mais graves, entende o Superior Tribunal de Justiça, na Súmula 338, que

As medidas socioeducativas são, em natureza, protetivas e, não, punitivas, estando a internação, enquanto privativa de liberdade, limitada de forma absoluta à sua necessidade, não podem exceder a 3 anos, prazo em que, por consequência evidente, deve ser computado o de internamento provisório (*apud* ARAÚJO Jr, 2010, p. 80).

Sobre a forma de sua aplicação e execução, as medidas socioeducativas podem ser distintas em dois grupos, a saber: a Advertência e a Obrigação de Reparar o Dano se iniciam e finalizam no Poder Judiciário; as demais medidas, Prestação de Serviço à Comunidade (PSC), Liberdade Assistida (LA), Semiliberdade (SL) e Internação (I), pressupõem a organização de programas de atendimento para que os adolescentes possam cumprir a decisão judicial aplicada pelo Poder Judiciário. As primeiras são de responsabilidade única do Poder Judiciário e, as demais, são de responsabilidade do Poder Executivo, a sua execução. Sobre o segundo grupo, há que se destacar a distinção entre elas: a PSC e LA são medidas que devem ser cumpridas em meio aberto (restrição de direito), a SL contempla o meio aberto e o meio fechado e a Internação, o meio fechado. Convém ainda destacar que há também a medida de Internação Provisória (IP), que pode ser

aplicada pelo Poder Judiciário como acautelamento de adolescentes, não podendo exceder o prazo de 45 dias.

PARTE II

POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA LEGISLAÇÃO E MARCOS REGULATÓRIOS

Trazer de volta aquilo que está diante dos olhos, adquirir de novo o que é manifesto, claro, patente, soou como um apelo à evidência, como uma tentativa recobrada daquilo que foi perdido (...) o respeito à dignidade humana (PAULA, 1989, p. 13).

Para melhor compreensão da política socioeducativa sobre o adolescente em conflito com a lei é importante destacar parte dos marcos regulatórios e/ou normatizadores dirigida a esse grupo, observando-se a dupla categorização “menor” e “criança/adolescente” em diferentes tempos da sociedade brasileira.

Enquanto a Europa dos séculos XIX e XX apresentava franca ascensão do novo modo de produção (capitalista), exigindo ordenamentos jurídicos diferentes de então pela demanda de direitos apresentada pela classe trabalhadora, o Brasil se encontrava sob o manto da colonização portuguesa com as Ordenações Filipinas que vigoraram até 1830, dispensando aos menores de idade uma série de dispositivos, dentre eles, os relacionados à herança³⁶, orfandade³⁷, incesto³⁸ e imputabilidade penal (aos sete anos de idade) e que guardavam estrita relação com

³⁶ Título XCVI das Ordenações Filipinas – “Como se hão de fazer as partilhas entre os herdeiros - Quando algum homem casado, ou sua mulher se finar, deve o que ficar vivo, dar partilha aos filhos do morto, se os tiver, quer sejam filhos d’antre ambos, quer da parte do que se finou, se forem legítimos, ou taes, quer per nossas Ordenações, ou Direito devam herdar seus bens (...)”. Disponível em <<http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/>>. Acesso em 23 fev. 2011.

³⁷ Título CII das Ordenações Filipinas – Dos tutores e curadores que se dão aos órfãos – “O Juiz dos Órfãos terá cuidado de dar tutores e Curadores a todos os Órfãos menores, que os não tiverem, dentro de hum mez do dia, que ficarem órfãos aos quaes Tutores e Curadores fará entregar todos os bens moveis e de raiz e dinheiro dos ditos órfãos menores per conta e recado, e inventario feito pelo Scrivão de seu carrego, sob pena de prisão” Disponível em <<http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/>>. Acesso em 23 fev. 2011.

³⁸ Título XVII das Ordenações Filipinas – “Dos que dormem com suas parentas e afins – Qualquer homem, que dormir com sua filha, ou com qualquer outra sua descendente, ou com sua mai, ou outra sua ascendente, sejam queimados, e olla também, e ambos feitos per fogo em pó” Disponível em <<http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/>>. Acesso em 23 fev. 2011.

o papel desempenhado pela religião (a Igreja Católica) na vida social do Brasil Colônia.

Sobre essa questão pondera SARAIVA (2009) que os “primados do Direito Canônico” presidiam a jurisdição do Estado. Pelo tradicional catecismo católico, a idade da razão era alcançada aos sete anos. Também do ponto de vista do Estado, no início do século XIX, sete anos era o marco da responsabilidade penal” (p. 28). Costa (1994) reafirma que nesse período a Igreja Católica representava mais do que uma religião oficial, exercia forte influência no cenário político, em especial no campo da assistência social. Essa ação se dava principalmente no âmbito das Santas Casas de Misericórdia, espaços em que também funcionava o sistema “Roda dos Expostos”, dispositivo cilíndrico, colocado na porta das instituições para que as famílias (ricas e/ou pobres) pudessem entregar seus filhos aos cuidados da caridade e, com o passar dos anos, aos cuidados do Estado³⁹.

Da chegada dos colonizadores até o início do século XX não se registra, no corpo do Estado brasileiro, a presença de ações que possam ser caracterizadas como política social.

O atendimento às necessidades da população neste campo foi, durante os primeiros quatrocentos anos de nossa história, uma função entregue totalmente à Igreja Católica (COSTA, 1994, p. 123).

Sobre o aspecto da responsabilização penal, apesar de a independência do Brasil ter sido proclamada em 1822 e outorgada em 1824, a *Constituição Política do Imperio do Brazil*⁴⁰ nada disciplinou sobre a idade mínima para essa responsabilização. Com a promulgação do *Código Criminal do Imperio do Brazil*, em 1830, é que foi fixada aos 14 anos de idade a idade mínima para responsabilização plena dos adolescentes, os então “menores”.

Para Rizzini (2009), as normativas desse período giravam em torno da “preocupação como o ‘recolhimento de crianças órfãs e expostas’”, tendo como

³⁹ A criança era colocada neste dispositivo, e a família do lado de fora girava a roda e a criança (ou o menor) era recebida pela pessoa que se encontrava do lado de dentro da instituição, sem nenhum tipo de contato. A criança vinha sem nenhum tipo de documentação e/ou referência. Na instituição, passava a ter outra identidade.

⁴⁰ Constituição Federal de 1824, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm Acesso em 04. abr. 2011.

base o cuidado com a infância órfã e desvalida sob a ótica cristã, da Igreja Católica. Nesse sentido, as medidas de proteção eram essencialmente assistenciais e se davam a partir da “iniciativa privada de cunho religioso e caritativo” (p. 100):

O Decreto n. 407, de 23 de setembro de 1846. “Dispensando as Leis de amortização (sic) a favor do Recolhimento de Santa Theresa da Cidade de São Paulo, e do Convento de Santa Theresa desta Corte.”

O Decreto n. 994, de 22 de setembro de 1858. “Concede não só ao Hospital de Misericórdia da Cidade de São João D’el Rei quatro loterias para o estabelecimento, e manutenção de hum Recolhimento de expostas, mas também huma loteria á Matriz da Villa de Oliveira”. [sic]

O Decreto n. 3.283, de 28 de setembro de 1863, o qual manda “observar o regulamento que com este baixa para a admissão de meninas pobres no Collegio das Macaubas” (RIZZINI, 2009, p. 101).

Com a Proclamação da República em 1889 foi promulgado um novo Código Penal dos *Estados Unidos do Brazil* e este majorava a imputabilidade penal para nove anos de idade e foram mantidos o critério biopsicológico adotado no Código anterior e a imputabilidade plena aos 14 anos de idade (SARAIVA, 2009). O crime de “vadiagem”, tipificado nos artigos 399 e 400⁴¹ desse Código, foi um dos maiores motivos que ensejaram a apreensão de crianças e adolescentes no período, conforme anota SILVA (2005):

A “vagabundagem infanto-juvenil” era o principal problema que perturbava o sossego das famílias na comunidade e ameaçava a estabilidade da ordem social. Os “menores” que perambulavam pelas ruas eram capturados sistematicamente pela polícia (p. 41).

⁴¹ “Art. 399. Deixar de exercitar profissão, officio, ou qualquer mister em que ganhe a vida, não possuindo meios de subsistencia e domicilio certo em que habite; prover a subsistencia por meio de occupação prohibida por lei, ou manifestamente offensiva da moral e dos bons costumes: Pena – de prisão cellular por quinze a trinta dias. § 1º Pela mesma sentença que condemnar o infractor como vadio, ou vagabundo, será elle obrigado a assignar termo de tomar occupação dentro de 15 dias, contados do cumprimento da pena. § 2º Os maiores de 14 annos serão recolhidos a estabelecimentos disciplinaes industriaes, onde poderão ser conservados até á idade de 21 annos. Art. 400. Si o termo for quebrado, o que importará reincidencia, o infractor será recolhido, por um a tres annos, a colonias penaes que se fundarem em ilhas maritimas, ou nas fronteiras do territorio nacional, podendo para esse fim ser aproveitados os presidios militares existentes. Paragrapho unico. Si o infractor for estrangeiro será deportado” Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=66049>>. Acesso em 23. Mai. 2011.

Na análise de Oliveira (1996), o abandono de incapazes foi um dos fatores preocupantes da época, pois, diante das novas institucionalidades, a definição etária não era vinculada necessariamente ao conceito de “menoridade” e, sim, como prenúncio de possibilidade do cometimento de delitos:

A Primeira República inaugura o conceito de menoridade, não mais vinculado a correlações etárias, mas associado ao conceito de marginalidade em situações de abandono ou de delito. O abandono é visto como o prenúncio do risco do delito, de forma que esta condição é tratada como caso de polícia (p.29).

No cenário internacional, em 1875 surge, nos Estados Unidos da América (EUA), um polêmico caso na área da infância, em que pela primeira vez uma criança vítima de maus tratos pelos pais precisou ser defendida perante o Tribunal da Sociedade Protetora dos Animais de Nova Iorque, com o seguinte argumento: “se aquela criança fosse um cachorro, um gato ou um cavalo, que estivesse submetida àquele tratamento, teria ela legitimidade para agir e então, com maior razão, tratando-se de um ser humano” (MENDÉZ, 1994, p. 17). Esse episódio foi o marco para a mobilização de parte da sociedade americana para a criação da *New York Society for the Prevention of Cruelty to Children - NYSPCC* (Sociedade de Nova York para a Prevenção da Crueldade contra Crianças), em 1894⁴².

E, nos anos seguintes, surge em 1899, em Ilínois-EUA, o primeiro Tribunal de Menores, instituição que rapidamente se estendeu à Europa e mais tardiamente à América Latina: Inglaterra em 1905; Alemanha, em 1908; Portugal e Hungria em 1911; França, em 1912; Argentina, em 1921; Japão, em 1922; Brasil, em 1923; Espanha, em 1924; México, em 1927 e Chile, em 1928. Com a instituição dos Tribunais de Menores foi necessário promover ampla reforma da justiça para abrigar os princípios de legalidade e de determinação da sentença, impedindo a continuidade nos processos do binômio repressão-proteção ao direito dos menores de idade.

Méndez (2000) esclarece que no Brasil o “caráter penal indiferenciado” vigorou até 1919, uma vez que era dado aos menores de idade o mesmo tratamento

referente aos adultos, com exceção aos menores de sete anos, que, seguindo a “tradição do direito romano”, eram considerados absolutamente incapazes, equiparando aos seus atos àqueles praticados por animais.

O I Congresso Internacional de Menores (1911) foi realizado em Paris (França) e, a partir daí, anunciados princípios de uma cultura que originariam a doutrina da situação irregular, ou melhor, uma cultura que combinava o binômio “compaixão-repressão” (MÉNDEZ, 1994, p. 20).

No Brasil, uma série de leis e decretos foi editada seguindo tendência eminentemente tutelar preconizada por esse Congresso para fazer frente às situações sociais e políticas oriundas dos novos centros urbanos, a partir da industrialização. A preocupação com a “delinqüência” juvenil, com o abandono e com a orfandade foi a marca desse tempo.

Em 1919, foi criado o Comitê da Infância, pois os Estados nacionais não eram mais os únicos soberanos em matéria dos direitos da criança e, ao fim da I Guerra Mundial, foi possível mobilizar esforços da sociedade europeia para a criação da primeira entidade internacional de apoio às crianças vítimas da Guerra, a *Save the children* (Salvem as crianças).

No Brasil, entra em vigor, em 1916, o Código Civil Brasileiro, que reconhecia, ao segmento crianças e jovens e também às mulheres, direitos enquanto extensão do direito do homem (PEREIRA, 1998). No campo penal, a Lei nº 4.242, promulgada em 1921, abandona o critério biopsicológico⁴³ previsto no Código Penal de 1890, passando a afirmar a exclusão de qualquer processo penal dos menores desde que não tivessem completado 14 anos de idade; foi então adotado o critério objetivo de imputabilidade penal aos 14 anos. E, em 1922, o Decreto 22.213, conhecido como Consolidação das Leis Penais, reafirmou que os menores de 14 anos não eram criminosos e o Decreto 16.272 de 1923 regulamentou as normas de assistência social para “proteger menores abandonados e delinqüentes” (SARAIVA, 2009, p. 41). No entendimento de Gomes (2008), tal Decreto anunciava a “primeira tipologia de serviços assistenciais, próprios para cada condição”:

⁴³ O critério biopsicológico consiste na não imputabilidade do agente quando este inimputável, ao tempo da prática do crime ou contravenção penal, apresenta uma causa mental deficiente, não possuindo capacidade de compreender o caráter ilícito do fato ou determinar-se de acordo com este entendimento (JESUS, 2005).

- Esgotadas as possibilidades de permanência no seio familiar e social (como o tutor e pessoa encarregada pela sua guarda), cabia a internação em hospital, asilo, instituto de educação, oficina, escola de preservação ou de reforma;
- Àquele abandonado, pervertido ou na sua iminência, cabia o encaminhamento a asilo, casa de educação, escola de preservação ou a pessoa idônea;
- Institutos disciplinares eram as escolas de preservação para meninas de 7 a 18 anos, sendo destinado um pavilhão específico para meninas julgadas por infração penal (p.44).

Para Machado (2003), todo esse arcabouço legislativo, até então disposto pelo Brasil, expressa-se no binômio carência-delinquência, trazendo para o plano da lei a categoria “menor”:

E a nova categoria expressa no binômio *carência/delinquência*, aliada à distinção que se fez entre a infância ali inserida e as *boas crianças*, vai conformar todo o direito material da Infância e da Juventude e as instâncias judiciais criadas para aplicação desse direito especial, que, ele sim, já nasceu *menor* (MACHADO, 2.003, p. 33).

Sobre esse caráter tutelar da norma, Saraiva (2.009) reitera que “a nova ordem acabava por distinguir as crianças bem nascidas daquelas excluídas, estabelecendo uma identificação entre a infância socialmente desvalida e a infância ‘delinqüente’” (p. 50-51).

Nesse sentido, o “ideal republicano”, marca do período, ressaltava a “urgência de se intervir, educando ou corrigindo ‘os menores’ para que estes se transformassem em indivíduos úteis e produtivos para o país, assegurando a organização moral da sociedade”, segundo RIZZINI (2009, p. 109). E, como resultado de todo esse percurso em torno dos direitos, numa referência internacional à criação dos Tribunais de Menores, foi criado, em 1923, o primeiro Juizado de Menores brasileiro. Para Méndez (1994), esse processo de instituição dos juizados de menores para a compreensão da “alma infantil” pode ser resumido do seguinte modo:

Se nas grandes cidades, ou nas regiões onde o coeficiente da criminalidade é mais elevado, se torna necessária a criação de varas especiais do crime, também é imperioso que se designem juízes especiais para o julgamento dos menores. Tais juízes têm a missão

espinhosa e difícilima de se tornarem familiares com esse mundo misterioso e quicá impenetrável que é a alma infantil. Cada qual deles será um juiz calmo, amável, dedicado ao seu sacerdócio. Juiz-pai, eis a expressão que melhor o deveria caracterizar (MÉNDEZ, 1.994, p. 25).

Nesse tempo a ação filantrópica começa a utilizar-se de teorias com base na medicina e doutrinações legais para a compreensão da “criança marginalizada e abandonada”. Os binômios - repressão-proteção, compaixão-repressão, carência-delinquência, assistência-repressão - ganham explicitação enquanto “desvios de caráter, de personalidade individual” resultando, nas práticas de “isolamento social” e “tratamento intensivo” dos “menores” conforme anotações de diversos autores (SANTOS, TORRES, NICODEMOS, DESLANDES *apud* ASSIS et.al. 2009).

O Código de Menores de 1927 foi promulgado pelo Decreto 17.943-A. É também conhecido como Código Mello Mattos em homenagem ao seu principal idealizador, José Cândido de Albuquerque Mello Mattos, juiz de menores da Capital do país, à época (Rio de Janeiro). Esse Código teve importância ao reunir a legislação esparsa existente sobre infância no país num único compêndio. A Lei era dirigida a toda criança e adolescente⁴⁴ (menor) que se encontrasse em “situação irregular”. Para Rizzini (2009), os debates que antecederam a promulgação desse decreto foram eminentemente liderados por juristas associados a outras categorias profissionais (médicas, setores políticos, policiais, organizações caritativas ou filantrópicas). Nesse Código pode ser percebido, de modo claro, o aspecto da “judicialização do menor brasileiro” (abandonado, delinquente, exposto, vadio, mendigo, libertino⁴⁵), cujos direitos eram resguardados pelos Juizados de Menores, enquanto às crianças e jovens eram reservadas a lei civil e as Varas de Família, o binômio “menor-criança/adolescente” (COSTA, 1994; RIZZINI e PILOTTI, 2009 e SARAIVA, 2009).

Nessa época, a população crescia de forma acelerada; a migração interna aumentava em detrimento da mão de obra vinda de outros países, pois as mudanças sociais e políticas eram grandes devido ao processo de industrialização,

⁴⁴ O Código de Menores não faz distinção entre crianças e adolescentes. Refere-se tão somente aos menores de idade, que, pela Lei nº 3.071 de 1º/1/1916, Código Civil vigente à época, compreendia o público de zero a 21 anos de idade.

⁴⁵ Denominações retiradas do Decreto 17.942-A, que instituiu o Código de Menores de 1927.

mesmo que tardio, em relação à Europa. A economia cafeeira declinava e a industrialização crescia. Getúlio Vargas assumia o Governo Provisório da República, investido de amplos poderes até para o Congresso Nacional e os órgãos legislativos estaduais e municipais. GOMES (2008) sintetiza o papel da Carta Magna de 1934 e o enfoque à infância e juventude do seguinte modo:

A Constituição de 1934 estabeleceu, no Artigo 138, a incumbência da União, estados e municípios de assegurarem o amparo aos desvalidos, à infância e à maternidade, de socorrerem as famílias de prole numerosa, de adotarem medidas para restringir a mortalidade e morbidade infantil, de protegerem a juventude e cuidarem da higiene mental. Essa é a primeira menção de atenção à pobreza na condição de desvalido (...) (p. 49).

Em 1937, com o golpe de Estado promovido pelo então Presidente Getúlio Vargas, com o apoio dos militares, foram suspensas as eleições presidenciais (que estavam prestes a acontecer), fechados o Congresso Nacional e os partidos políticos e outorgada uma Constituição inspirada na constituição autoritária da Polônia (razão pela qual ficou conhecida como a Constituição Polaca) e referenciada em outros modelos totalitários europeus (nazi-fascistas). O Brasil passou a viver sob a égide de uma ditadura civil (GOMES, 2008).

Segundo Oliveira (1996), em 1937, “a formalização jurídica da questão do menor já ultrapassava o campo policial para ser equacionada como política social” (p. 30); e, em 1941, o governo federal institucionalizou a política de assistência social a esse segmento, por meio da transformação do Instituto Sete de Setembro⁴⁶ no Serviço de Assistência ao Menor (SAM), vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios do Interior com o intuito de:

- sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinquentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares;
- estudar as causas do abandono e da delinquência, para orientação dos poderes públicos;

⁴⁶ Segundo o Decreto 214.518 de 23 de junho de 1932, no art. 4º, o Instituto era “destinado a recolher, em depósito, por ordem do juiz de menores, até que tenham conveniente destino, autorizado pelo mesmo juiz, os menores abandonados nos termos da lei” (art. 1º). “Os menores delinquentes, em casos especiais, quando enviados a esse Instituto, permanecerão, apenas, o tempo necessário à observação medico-psicológica e exame pedagógico, depois do que deverão ser fotografados, identificados e encaminhados ao Juiz de menores para o conveniente destino”.

- promover a publicação periódica dos resultados das pesquisas (GOMES, 2008, p. 49).

O SAM surgiu referenciado em princípios “considerados os mais modernos na época” - educação, formação profissional e desenvolvimento de estudo e classificação do menor - metodologia de trabalho denominada “assistência científica” aos “menores” (RIZZINI, 2009, p. 281).

Na realidade, a prática desenvolvida no SAM foi bem diversa dos seus propósitos iniciais e frequentes denúncias de maus tratos e abusos dos internos, corrupção e negligência ganharam a agenda da política à época e essa garantia de serviço público em atenção ao “menor” foi conhecida como a “universidade do crime”, a “sucursal do inferno” ou o “SAM – Sem Amor ao Menor” (RIZZINI, 2009).

No fim do Estado Novo (Era Vargas), uma nova carta constitucional - Constituição dos Estados Unidos do Brasil - foi promulgada (1946) e, na análise de Costa (1994), duas tendências políticas puderam ser percebidas: o aprofundamento das conquistas sociais obtidas e a manutenção sob controle da tendência de mobilização e organização social.

Na sociedade com um todo, assim como no interior da administração pública, passam a coexistir duas tendências, uma de aprofundar as conquistas sociais do período anterior em relação à população de baixa renda, a outra no sentido de frear e manter sob controle da burocracia estatal a tendência à mobilização e à organização que passa a surgir no meio da população pobre (p. 125).

Em 1948, após a II Guerra Mundial, foi aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos e, como não houve menção às crianças ou adolescentes na perspectiva dos direitos de cidadania, em 1959, foi promulgada a Declaração Universal dos Direitos da Criança, majorando, por meio do estabelecimento de dez princípios⁴⁷, os direitos aplicáveis ao público infanto-juvenil. Em 1989, após amplo

⁴⁷ “Princípio I - À igualdade, sem distinção de raça, religião ou nacionalidade. Princípio II - Direito à especial proteção para o seu desenvolvimento físico, mental e social. Princípio III - Direito a um nome e a uma nacionalidade. Princípio IV - Direito à alimentação, moradia e assistência médica adequadas para a criança e a mãe. Princípio V - Direito à educação e a cuidados especiais para a criança física ou mentalmente deficiente. Princípio VI - Direito ao amor e à compreensão por parte dos pais e da sociedade. Princípio VII - Direito à educação gratuita e ao lazer infantil. Princípio VIII - Direito a ser

debate mundial em torno dos direitos desse público, houve o reconhecimento da criança como cidadã em torno das idéias de protagonismo infanto-juvenil e do direito de participação na vida política e social, por meio da Convenção dos Direitos da Criança (CDC).

No cenário brasileiro era possível perceber em termos da política de atenção à infância e adolescência que, de um lado, houve o crescimento das críticas contra o SAM pela articulação de parte da sociedade brasileira e, de outro, no plano internacional, a aprovação de marcos legais sobre os direitos humanos da infância e juventude.

Em 1964, um Governo ditatorial militar se instalou no Brasil e, nesse mesmo ano, foi promulgada a Lei nº 4.513, que instituía a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) e, com ela, a definição da gestão da política centralizada em órgãos específicos para a sua consecução: nasceram a então Fundação Nacional do Menor (FUNABEM) e suas congêneres nos Estados da Federação e, mais tarde, em alguns municípios. A FUNABEM tinha a função de atender diretamente aos “menores” no Rio de Janeiro e orientar suas congêneres, as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM) e também as municipais⁴⁸. A PNBEM, segundo Costa (1994), estabelecia para todo o país uma gestão concentrada e vertical com bases em padrões uniformes de atenção direta, implementados pelos órgãos do executivo responsáveis pela política pública aos menores de então.

Na década seguinte, precisamente no ano de 1979, foi sancionada a Lei nº 6.697, que instituiu o novo Código de Menores, uma reforma à legislação especial anterior, (1927) lei que adotava os princípios da doutrina da situação irregular⁴⁹. Esta

socorrido em primeiro lugar, em caso de catástrofes. Princípio IX - Direito a ser protegido contra o abandono e a exploração no trabalho. Princípio X - Direito a crescer dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos.” Disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o_Universal_dos_Direitos_da_Crian%C3%A7a. Acesso em 18 abr. 2011.

⁴⁸ Como exemplo de Fundação municipal tem-se a Fundação do Bem-Estar do Menor de São Bernardo do Campo/SP (FUBEM), atualmente com a denominação de Fundação Criança.

⁴⁹ “Art. 2º - Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor: I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III - em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V - com desvio de

reforma ao Código de Menores foi precedida pelos resultados da Convenção dos Direitos da Criança de 1978, quando foi apresentada à comunidade internacional a proposta de elaboração da Convenção Internacional dos Direitos das Crianças. Desse processo, resultou ainda a instituição, em 1979, do Ano Internacional da Criança, pela Organização das Nações Unidas (ONU) e ainda, no plano internacional, foram aprovados e difundidos vários documentos sobre a inequívoca atenção aos direitos humanos de crianças e adolescentes, a saber:

<> Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (1985). As Regras Mínimas de Beijing, como são conhecidas, tratam de regras processuais claras para a garantia de direitos humanos dos adolescentes em conflito com a lei;

<> Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil (1989), as Diretrizes de Riad, que priorizam os planos e programas públicos dedicados aos jovens e proporcionam a existência de fundos suficientes e recursos para a prestação de ação pública eficaz a esse segmento;

<> Regras Mínimas das Nações Unidas para Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade (1990), as Regras de Tóquio, que trazem o compromisso da comunidade internacional com o tratamento dispensado aos autores de ato infracional.

E, a partir desse conjunto de marcos regulatórios, em especial a Convenção dos Direitos da Criança, funda-se a doutrina da proteção integral dos direitos da infância que, segundo Costa (1994), expressa “um salto qualitativo fundamental na consideração social da infância, catalisador da atenção dos movimentos sociais e demais atores responsáveis pela sensível mudança no ordenamento jurídico legal pátrio, que estaria por vir, capaz de garantir direitos humanos de crianças e adolescentes de forma universal” (p. 71).

Entre a metade dos anos 1970 e fim dos anos 1980, fruto do intenso processo de mobilização social pelas liberdades democráticas e fim da ditadura militar brasileira, parte do movimento social se reorganiza em favor de uma luta específica, a defesa dos direitos de crianças e adolescentes, tendo em vista as várias situações de violação dos direitos contra esse público (SANTOS, 1992).

Um novo ator participa desse movimento, os educadores sociais, aqueles que atendiam diretamente a crianças e adolescentes na promoção e defesa de direitos (HERINGER, 1992) como também aos “meninos e meninas de rua” de diferentes projetos sociais. Essa participação foi ganhando densidade e, mais tarde, passaria a compor o “movimento social de defesa da criança e do adolescente” (MSDCA), segundo SANTOS (1992).

Nessa frente, as principais organizações foram a Pastoral do Menor de 1977⁵⁰, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), em 1985, e A República do Pequeno Vendedor (Belém/PA), em 1975, que, mais tarde, com outras instituições como as centrais sindicais de trabalhadores, organismos de representação profissional, entre outras, se articularam e criaram, em 1998, o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum Nacional DCA)⁵¹.

Cabe destaque a articulação Fórum Nacional DCA por ser um movimento que, a partir do paradigma de direitos, focava sua ação na mobilização social e

⁵⁰ Comunidades Eclesiais de Base (CEB): vide http://pt.wikipedia.org/wiki/Comunidades_Eclesiais_de_Base.

⁵¹ A Pastoral do Menor foi criada em 1977 a partir das atividades exercidas pela Igreja Católica nas chamadas Comunidades Eclesiais de Base (CEB), organismos que fomentaram a criação de clubes de mães, associações de moradores, inserção no movimento operário, e outras iniciativas com características locais, que fortaleceram o movimento social, durante toda a luta contra a ditadura militar, contribuindo com a redemocratização do país. O Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) surgiu em 1985, a partir da articulação de um grupo de educadores e outros profissionais que desenvolviam as “Experiências Alternativas de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua”, composto, preponderantemente, “por jovens de nível universitário” e profissionais de variados campos de atuação e, além da defesa da infância-adolescência, sua ação pautava-se na “luta pela ampliação da cidadania” como um todo ((SANTOS, 1992, p. 67; HERINGER, 1992). O Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais (Fórum DCA) surge em março de 1988, composto por várias entidades não governamentais de defesa dos direitos da criança e do adolescente e sua atuação focava-se na garantia de direitos no âmbito legal, até porque tinha pela frente o processo de mobilização pela elaboração da lei complementar (ECA), ou seja, esse movimento foi sensível às mudanças legislativas que ocorriam no Brasil à época. Atento a esse fato, o Fórum DCA buscou mecanismos para garantir a posição de crianças e adolescentes como sujeitos de direito (FÓRUM DCA, 1989:1 *apud* HERINGER, 1992). O movimento social em torno da República do Pequeno Vendedor em Belém do Pará buscava a inclusão de crianças e adolescentes em razão de duas políticas públicas, a educação e a formação profissional.

também na pressão ao legislativo para a elaboração de leis que contemplassem as garantias previstas na Carta Constitucional de 1988, e, com isso, definia a redação de uma lei complementar sobre crianças e adolescentes: esse movimento representou sensíveis mudanças legislativas e institucionais que ocorriam no período constituinte. O Fórum Nacional DCA, atento ao princípio da criança e adolescente como sujeito de direito, buscou mobilizar a sociedade para essa conquista constitucional por meio de duas grandes campanhas, “Criança e Constituinte” e “Criança – Prioridade Nacional” (HERINGER, 1992)⁵².

Sobre esse processo histórico, assinalam SANTOS (1992), COSTA (1993) e PAULA (2005)⁵³, respectivamente:

As campanhas “Criança e Constituinte” e “Criança-Prioridade Nacional” contaram com o apoio do Plenário Pró-participação Popular na Constituinte, do UNICEF e de uma campanha na mídia desenvolvida pelo Conselho Nacional de Propaganda-CNP e pelas agências de publicidade (sic) CBBA/Propeg. Reunindo todos estes esforços e contando com a participação decisiva de vários parlamentares já comprometidos e sensibilizados com a causa da criança foi possível incluir os artigos 227 e 228 na Constituição Federal promulgada em 05 de outubro de 1998 (SANTOS, 1992, p.68).

Para [se] conseguir colocar os direitos da criança e do adolescente na Carta Constitucional, tornava-se necessário começar a trabalhar, antes mesmo das eleições dos parlamentares constituintes, no sentido de levar os candidatos a assumirem compromissos públicos com a causa dos direitos da infância e da juventude (COSTA, 1993, p. 10).

No momento da Constituinte, algumas pessoas e entidades (como o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, a Pastoral do Menor e o Ministério Público de São Paulo) tinham propostas

⁵² A primeira foi uma campanha de iniciativa do Ministério da Educação, que contou com a participação de setores da sociedade civil, voltados ao atendimento de crianças e adolescentes e setores representantes da área governamental e tinha como objetivo dar instrumentos ao Poder Executivo na formulação de políticas públicas voltadas ao público infante-juvenil, em especial a faixa etária de zero a seis anos (SANTOS, 1992). A segunda surge da união de entidades da sociedade civil e foi responsável pelo recolhimento de mais de 250 mil assinaturas que culminou na entrega da Emenda Popular “Criança-Prioridade Nacional” que, mais tarde, daria origem à inserção dos artigos 227 e 228⁵² na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁵³ PAULA, Paulo Afonso Garrido de. Memória Viva do Estatuto. A realidade é transformada pela prática e não apenas pela lei. Entrevista concedida à Marcela Tahan, por meio do *site* Risolidária, atual Portal Pró-Menino, disponível em <<http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/Conteudold/eda9c40a-a549-4473-a7fc-00329ef5340c/Default.aspx>>. Acesso 31. mai. 2.011.

relativas à criança e ao adolescente e entendiam que a Constituição Federal deveria prever normas relativas a esse público. Por iniciativa do Cesare de La Rocca, que na época era oficial [de projetos] do Unicef [Fundo das Nações Unidas para a Infância, e hoje é coordenador do Projeto Axé, em Salvador – BA], juntamente com o Deodato Rivera [então assessor parlamentar em Brasília], o órgão acaba patrocinando uma reunião ampla em Brasília, entre 1986 e 87, com essas personalidades e entidades que estavam falando que a criança e o adolescente deveriam ser incluídos na Constituição. Nessa reunião, a tentativa foi tirar uma proposta de consenso. Na parte da manhã, eu me recordo bem, discutiu-se a necessidade de consenso e, já na parte da tarde, como houve consenso, tirou-se e discutiu-se uma proposta conciliatória, fundida numa proposta única. E essa foi a origem do artigo 227 da Constituição. Surge naquele momento uma proposta e as pessoas saem de lá com o compromisso de lutar por ela. A Igreja e o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua acabaram patrocinando uma emenda popular com aquilo que decidimos lá. Foi a emenda popular que teve o segundo maior número de assinaturas da Constituinte, que, depois, foi encaminhada ao presidente do Congresso Nacional e da Constituinte, o deputado Ulysses Guimarães (PAULA, 2005, entrevista).

Na linha de posituação de direitos humanos de crianças e adolescentes, afirmada no plano internacional, o MSDCA brasileiro fez instituir-se, por meio de campanhas e pressão popular que a garantia dos direitos proclamados pela ONU em 1989 (Convenção dos Direitos da Criança) fossem adotados na Carta Magna de 1988. A Convenção foi importante para que os Estados membros das Nações Unidas, em especial para a sociedade civil incluíssem os direitos na agenda da política e nas campanhas sobre a dignidade e respeito à infância e adolescência, servindo também para a constituição de espaços de debates sobre o controle social das políticas públicas.

Os espaços políticos de debate e mobilização no território nacional eram bastante diversificados em termos de composição, representação, estratégias e prioridades políticas e de ação. O resultado dessa diversidade culminou no reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos e inclusão dos direitos de cidadania na Carta Magna, em especial, nos artigos 227 e 228 e, ainda, no art. 204. Desses espaços participaram técnicos com diversas formações e práticas, categorias profissionais, entidades de representação profissional, juízes, promotores de justiça, advogados, centrais sindicais, movimentos populares, como clube de mães, moradia, saúde, educação, educadores sociais, crianças e

adolescentes e também representantes do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (SANTOS, 1992).

Sobre esse movimento analisa Machado (2003):

A proteção especial que crianças e adolescentes receberam no Brasil a partir de 1988 foi construída no bojo do vigoroso processo de mobilização popular de cunho francamente democratizante e humanitário que pôs fim à ditadura militar e engendrou a Assembléia Nacional Constituinte (p.55).

Foi escolhida, pelo movimento social da criança e do adolescente, a Comissão de Redatores do ECA⁵⁴ para elaboração do anteprojeto de Lei desse Estatuto. Foram formuladas seis versões até se chegar à versão final encaminhada à casa de leis, tendo sido aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente em 13 de julho de 1990. Seu conteúdo rompe com o paradigma da doutrina da situação irregular em favor da doutrina da proteção integral (um conjunto de direitos para todas as crianças e adolescentes), que prima pela defesa de direitos humanos, ressaltada a garantia de direitos pelo reconhecimento desse segmento como sujeito de direitos, pessoa em condição peculiar de desenvolvimento e prioridade absoluta da Família, da Sociedade e do Estado.

O caráter da lei legal é amplo, sem a presença de traço discricionário e ainda conta com mais duas mudanças significativas: o direito de defesa pública, por profissional habilitado, e a mudança no trato da política de atendimento que, de centralizada e hierarquizada, adota as diretrizes da municipalização do atendimento e da descentralização político-administrativa das instâncias de articulação e deliberação da temática.

No que se refere ao adolescente em conflito com a lei, destaca Costa (1994):

⁵⁴ Participaram da Comissão de Redação do ECA Benedito Rodrigues dos Santos (MNMMR), Irmã Mara do Rosário Leite Cintra (Pastoral do Menor), Paulo Afonso Garrido de Paula e Munir Cury (Ministério Público), Antonio Carlos Gomes da Costa (FEBEM/MG), Edson Sêda (Governo Federal), entre outros.

O marco jurídico proporcionado pelo ECA elimina definitivamente o debate estéril sobre a relevância penal dos comportamentos sociais negativos atribuídos aos adolescentes. O conteúdo do art. 103⁵⁵ permitiria dispensa de maiores comentários (p. 111).

Como uma lei que traz mudanças profundas no modo de se olhar e tratar a população infanto-juvenil, encontra-se subjacente um novo projeto de sociedade ao reconhecer nesse grupo a condição de cidadãos, sujeitos de direitos. Assim, mudanças profundas (conteúdo, método e gestão) são necessárias para todo o sistema de garantia de direitos (executivo, justiça, legislativo, sociedade civil) na implementação do paradigma de direitos (proteção integral). Promover o reordenamento jurídico, político e institucional implica o abandono de práticas assistencialistas, repressivas, correcionais e coercitivas de outros tempos e modelos da história do atendimento à criança e ao adolescente (o “menor” de então).

No que interessa à pesquisa, a política socioeducativa ao adolescente em conflito com a lei, ainda são tímidas as mudanças realizadas nas estruturas públicas e mesmo no interior das organizações sociais que colaboram com a atenção pública a esse segmento. Ainda são necessárias mobilizações em favor da implementação da doutrina da proteção integral em espaços de cumprimento de medidas socioeducativas, seja em meio aberto (PSC e LA), seja em meio fechado (Internação e Semiliberdade). A sociedade civil ainda encaminha denúncias sobre a política pública socioeducativa aos organismos internacionais sobre a violação de direitos. Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente continuam distantes de apreender o seu real papel na elaboração, formalização, acompanhamento e controle da política de direitos, conforme mandamento constitucional (art. 204)⁵⁶ e do Estatuto (inciso II, art. 88)⁵⁷. O CONANDA⁵⁸, a partir das recomendações do

⁵⁵ “Art. 103. Considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal” (ECA, 1990).

⁵⁶ “Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento e 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” (CF, 1988).

⁵⁷ “Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: (...; II – criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores

Tribunal de Contas da União (TCU), no Relatório de Auditoria realizado em 2004⁵⁹, buscou, após debate público e democrático, um novo desenho da política socioeducativa, sob olhar da “gramática” de direitos humanos, culminando na aprovação, em 2006, da Resolução nº119 que dispõe sobre parâmetros pedagógicos e arquitetônicos para todo o sistema socioeducativo, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

O Governo brasileiro, após 1988, elaborou três Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH), sendo o primeiro em 1996, o segundo, em 2002 e o último, em 2009, balizando a implementação de uma política de direitos humanos para o território nacional e, por consequência, aos adolescentes em conflito com a lei. Tais referências são bases para a elaboração de planos decenais das políticas públicas, como é o caso do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) como também de documentos que versam sobre a política socioeducativa, o SINASE.

Numa síntese, apresentam-se as ações definidas para o adolescente em conflito com a lei nos três Programas. O PNDH 1 definia tais ações em curto, médio e longo prazos, diferentemente dos demais. Para o sistema público de execução de medidas socioeducativas, tanto para o meio aberto (PSC e LA) como para o meio fechado (SL, IP e I), foram consideradas as ações do seguinte modo:

PNDH 1: Curto prazo

(...)

105. Incentivar a criação de estruturas para o desenvolvimento de programas sócio-educativos para o atendimento de adolescentes infratores (BRASIL, PNDH I p. 194-195).

PNDH 1: Longo prazo

113. Incentivar o reordenamento das instituições privativas de liberdade para menores infratores, reduzindo o número de adolescentes autores de ato infracional por unidade de atendimento,

das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; (...)” (ECA, 1990).

⁵⁸ O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente foi criado pela Lei nº 8.242 de 12 de outubro de 1991 e integra o conjunto de atribuições da Presidência da República por ser vinculado ao Ministério da Justiça/Secretaria de Direitos Humanos.

⁵⁹ Acórdão nº 304/2.004 do Tribunal de Contas da União, cujos monitoramentos foram realizados por relatórios registrados sob Acórdãos de nº 2.285/2005 e 2.031/2009.

com prioridade na implementação das demais medidas sócio-educativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

114. Apoiar a criação, pelo Poder Judiciário, Ministério Público e pelos Governos estaduais, de varas, promotorias e delegacias especializadas em infrações penais envolvendo menores, como previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, PNDH I p. 195).

No que se refere ao reordenamento jurídico-institucional do sistema de garantia de direitos (executivo e justiça), ele se encontrava posto no PNDH I, incluindo o novo modelo de gestão da coisa pública, como a redução do número de adolescentes nos programas socioeducativos em meio fechado.

A estruturação do PNDH II não destacou a realização das ações de garantia de direitos aos moldes de planejamento geral de política pública (curto, médio e longo prazos). As ações foram definidas por setores e/ou segmentos e apenas enumeradas e partiram da avaliação do PNDH 1. No tocante ao adolescente em conflito com a lei cabe destaque para o reordenamento jurídico e institucional, com prioridade para os programas socioeducativos em meio aberto, criação de banco de dados, fiscalização do sistema de atendimento socioeducativo, diminuição do número de atendimento em medida de internação, integração operacional dos órgãos relacionados a sistema de garantia de direitos e criação e fortalecimento dos Conselhos de Direitos, Tutelares e dos Fundos da Infância e Adolescência, entre outros.

PNDH II:

152. Dar continuidade à implantação e implementação, no âmbito federal e de forma articulada com estados e municípios, do Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência – SIPIA, no que se refere aos Módulos: I – monitoramento da situação de proteção da criança e do adolescente, sob a ótica da violação e ressarcimento de direitos; **II – monitoramento do fluxo de atendimento ao adolescente em conflito com a lei**; III – monitoramento da colocação familiar e das adoções nacionais e internacionais; e IV – acompanhamento da implantação dos Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e Fundos para a Infância e a Adolescência (grifo nosso).

(...)

155. Priorizar as medidas sócio-educativas em meio aberto para o atendimento dos adolescentes em conflito com a lei.

156. Incentivar o reordenamento das instituições privadas de liberdade para adolescentes em conflito com a lei, reduzindo o número de internos por unidade de atendimento e conferindo prioridade à implementação das demais medidas sócio-educativas previstas no ECA, em consonância com as resoluções do CONANDA.

157. Incentivar o desenvolvimento, monitoramento e avaliação de programas sócio-educativos para o atendimento de adolescentes autores de ato infracional, com a participação de seus familiares.

158. Fortalecer a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público na fiscalização e aplicação das medidas sócio-educativas a adolescentes em conflito com a lei.

159. Promover a integração operacional de órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensorias Públicas e Secretarias de Segurança Pública com as delegacias especializadas em investigação de atos infracionais praticados por adolescentes e às entidades de atendimento, bem como ações de sensibilização dos profissionais indicados para esses órgãos quanto à aplicação do ECA (BRASIL, PNDH II, p. 211-212).

Convém notar que, após seis anos de vigência entre o PNDH I e PNHD II, as ações definidas foram praticamente as mesmas, o que leva a observar que as prioridades não foram implementadas em sua integralidade, nem parcialmente, como a criação de programas socioeducativos, redução do número de adolescentes nos programas em meio fechado, integração do sistema de garantia de direitos, reordenamento jurídico institucional. As novas prioridades trataram do fortalecimento da ação de fiscalização pelo Ministério Público sobre a aplicação de medida judicial, da política socioeducativa, das ações de acompanhamento, monitoramento e avaliação da gestão das medidas, da prioridade para as ações em meio aberto (PSC e LA) e sobre a criação de sistema de dados sobre o fluxo do atendimento. Cabe ainda destacar que aparece no PNDH II a promoção de “iniciativas e campanhas de esclarecimento que tenham como objetivo assegurar a inimputabilidade penal até os 18 anos de idade” (item 154).

No PNDH III (2009)⁶⁰, definido sete anos após o segundo, um novo objetivo estratégico teve prioridade a partir da aprovação e publicação do SINASE em 2006, o Objetivo Estratégico VII, que trata da Implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. O PNDH III é apresentado como um “roteiro para a consolidação dos alicerces da democracia brasileira”, reafirma o caráter laico do Estado, a necessidade de diálogo permanente entre Estado e sociedade civil, a transparência em todas as esferas de governo, a primazia dos Direitos Humanos nas políticas internas e nas relações internacionais, o fortalecimento do pacto federativo, a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais: uma opção clara pela defesa do desenvolvimento sustentável, o respeito à diversidade, o combate às diferentes formas de desigualdade, a erradicação da fome e da extrema pobreza (BRASIL, PNDH III, 2009).

Objetivo Estratégico VII, Implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, a saber:

Ações programáticas:

a) Elaborar e implementar plano nacional socioeducativo e sistema de avaliação da execução das medidas daquele sistema, com divulgação anual de seus resultados e estabelecimento de metas, de acordo com o estabelecido no ECA.

Responsável: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Parceiros: Secretaria de Relações

⁶⁰ O PNDH III, diferente dos anteriores, tem elaboração mais próxima de modelos de planos nacionais, apresentando, de modo claro, as diretrizes, estratégias, ações programáticas e responsabilidade (competências/atribuições). Na apresentação feita pelo então Presidente da República (Luiz Inácio Lula da Silva), “tratava-se de revisar o programa, assimilando demandas crescentes da sociedade e incorporando elementos dos tratados internacionais mais recentes, seja do sistema ONU, seja da OEA. Cumpriu-se agenda intensa com essa finalidade, em todo o País, culminando com a realização da 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos, que reuniu em Brasília cerca de 1.200 delegados e 800 convidados ou observadores. O PNDH-3 incorpora, portanto, resoluções da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos e propostas aprovadas nas mais de 50 conferências nacionais temáticas, promovidas desde 2003 – segurança alimentar, educação, saúde, habitação, igualdade racial, direitos da mulher, juventude, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, meio ambiente etc – refletindo um amplo debate democrático sobre as políticas públicas dessa área” (BRASIL, PNDH, 2009, <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>> Acesso em 20. mai. 2010).

Institucionais da Presidência da República; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Recomendações:

- Recomenda-se ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a formulação de um sistema de avaliação do Judiciário em suas competências no Sinase.

- Recomenda-se aos estados, Distrito Federal e municípios a elaboração de planos socioeducativos locais, em consonância com o Plano Nacional Socioeducativo.

b) Implantar módulo específico de informações para o sistema nacional de atendimento educativo junto ao Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA) 3, criando base de dados unificada que inclua as varas da infância e juventude, as unidades de internação e os programas municipais em meio aberto.

Responsável: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

c) Implantar centros de formação continuada para os operadores do sistema socioeducativo em todos os estados e no Distrito Federal.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Educação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

d) Desenvolver estratégias conjuntas com o sistema de justiça, com vistas ao estabelecimento de regras específicas para a aplicação da medida de privação de liberdade em caráter excepcional e de pouca duração.

Responsável: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Recomendação: Recomenda-se ao CNJ a formulação de parâmetros e procedimentos, inclusive mecanismos de monitoramento da aplicação das medidas pelo Poder Judiciário.

e) Apoiar a expansão de programas municipais de atendimento socioeducativo em meio aberto.

Responsáveis: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Recomendação: Recomenda-se aos municípios a implementação de programas de atendimento socioeducativo em meio aberto.

f) Apoiar os estados e o Distrito Federal na implementação de programas de atendimento ao adolescente em privação de liberdade, com garantia de escolarização, atendimento em saúde,

esporte, cultura e educação para o trabalho, condicionando a transferência voluntária de verbas federais à observância das diretrizes do plano nacional.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Esporte; Ministério da Cultura; Ministério do Trabalho e Emprego.

Recomendação: Recomenda-se aos Conselhos de Direitos a exigência e o acompanhamento dos planos de implementação do Sinase em seus respectivos âmbitos de atuação.

g) Garantir aos adolescentes privados de liberdade e suas famílias informação sobre sua situação legal, bem como acesso à defesa técnica durante todo o período de cumprimento da medida socioeducativa.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Justiça.

h) Promover a transparência das unidades de internação de adolescentes em conflito com a lei, garantindo o contato com a família e a criação de comissões mistas de inspeção e supervisão.

Responsável: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Recomendação: Recomenda-se aos estados e ao Distrito Federal a promoção da participação das famílias e das referidas comissões na inspeção das unidades de internação.

i) Fomentar a desativação dos grandes complexos de unidades de internação, por meio do apoio à reforma e construção de novas unidades alinhadas aos parâmetros estabelecidos no Sinase e no ECA, em especial na observância da separação por sexo, faixa etária e compleição física.

Responsável: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Recomendação: Recomenda-se aos estados e Distrito Federal a desativação das unidades de privação de liberdade inadequadas e a construção de novas unidades em consonância com parâmetros do Sinase.

j) Desenvolver campanhas de informação sobre o adolescente em conflito com a lei, defendendo a não-redução da maioridade penal.

Responsável: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Parceiro: Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Recomendação: Recomenda-se ao Legislativo a rejeição dos projetos de lei favoráveis à redução da maioria penal ou que retirem direitos já assegurados aos adolescentes em conflito com a lei.

k) Estabelecer parâmetros nacionais para a apuração administrativa de possíveis violações dos direitos e casos de tortura em adolescentes privados de liberdade, por meio de sistema independente e de tramitação ágil.

Responsável: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Parceiro: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

Recomendações:

- Recomenda-se aos gestores estaduais do sistema socioeducativo a participação nesta formulação, bem como sua adesão na implementação destas medidas.
- Recomenda-se aos estados e ao Distrito Federal implantar corregedorias no sistema socioeducativo, com vistas à investigação e à punição dos agentes do Estado agressores de crianças e adolescentes.

Após 13 anos de existência entre o primeiro PNDH e o terceiro, pode-se perceber a reafirmação das prioridades apresentadas, como a criação do SIPIA 3 para gestão de dados e informações sobre o fluxo do atendimento ao adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas, continuidade do reordenamento jurídico-institucional, campanhas de mobilização contra o rebaixamento da idade de responsabilização penal, ênfase na criação de programas socioeducativos em meio aberto e de responsabilidade dos municípios.

As novidades do PNDH III passam pela elaboração de planos nacional, estaduais, distrital e municipais da política socioeducativa; criação de programas de formação continuada dos operadores do sistema de garantia de direitos, em especial, os do sistema socioeducativo; transparência e repasse de recursos em âmbito federal para a política socioeducativa ao adolescente em medida de internação vinculada aos planos e ações nas áreas de educação escolar, saúde, formação profissional; avaliação, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do

sistema socioeducativo; e maior integração do sistema de justiça com adoção de protocolos sobre a aplicação de medida socioeducativa privativa de liberdade.

Nos últimos anos, as políticas públicas no Brasil vêm sendo formatadas a partir de planos decenais (Educação, Saúde, Assistência Social, etc.) e, no tocante às políticas voltadas para a infância e adolescência, esse segmento também contará, a partir de 2011, com seu Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (Plano Decenal DCA). O referido Plano, após debate, presencial e virtual, deflagrado pelo CONANDA e também pela Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, a partir de 2009, foi aprovado em sessão especial do CONANDA no mês de abril de 2011. E, no que se refere à política socioeducativa, o Plano Decenal DCA aponta quatro objetivos estratégicos, a saber:

(...)

Eixo 2 – Proteção e Defesa dos Direitos

(...)

Objetivo Estratégico 3.12 – Ampliar e articular políticas, programas, ações e serviços para atendimento a adolescentes autores de ato infracional, a partir da revisão do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, observadas as responsabilidades do executivo e do sistema de justiça.

Objetivo Estratégico 3.13 – Formular diretrizes e parâmetros para estruturação de redes integradas de atendimento de crianças e adolescentes egressos do sistema sócio-educativo e do acolhimento institucional.

Objetivo Estratégico 3.14 – Implantar mecanismos de prevenção e controle da violência institucional no atendimento de crianças e adolescentes, com ênfase na erradicação da tortura.

(...)

Eixo 3 – Protagonismo e participação de crianças e adolescentes

(...)

Objetivo Estratégico 6.2 – Promover oportunidade de escuta de crianças e adolescentes nos serviços de atenção e em todo processo judicial e administrativo que os envolve.

O atual Plano segue os modelos de planejamento das políticas públicas e está organizado em eixos e objetivos estratégicos (diretrizes), cabendo aos entes federados e às diversas competências e atribuições sua estruturação em ações, a

partir do espaço de realização das Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente, em todo o território nacional.

As novidades apresentadas no Plano Decenal DCA sobre a política socioeducativa aparecem sob a forma de eixos e, dentre elas, se destacam, na implementação do SINASE, a observância às competências e atribuições de dois sistemas (executivo e judiciário), a estruturação das redes de proteção social aos egressos do sistema socioeducativo, o controle da violência institucional e a erradicação de práticas de tortura no sistema socioeducativo, a escuta (oitiva de adolescentes) em todos os programas socioeducativos e em todo o processo judicial.

Nesta parte da pesquisa se busca trazer parte da legislação e dos marcos regulatórios que incidem sobre a política socioeducativa como forma de verificar como se deu o percurso feito pelo Brasil na adoção da doutrina da proteção integral. E, numa síntese, é apresentado quadro geral sobre a trajetória da legislação e de parte dos marcos regulatórios que influenciaram e influenciam a política dos direitos da criança e do adolescente, em particular, sobre a política socioeducativa ao adolescente em conflito com a lei.

Quadro 1 – Trajetória da legislação e marcos regulatórios

1830	Código Criminal do Império do Brasil - fixava a imputabilidade penal plena aos 14 anos de idade.
1846	Decreto nº 406 – dispensava leis de amortização em favor do Recolhimento de Santa Theresa da Cidade de São Paulo e do Convento de Santa Theresa desta Corte.
1858	Decreto nº 994 – concedia, não só ao Hospital de Misericórdia da Cidade de São João D’el Rei, quatro loterias para o estabelecimento e manutenção do recolhimento de “expostas” e uma loteria à Matriz da “Villa de Oliveira”.
1863	Decreto nº 3.283 - manda observar o regulamento para a admissão de meninas pobres no Colégio “das Macaúbas”.
1889	Promulgado um novo Código Penal dos <i>Estados Unidos do Brasil</i> - majorava a imputabilidade penal para nove anos de idade, mantendo o critério biopsicológico adotado no Código anterior e a imputabilidade plena aos 14 anos de idade.
1916	Entra em vigor o Código Civil Brasileiro - tratava de crianças e jovens e também das mulheres, como uma extensão do direito do homem.
1921	Lei nº 4.242 é promulgada – percebia-se o abandono da concepção biopsicológica.
1922	Decreto 22.213, conhecido como Consolidação das Leis Penais - afirmava novamente que não eram criminosos os menores de 14 anos.
1923	Decreto 16.272 - criava normas de Assistência social para proteger menores abandonados e delinqüentes.
1927	Decreto 17.943-A – instituía o Código de Menores.
1934	Constituição de 1934 - estabelecia “a incumbência da União, estados e municípios de assegurarem o amparo aos desvalidos, à infância e à maternidade, de socorrerem as famílias de prole numerosa, de adotarem medidas para restringir a mortalidade e morbidade infantil, de protegerem a juventude e cuidarem da higiene mental”.
1964	Lei nº 4.513 - instituía a Política do Bem-Estar do Menor (PNBEM).
1979	Lei nº 6.697 - instituía o novo Código de Menores.
1985	Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade - Regras Mínimas de Beijing – aprovadas pela ONU.
1988	Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil (Diretrizes de Riad) e promulgação da Constituição Federal – aprovadas pela ONU.
1990	Regras Mínimas das Nações Unidas para Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade – aprovadas pela ONU.
1989	Convenção Internacional dos Direitos da Criança – aprovada pela ONU.
1990	Estatuto da Criança e do Adolescente – sancionado pelo Governo Brasileiro.
1996	Programa Nacional de Direitos Humanos I – sancionado pelo Governo Brasileiro.
2002	Programa Nacional de Direitos Humanos II – sancionado pelo Governo Brasileiro.
2006	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) – aprovado pelo CONANDA.
2009	Programa Nacional de Direitos Humanos III – sancionado pelo Governo Brasileiro.
2011	Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes – aprovada as diretrizes nacionais pelo CONANDA.

Sistematização: Ariane Costa de Lima, 2011.

PARTE III

POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI

(...) a política socioeducativa de direitos está intimamente ligada à macro-política social brasileira, onde as alterações provocadas no atendimento à infância e adolescência não podem ser compreendidas sem o entendimento das contingências históricas e econômicas que balizam o cenário atual das transformações societárias (SILVESTRE, 2010, p. 68).

O Brasil conta com 5.565 municípios e, desses, 4.910 (88,2%) declararam possuir política ou ações destinadas ao segmento criança e adolescente. Os dados são da “Pesquisa de Informações Básicas Municipais”, de 2009, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No que se refere ao adolescente em conflito com a lei, a mesma pesquisa mostra que, em municípios com mais de 500.000 habitantes, 89,7% deles declararam ter política voltada para esse público. Esse percentual é de 81,9% em municípios de 100.101 a 500.000 habitantes; de 73,1% em municípios com 50.001 a 100.000 habitantes; de 53,5% em municípios de 20.001 a 50.000 habitantes; de 44,3% em municípios de 10.001 a 20.000 habitantes; de 36,9% em municípios de 5.001 a 10.000 habitantes e de 34,7% em municípios com até 5.000 habitantes (IBGE, 2009).

Tais dados sustentam as diretrizes apresentadas no ECA, no Livro II, *Parte Especial*, Título I- *Da política de Atendimento* expressas nos artigos 86 a 89 que tratam da política de direitos à criança e ao adolescente e, em particular, sobre a política socioeducativa destinada ao adolescente em conflito com a lei, a saber: municipalização, descentralização político-administrativa, criação de conselhos de direitos, manutenção de fundos públicos da infância e adolescência, integração dos órgãos operacionais do sistema de justiça, mobilização da opinião pública para a participação popular e democrática nas diversas instâncias da política de direitos.

Em primeiro lugar, o art. 86 estabelece a política de atendimento como uma “política dos direitos da criança e do adolescente” e, por isso mesmo, nenhuma delas é suficiente na atenção integral desse segmento, tendo em vista o paradigma adotado pela legislação brasileira, a doutrina da proteção integral. Assim, a política de direitos deve ser realizada “através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”. Como se vê, a articulação política e a relação entre governo e sociedade civil vai ao encontro do conteúdo do art. 204 da CF, que trata da mobilização social e participação da sociedade, de forma democrática e participativa, nos espaços da ação pública.

Os órgãos de deliberação da política de direitos, incluindo-se a política socioeducativa, são os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, nos três níveis da federação, devendo editar e acompanhar a implementação de políticas e planos; promover e articular campanhas públicas; deliberar pela utilização de recursos dos Fundos; participar do processo de elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual e, no caso, dos Conselhos de Direitos Municipais; registrar as entidades; inscrever os programas de atendimento; criar os Conselhos Tutelares; e gerir o Fundo da Infância e Adolescência.

Em segundo lugar, o art. 87 define que são linhas de ação da política de atendimento as políticas sociais básicas, política, programas, projetos, serviços e benefícios na área da assistência social, portanto, em caráter supletivo, e, para aqueles que deles necessitam, os serviços especiais de proteção especial (prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus tratos, exploração, abuso), a proteção jurídico-social realizada por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente, entre outras.

Em terceiro lugar, são apresentadas as diretrizes dessa política, conforme art. 88:

- 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 (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009);

VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade (Incluída pela Lei nº 12.010, de 2009).

Os dados da pesquisa do IBGE, já referida, apontam que pode ser observado em 47% dos municípios brasileiros algum tipo de ação municipalizada da política de direitos estabelecida pelo ECA, como, por exemplo, parte das medidas de proteção especial (art. 101) e medidas socioeducativas em meio aberto (PSC e LA). Contudo, há ainda a presença do Poder Judiciário como executor de medidas socioeducativas em meio aberto (PSC e LA) em torno de 39% dos municípios, o que contraria o dispositivo legal: a aplicação da medida socioeducativa é papel do poder judiciário e a execução da medida que contempla a organização e estrutura de programas socioeducativos é de responsabilidade do Poder Executivo. Nessa porcentagem não estão inclusas a aplicação da medida de Advertência e obrigação de reparar o dano.

Sobre as entidades de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, o art. 90 estabelece que elas “são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução dos programas de proteção e socioeducativos” em diferentes regimes para a proteção especial e medidas socioeducativas. No que se refere ao âmbito da presente pesquisa, os programas socioeducativos de Liberdade Assistida (LA), Semiliberdade (SL) e Internação (I e incluindo a Internação Provisória – IP) figuram como parte dessa responsabilidade. Apesar de a Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) não estar prevista nesse artigo, a sua execução comporta organização e estruturação de programa de

atendimento, como já vem sendo realizado em vários municípios e, desse modo, deve ser de responsabilidade do Poder Executivo.

Ainda sobre a execução da política de direitos, cabe observar que tanto o setor público estatal (organizações governamentais) como o privado (organizações não governamentais) só podem oferecer ações de atendimento se “proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento” junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Após isso e conforme a lei, o CMDCA deve encaminhar ao Conselho Tutelar e ao Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público) a comunicação dos programas institucionais aptos a funcionar (Parágrafo 1º, art. 90).

Os recursos para a implementação e manutenção dos programas deverão ser previstos nas dotações orçamentárias dos órgãos públicos encarregados das áreas das políticas públicas, tendo em vista o princípio da prioridade absoluta, conforme artigos 227 da CF e 4º do ECA (Parágrafo 2º, art. 90).

Os programas afetos à garantia dos direitos da criança e do adolescente deverão ser avaliados, no máximo, a cada dois anos, pelo CMDCA, constituindo-se em critério para a renovação da autorização de funcionamento, tendo em vista o Parágrafo 3º, art. 90:

- I – o efetivo respeito às regras e princípios desta Lei, bem como às resoluções relativas à modalidade de atendimento prestado expedidas pelos Conselhos de Direitos, em todos os níveis;
- II – a qualidade e eficiência do trabalho desenvolvido, atestadas pelo Conselho Tutelar, pelo Ministério Público e pela Justiça da Infância e da Juventude;
- III – em se tratando de programas de acolhimento institucional ou familiar, serão considerados os índices de sucesso na reintegração familiar ou de adaptação à família substituta, conforme o caso.

Ainda sobre a política de atendimento dos direitos, as entidades não governamentais terão seu funcionamento concedido após registro no CMDCA, que fará comunicação ao Conselho Tutelar e ao sistema de justiça (Poder Judiciário e Ministério Público), conforme o art. 91. E, dentre uma série de quesitos, a entidade não terá seu registro se “não se adequar ou deixar de cumprir as resoluções e deliberações relativas à modalidade de atendimento prestado expedidas pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em todos os níveis” (alínea “e”,

do parágrafo 1º). O registro terá validade máxima de quatro anos, cabendo, ao CMDCA, periodicamente, proceder a sua renovação (Parágrafo 2º).

No caso dos programas socioeducativos (estaduais e municipais), suas inscrições devem ser realizadas nos CMDCA, onde se encontram localizados, e devem apresentar, entre outros requisitos, o “Projeto pedagógico”, contendo o Plano Individual de Atendimento (PIA)⁶¹, a estrutura material, de recursos humanos e estratégias de segurança, o regimento disciplinar e a política de formação de recursos humanos.

Nos casos dos programas que contemplem o acolhimento familiar ou institucional (art. 92, ECA), eles deverão preservar os vínculos familiares e comunitários (inciso I), o atendimento personalizado e em pequenos grupos (incisos III); e, no Parágrafo 2º, os dirigentes deverão remeter à “autoridade judiciária, no máximo a cada 6 (seis) meses, relatório circunstanciado acerca da situação de cada criança ou adolescente acolhido e sua família, para fins de reavaliação prevista no Parágrafo 1º do art. 19 do ECA”. No caso dos programas socioeducativos destinados ao adolescente em conflito com a lei, se aplicam também tais incisos e o conteúdo do parágrafo 2º desse artigo.

Em relação à política socioeducativa, o art. 94 determina às entidades que desenvolvem programas de internação (meio fechado) as seguintes obrigações para seu funcionamento:

- I – observar os direitos e garantias de que são titulares os adolescentes;
- II – não restringir nenhum direito que não tenha sido objeto de restrição na decisão de internação;
- III – oferecer atendimento personalizado, em pequenas unidades e grupos reduzidos;
- IV – preservar a identidade e oferecer ambiente de respeito e dignidade ao adolescente;

⁶¹ O Plano Individual de Atendimento (PIA) deve apresentar, entre outros quesitos, Avaliação inicial, nas áreas jurídica, psicológica, social, pedagógica e de saúde; Acesso a programas de escolarização, esporte, saúde, cultura e lazer, profissionalização e inclusão no mercado de trabalho, além de assistência religiosa; Garantia de condições adequadas de habitabilidade, alimentação de qualidade, vestuário, acesso à documentação; Acompanhamento técnico com equipe multiprofissional, incluindo-se atendimento familiar; Assistência jurídica ao adolescente e sua família; Relatórios de acompanhamento; Articulação com outras entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo, visando assegurar a continuidade do trabalho (ECA, 1990; SINASE, 2006).

- V – diligenciar no sentido do restabelecimento e da preservação dos vínculos familiares;
- VI – comunicar à autoridade judiciária, periodicamente, os casos em que se mostre inviável ou impossível o reatamento dos vínculos familiares;
- VII – oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança e os objetos necessários à higiene pessoal;
- VIII – oferecer vestuário e alimentação suficientes e adequados à faixa etária dos adolescentes atendidos;
- IX – oferecer cuidados médicos, psicológicos, odontológicos e farmacêuticos;
- X – propiciar escolarização e profissionalização;
- XI – propiciar atividades culturais, esportivas e de lazer;
- XII – propiciar assistência religiosa àqueles que desejarem, de acordo com suas crenças;
- XIII – proceder a estudo social e pessoal de cada caso;
- XIV – reavaliar periodicamente cada caso, com intervalo máximo de seis meses, dando ciência dos resultados à autoridade competente;
- XV – informar, periodicamente, o adolescente internado sobre sua situação processual;
- XVI – comunicar às autoridades competentes todos os casos de adolescentes portadores de moléstias infecto-contagiosas;
- XVII – fornecer comprovante de depósito dos pertences dos adolescentes;
- XVIII – manter programas destinados ao apoio e acompanhamento de egressos;
- XIX – providenciar os documentos necessários ao exercício da cidadania àqueles que não os tiverem;
- XX – manter arquivos de anotações onde constem data e circunstâncias do atendimento, nome do adolescente, seus pais ou responsável, parentes, endereços, sexo, idade, acompanhamento da sua formação, relação de seus pertences e demais dados que possibilitem sua identificação e a individualização do atendimento (ECA, 1990).

Ainda sobre a política socioeducativa, as entidades de atendimento devem observar as obrigações contidas no documento aprovado pelo CONANDA sobre os parâmetros pedagógicos e arquitetônicos para a organização e estruturação do sistema de atendimento, o SINASE (2006). Cabe ressaltar que, muito embora o SINASE date de 2006, os parâmetros sobre a execução das medidas socioeducativas já estavam presentes nas Resoluções (ou outra denominação utilizada) dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente⁶², tendo em vista as disposições estatuídas no ECA⁶³.

⁶² Vide apêndice.

⁶³ Vide apêndice.

As diretrizes do SINASE têm como referências os marcos legais nacional e internacional de direitos humanos; o adolescente como sujeito de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento e prioridade absoluta; a afirmação do caráter pedagógico da medida socioeducativa; a primazia dos programas socioeducativos em meio aberto (PSC e LA); a construção da política socioeducativa a partir da intersetorialidade, interinstitucionalidade, interdisciplinaridade e da articulação em rede; a definição das competências e responsabilidades nos três níveis de governo e o cofinanciamento.

O SINASE tem como principal objetivo o reordenamento do sistema de atendimento e respectivas unidades/programas mediante parâmetros pedagógicos e arquitetônicos que possam garantir atendimento individualizado e centralidade da atenção no adolescente e sua família; respeito à diversidade étnico-racial, gênero e orientação sexual; formação continuada dos operadores do sistema de garantia de direitos; construção de um sistema de informação e de monitoramento; efetivo controle social público da política socioeducativa a partir dos Conselhos de Direitos; e mobilização de comunidades e mídia sobre as problemáticas que envolvem o adolescente em conflito com a lei.

Tal marco regulatório⁶⁴ constitui-se de um conjunto de princípios, regras e critérios, com caráter político e pedagógico sobre a política socioeducativa e objetiva a garantia dos direitos do adolescente no âmbito da doutrina da proteção integral, inserida no ordenamento jurídico e institucional a partir da Constituição Federal (1988), do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e de outros marcos, como também, as normativas internacionais que tratam do tema adolescência e conflitualidade.

Em linhas gerais, o SINASE estabelece o funcionamento da política socioeducativa de forma descentralizada e municipalizada, observando a gestão democrática e participativa no processo de sua execução; a corresponsabilidade na garantia e financiamento da política socioeducativa em meio aberto (PSC e LA) e em meio fechado (SL e Internação, incluindo a IP); a atuação e articulação em rede dos programas socioeducativos com as demais políticas sociais públicas (saúde, educação, trabalho, profissionalização, esporte, lazer, emprego, etc.).

⁶⁴ Síntese de texto “Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)”, elaborado pelas autoras Irandi Pereira e Ariane Costa de Lima, abril de 2011.

No que se refere à diretriz da municipalização da política socioeducativa, o SINASE dispõe que os programas socioeducativos devem acontecer no espaço em que o adolescente reside - o município/território - para que os vínculos familiares e comunitários não sejam rompidos e mesmo para que Estados, Sociedade e Família, fortalecidos, se sintam responsáveis pelo adolescente no cumprimento de medida socioeducativa, uma vez que as “cidades/territórios” se tornarem educadoras. As medidas socioeducativas em meio aberto (PSC e LA) nos limites territoriais do Município são de responsabilidade do governo municipal e sua plena operacionalização deve ocorrer numa articulação com os entes federados – União e estados - para fortalecimento de todo o sistema socioeducativo.

É importante se distinguir municipalização de "prefeiturização", pois a municipalização da política socioeducativa não fica a cargo apenas do governo municipal, implica a responsabilidade de todos os atores do sistema de garantia de direitos (executivo, legislativo, poder judiciário; Conselhos de Direitos, Tutelares e das Políticas sociais; das organizações da sociedade civil, das comunidades), ou seja, do sistema de garantia de direitos, pois cada órgão, instância e mesmo a sociedade civil deverão unir esforços na implementação do sistema municipal socioeducativo. Cabe ao Conselho Municipal dos Direitos e ao Executivo Municipal fazer essa articulação política para que o adolescente possa cumprir com qualidade a medida socioeducativa que lhe foi imposta pela justiça.

Ao CMDCA cabe definir a política socioeducativa (elaborar e aprovar), acompanhar o andamento desta (monitoramento) e ainda incentivar o exercício do controle social público sobre a mesma. No caso do Conselho Tutelar, embora não seja sua função executar medidas socioeducativas, ele é responsável, juntamente com o Judiciário e Ministério Público, pela fiscalização das entidades executoras de medidas socioeducativas, sejam elas governamentais ou não governamentais. O importante é que o adolescente não faça a “quebra” da medida, ou seja, não deixe de comparecer ao programa e nem de realizar as atividades definidas no Plano Individual de Atendimento (PIA) e que a reincidência (cometimento de outro ato infracional) não faça parte de seu projeto de vida.

Em se tratando da diretriz da descentralização político-administrativa expressa no SINASE, esta pode ocorrer com a distribuição de competências de formulação de políticas públicas entre os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) e pela execução dos programas socioeducativos, geralmente

os referentes ao meio fechado, de âmbito de responsabilidade dos governos estaduais e, em meio aberto, sob a responsabilidade dos governos municipais, em parceria com instituições da sociedade civil.

Sobre a implementação dos parâmetros pedagógicos do SINASE, este ao reafirmar as diretrizes anteriores presentes na legislação (CF e ECA), destaca a participação dos adolescentes pela condição de sujeito de direitos das propostas institucionais relativas ao seu atendimento no cumprimento de medidas socioeducativo. Nesse sentido, devem participar especial da elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) e representação dos adolescentes na gestão democrática dos programas socioeducativos para que possam ter vez e voz em todo o processo de cumprimento de decisão judicial. A gestão político-pedagógica e institucional deve ter como parâmetro o olhar o adolescente em medida como um desafio da ação pública, ou seja, com possibilidade de conhecer suas potencialidades e atuar na sociedade, mesmo desigual, como sujeito de direitos (PEREIRA, 2006).

A seguir é apresentado quadro síntese sobre a política socioeducativa (organização, competências, atribuições) de acordo com o SINASE:

Quadro 2 – SINASE: organização, competências e atribuições

União	Estados	Municípios
1) coordenar e regular o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo;	1) coordenar o Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo;	1) coordenar o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo;
2) formular e executar a política nacional de atendimento socioeducativo, exercendo funções de caráter geral e de suplementação dos recursos necessários ao desenvolvimento dos sistemas estaduais, distrital e municipais;	2) elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo, em cooperação com os Municípios;	2) instituir, regular e manter o seu sistema de atendimento socioeducativo, respeitadas as diretrizes gerais fixadas pela União e pelo respectivo Estado;
3) elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, com a colaboração dos Estados, Distrito Federal e Municípios;	3) instituir, regular e manter o seu Sistema de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes gerais fixadas pela União;	3) elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo;
4) constituir e gerenciar, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, um sistema nacional de cadastro e informação que possibilite o monitoramento e a avaliação dos sistemas, no que se refere às políticas, programas e ações (nacional, estaduais e municipais) voltados ao atendimento dos adolescentes submetidos a processo judicial de apuração de ato infracional e sob medida socioeducativa;	4) prestar assistência técnica aos Municípios na construção e na implementação do Sistema Socioeducativo, nele compreendidas as políticas, planos, programas e demais ações voltadas ao atendimento ao adolescente a quem se atribui ato infracional desde o processo de apuração, aplicação e execução de medida socioeducativa;	4) editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas de seu sistema;
5) prestar assistência técnica aos Estados, consórcios intermunicipais e Municípios na construção e na implementação do Sistema Socioeducativo, nele compreendidas as políticas, planos, programas e demais ações voltadas ao atendimento de adolescentes submetidos a processo judicial de apuração de ato infracional (atendimento inicial) e/ou sob medida socioeducativa;	5) criar, manter e desenvolver os programas de atendimento para a execução das medidas de semiliberdade e internação, inclusive de internação provisória;	5) fornecer, via Poder Executivo, os meios e os instrumentos necessários ao pleno exercício da função fiscalizadora do Conselho Tutelar;

6) colher informações sobre a organização e funcionamento dos sistemas, entidades e programas de atendimento e oferecer subsídios para a sua qualificação;	6) editar normas complementares para a organização e funcionamento do seu sistema de atendimento e dos sistemas municipais;	6) criar e manter os programas de atendimento para a execução das medidas de meio aberto;
7) estabelecer diretrizes gerais sobre a organização e funcionamento dos programas de atendimento e sobre as condições mínimas das estruturas físicas e dos recursos humanos e materiais dos programas e Unidades destinados ao cumprimento das medidas de internação e semiliberdade;	7) estabelecer com os Municípios as formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto;	7) estabelecer consórcios intermunicipais, e subsidiariamente em cooperação com o Estado, para o desenvolvimento das medidas socioeducativas de sua competência.
8) instituir e manter processo de avaliação dos sistemas, entidades e programas de atendimento;	8) prestar assistência técnica e suplementação financeira aos Municípios e às organizações da sociedade civil para regular a oferta de programas de meio aberto;	
9) organizar e coordenar o Sistema de Informações da Criança e do Adolescente – SIPIA II;		
10) disponibilizar, aos Estados, consórcios intermunicipais e Municípios, as informações obtidas a partir do SIPIA II /INFOINFRA, com vistas a subsidiar o aprimoramento da política de atenção aos direitos de crianças e adolescentes.		

Fonte: BRASIL: MJ/SDH/SPDCA/CONANDA. SINASE, 2006.

Ainda Sobre a referência do marco regulatório SINASE, destaca-se abaixo o que é *comum* às esferas de governo (União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios) sobre a política socioeducativa, tomando-se a síntese apresentada no quadro acima:

- 1) estabelecer normas sobre o atendimento socioeducativo mediante a edição de leis, decretos, resoluções (expedidas pelos Conselhos dos Direitos e Setoriais), portarias, instruções normativas e demais atos normativos e administrativos;
- 2) financiar, conjuntamente com os entes federativos, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente em processo de apuração de ato infracional ou que esteja sob medida socioeducativa;
- 3) garantir a publicidade de todas as informações pertinentes à execução das medidas socioeducativas;
- 4) garantir transparência dos atos públicos pertinentes à execução das medidas socioeducativas;
- 5) fornecer, via Poder Executivo, os meios e os instrumentos necessários ao pleno funcionamento dos respectivos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, respeitando os princípios da paridade e do caráter deliberativo e controlador que regem tais órgãos;
- 6) elaborar e aprovar junto ao competente Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente o Plano de Atendimento Socioeducativo;
- 7) atuar na promoção de políticas que estejam em sintonia com os princípios dos direitos humanos e contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e intolerância correlatas;
- 8) implementar programas em parceria com a sociedade civil organizada, ONG's e instituições afins com o propósito de garantir os direitos das populações e grupos discriminados, desfavorecidos ou em situação de vulnerabilidade social;
- 9) monitorar, supervisionar e avaliar o sistema, a política, os programas e as ações – sob a responsabilidade do ente federativo ou por ele delegado – voltadas ao atendimento do adolescente desde o processo de apuração do ato infracional até a aplicação e execução de medida socioeducativa;
- 10) fornecer, via Poder Executivo, os meios e os instrumentos necessários ao pleno funcionamento do Plantão Interinstitucional nos termos previstos no art. 88, V, do ECA;
- 11) proporcionar formação inicial e continuada sobre a temática “Criança e Adolescente” para os servidores públicos e as equipes das entidades conveniadas envolvidas no atendimento ao

adolescente em conflito com a lei, especialmente às equipes de atendimento e de órgãos responsáveis pela execução de políticas de saúde, educação, segurança e outras destinadas aos adolescentes;

12) submeter ao competente Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente os programas socioeducativos executados diretamente pela administração pública;

13) implantar e alimentar cotidianamente, por meio de todos os órgãos estaduais e entidades conveniadas, o SIPIA II/ INFOINFRA;

14) viabilizar o acesso das entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente e de direitos humanos em geral às Unidades de atendimento socioeducativo que estejam sob sua responsabilidade (SINASE, 2006).

Como se pode observar, a política socioeducativa ao adolescente em conflito com a lei tem o seu funcionamento sobre o olhar da interdisciplinaridade, da intersetorialidade e da interinstitucionalidade, o que leva à ação pública em rede de todo o sistema de garantia de direitos no sentido de cumprimento da doutrina da proteção integral expressa na legislação e demais marcos regulatórios, nos planos nacional e internacional. No tocante à gestão participativa da política socioeducativa, o SINASE orienta que os programas socioeducativos devem organizar grupos de trabalhos para:

- 1) constituir-se num mecanismo de integração orgânica e sistêmica do grupo de gestores do sistema socioeducativo;
- 2) ser um canal privilegiado para se estabelecer uma interlocução ativa e participativa entre os diferentes atores que integram as comunidades educativas;
- 3) compartilhar coletivamente o poder nos processos decisórios do planejamento à execução das ações (ABMP, 2008, 40).

Esse grupo, denominado de “comunidade socioeducativa”, deve ser composto pelos profissionais e adolescentes das Unidades e/ou programas de atendimento socioeducativo. Além desses atores, há também a orientação para a criação de um “colegiado gestor” formado pelo dirigente do sistema socioeducativo, equipe diretiva e/ou gerencial desse sistema e diretores de unidades e/ou programas de atendimento, para:

- 1) coordenar, monitorar e avaliar os programas que compõem o Sistema Socioeducativo;
- 2) articular estrategicamente com os Conselhos de Direitos;
- 3) garantir a discussão coletiva dos problemas, a convivência com a pluralidade de idéias e experiências e a obtenção de consensos em prol da qualidade dos serviços e dos valores democráticos;
- 4) assegurar e consolidar a gestão democrática, participativa e compartilhada do Sistema Socioeducativo em todas as instâncias que o compõem, dentro dos princípios democráticos, visando romper com a histórica cultura autoritária e verticalizada;
- 5) assegurar a transparência tornando públicos à sociedade o funcionamento e os resultados obtidos pelo atendimento socioeducativo;
- 6) elaborar e pactuar o conjunto de normas e regras a serem instituídas, que devem ter correspondência com o SINASE (ABMP, 2008, p. 41).

Para que a política socioeducativa se efetive e apresente indicadores de resultado (quantitativo e qualitativo), as novas institucionalidades (Conselhos de Direitos) devem apreender sobre seu papel político na formulação, deliberação, acompanhamento e controle das ações também porque representam um novo modelo de gestão, ou seja, democrática e participativa (art. 204 da CF) sobre a política de direitos.

A legislação, incluindo-se as complementações à CF e os marcos regulatórios daí decorrentes, ao instituir a corresponsabilidade entre Estado, Família e Sociedade na defesa dos interesses de crianças e adolescentes e dispor sobre a concretização dessa política que deverá ser realizada por meio da descentralização político-administrativa, municipalização e com a participação popular (inciso II, do art. 88 do ECA e 204 da CF), na verdade trata da obrigatoriedade de criação e manutenção de Conselhos de Direitos nos âmbitos nacional, estaduais e municipais e de Conselhos Tutelares, apenas em âmbito municipal, (art. 132, ECA)⁶⁵, pois a política de direitos passa, necessariamente, por eles.

A ideia que permeia a criação dessas novas institucionalidades, enquanto órgãos condutores da gestão pública, tem origem “tão antiga como a própria democracia participativa” cujo nascimento é atribuído por alguns pesquisadores

⁶⁵ “Art. 132. Em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução” (ECA, 1990, nova Redação dada pela Lei nº 8.242, de 12.10.1991).

como semelhante aos “clãs visigodos” (GOHN, 2011, p. 175). A autora comenta que, durante os séculos XII e XV, Portugal criou os chamados “concelhos⁶⁶” municipais para administrar suas colônias, o que mais tarde, no país, daria origem às comissões de moradores e, contemporaneamente, aos conselhos urbanos. No plano internacional, os Conselhos tiveram a seguinte dimensão histórica:

(...) os conselhos que se tornaram famosos na história foram: a Comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários de Turim – estudados por Gramsci, alguns conselhos na Alemanha nos anos 20 deste século, conselhos na antiga Iugoslávia – nos anos 50, conselhos atuais na democracia americana. Observa-se que, na modernidade, os conselhos irrompem em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter mais tradicional. Os conselhos operários e os populares, em geral, rejeitavam a lógica do capitalismo, buscavam outras formas de poder descentralizadas, com autonomia e autodeterminação (GOHN, 2011, p. 175).

No Brasil, Teixeira (2004) relembra que a figura Conselhos pode ser vista desde o tempo do Império quando se destacava a atuação dos Conselhos de Educação. Nessa época tais representações foram idealizadas como “órgãos do governo, com função de assessoramento e colaboração”, configuração esta que mais adiante se modificaria. Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente têm caráter deliberativo e não consultivo.

Na educação brasileira, a existência dos conselhos pode ser identificada desde o Império. Considerando-se o período republicano, constata-se uma contínua transformação das concepções que orientaram a organização dos conselhos de educação nos diferentes momentos da história educacional brasileira e que plasmaram sua forma de funcionamento. Essas mudanças podem ser identificadas nos preceitos legais que definem a natureza desses órgãos em cada momento histórico, as competências que lhes são atribuídas e sua composição (TEIXEIRA, 2004, p. 693-694).

Em 1923, com a promulgação do Decreto nº 16.272, além de outras questões afetas ao campo da assistência social, esta normativa criou o Conselho de Assistência e Proteção dos Menores, que, nos dizeres de Gomes (2008), pode ser

⁶⁶ Na época a escrita de Conselho era com a letra “c”.

considerado “protoforma parcial do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente” na forma que se tem hoje, previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente⁶⁷, cuja competência previa: a fiscalização dos estabelecimentos de educação, fábricas e oficinas; o auxílio ao juiz e aos seus “comissários de vigilância” na vigilância, proteção e intervenção em casos de “menores” e egressos dos estabelecimentos de internação e àqueles que viviam em situação de rua. Para a autora, essa criação “insinua-se” como “uma primeira medida de viés democrático e socializador das decisões necessárias para a proteção infanto-juvenil” (p. 45).

Seguindo o recorte que interessa à presente pesquisa os estudos de Gohn (2011) mostram a existência de outras experiências colegiadas brasileiras: os conselhos comunitários criados pelo próprio Poder Público para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares e os conselhos populares, nascidos como resultado da organização popular e de suas lutas e negociações com o Poder Público.

No final dos anos 1970 e início dos anos 1980, diante do autoritarismo militar vigente, a sociedade civil se posicionou frente à luta pelas liberdades políticas e defesa de melhores condições de vida para a população. A sociedade clamava por “novos canais de participação social” em um “campo de confronto à ditadura” e, assim, os conselhos populares de segurança pública, de cultura, de creches, moradia, etc. foram sendo criados (NEVES, 2007, p. 398). Além dessas, merece destaque a experiência na época, os Conselhos de Saúde, que, segundo Liberati e Cyrino (2003), mesmo não sendo paritários em sua composição, a participação de trabalhadores foi tão significativa que, em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS), tendo como uma de suas diretrizes a participação popular. A legislação principal (CF) seguindo essa direção, estabeleceu, no art. 204, a participação da sociedade em outros campos, como é o caso da política de direitos da criança e do adolescente (Conselho de Direitos e Conselho Tutelar).

⁶⁷ “Art. 88 - O Estatuto da Criança e do Adolescente – “São diretrizes da política de 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” (ECA, 1990).

Assim, quando se faz referência aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, estes são tomados como⁶⁸

Órgãos deliberativos da política de promoção dos direitos da criança e do adolescente, controladores das ações em todos os níveis no sentido da implementação desta mesma política e responsáveis por fixar critérios de utilização através de planos de aplicação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, incumbindo-lhes ainda zelar pelo efetivo respeito ao princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, nos moldes do previsto no art. 4º, caput e parágrafo único, alíneas "b", "c" e "d" combinado com os artigos 87, 88 e 259, parágrafo único, todos da Lei nº 8.069/90 e art. 227, caput, da Constituição Federal.

Sobre a figura do Conselho esclarece Tatagiba (2005):

Os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros, representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós. Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos (TATAGIBA, 2005, p. 209).

No que diz respeito ao Conselho Tutelar (CT), ele é definido em lei como “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos em Lei”⁶⁹ e, segundo Liberati e Cyrino(2003),

(...) caracteriza-se por um espaço que protege e garante os direitos da criança e do adolescente, no âmbito municipal. É uma ferramenta e um instrumento de trabalho nas mãos da comunidade, que fiscalizará e tomará providências para impedir a ocorrência de

⁶⁸ Sobre os Conselhos de Direitos verificar a Resolução 105, expedida pelo CONANDA em 15/06/2005, que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

⁶⁹ Art. 131 ECA.

situações de risco pessoal e social de crianças e adolescentes (p.125).

No entendimento de Heringer (1992), há diferenciação entre esses dois Conselhos: os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente “destinam-se à formulação, gestão e fiscalização das políticas relacionadas às crianças e adolescentes” e os Conselhos Tutelares, como aqueles encarregados pelo “atendimento cotidiano às vítimas do não-cumprimento dos direitos garantidos no Estatuto” (p. 42).

No caso, os Conselhos de Direitos são compostos, de forma paritária, por representantes da sociedade civil e de órgãos governamentais em cada esfera (nacional, estadual e municipal), que atuarão sem remuneração diante do relevante interesse público que caracteriza tal atividade, conforme enuncia o art.89 do ECA⁷⁰.

Tomando-se a Resolução 106 do CONANDA (2005), a “igualdade quantitativa”, ou seja, “a representação governamental deve ser em número correspondente à representação das organizações da sociedade civil⁷¹”. Na compreensão da ideia de paridade assim a definem HOUAISS e VILLANI (2003) como característico do que é par, parceiro, semelhante e que guarda interesses comuns entre os participantes dos Conselhos de Direitos.

Paridade s.f.: 1. qualidade ou característica do que é par, igualdade 2. qualidade de ser parecido; semelhança, parecença, similaridade 3. Igualdade salarial entre os mesmos níveis de carreira (...) (p. 2.766).

Dervanoski Jr. (2009) entende a noção de paridade “como uma ferramenta que a sociedade pode utilizar com o intuito de assegurar seu próprio fortalecimento, participando, elaborando e fiscalizando políticas públicas no setor da infância e juventude” (p. 56). Contudo, na prática, sabe-se que os interesses são, muitas vezes, antagônicos, seja entre os pares da representação governamental, entre os da representação não governamental e, claro, na relação governo-sociedade civil.

⁷⁰ “Art. 89 – A função de membro do conselho nacional e dos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada” (ECA, 1990).

⁷¹ Resolução nº 106, expedida pelo CONANDA em 17/11/2005 (Anexo).

As recentes pesquisas sobre gestão da política de direitos revelam que a paridade quantitativa nem sempre revela paridade qualitativa, pois, em muitas situações, há representantes da sociedade civil que defendem pontos de vista da representação governamental e mesmo de sua própria representação. E os dados mostram que representantes da sociedade civil ocupam cargos em confiança ou são assessores ou mesmo prestadores de serviços de governos. Essa condição, muitas vezes, contribui para uma relação de dependência entre público-privado que incide, negativamente, sobre os reais interesses da criança e do adolescente.

Nesse sentido, a Resolução nº 106 (2005) do CONANDA, ao complementar as diretrizes sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos de Direitos, clareia a importância da alternância de cargo entre representantes do governo e da sociedade civil, principalmente, na presidência do Conselho. Críticos do tema da paridade nos Conselhos de Direitos, a minoria deles, defendem que, no período em que a representação da sociedade civil estiver presente nos Conselhos de Direitos, a instituição não deve contar com verba pública e também não prestar assessoria ou prestação de serviços.

Ainda sobre essa questão cabe a observação de Campelo e Carvalho (2002):

Esse cenário contemporâneo, no Brasil, vem possibilitando à sociedade civil e ao Estado, por meio da doutrina da Proteção Integral, vislumbrar a possibilidade da mudança no quadro histórico de violação dos direitos da criança e do adolescente. Assim, pelos princípios de descentralização, municipalização e participação, desencadearam-se [sic] uma reorganização das funções do governo, conclamando-se as comunidades a assumir responsabilidades com a perspectiva de medir e garantir direitos. Nesse processo, os municípios se constituem com o objetivo de formular, planejar, fiscalizar e executar políticas que atendam as necessidades do segmento infante-juvenil (*apud* DERVANOSKI JUNIOR, 2009, p. 69).

Sobre essa representação que se pretende democrática e popular, a pesquisa do IBGE (2009) demonstra que, dos 5.565 municípios brasileiros, 5.039 possuem Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares; 434 municípios possuem apenas Conselho Tutelar e 45 municípios possuem somente Conselho de Direitos e, em 47 municípios brasileiros, não há a presença de nenhum deles. Nesse sentido, a política em favor dos direitos da criança e do adolescente ainda está distante do que preconizam as leis. E, assim,

Tribunais Superiores de Justiça do país, em suas decisões, vêm admitindo legitimidade do Ministério Público em exigir dos municípios a execução da política pública de direitos como também a possibilidade de o Poder Judiciário determinar ao Poder Executivo o cumprimento da decisão legal, reconhecendo o conteúdo da Resolução 106 do CONANDA. A título de ilustração, desloca-se decisão do STJ:

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO.

1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autorizam que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador.
2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas.
4. Recurso especial provido. (STJ, 2ª Turma, RECURSO ESPECIAL Nº 493.811 – SP, 2002/0169619-5, relatora Ministra Eliana Calmom). O direito do menor à absoluta Prioridade na garantia de sua saúde, insta o Estado a desincumbir-se do mesmo através de sua rede própria. Deveras, colocar um menor na fila de espera e atender a outros é o mesmo que tentar legalizar a mais violenta afronta ao princípio da isonomia, pilar não só da sociedade democrática anunciada pela Carta Magna, mercê de ferir de morte a cláusula de defesa da dignidade humana” (STJ, RESP 577836/SC – Rel. Min. Luiz Fux – j. 21/10/04).

Vê-se assim que, muito embora essas novas institucionalidades enfrentem ainda muitos desafios, suas decisões vêm ganhando, cada vez mais, efetividade na garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Nesses 21 anos de vigência da doutrina da proteção integral (ECA), avanços existem como também limites e desafios. Uma lei não acontece só por sua existência enquanto marco regulatório: é necessário um conjunto de fatores para a sua realização plena, como, por exemplo, a vigília da sociedade em torno da defesa do superior interesse de crianças e adolescentes e da condução ética na concretização da política de direitos humanos. Um dos avanços é a admissão da criança e do adolescente como titular de direitos e o caráter universal desses direitos. Ou seja, o exercício do seu direito não está condicionado a nenhum tipo de

arbitrariedade como em tempos do passado, no plano legal. O exercício do direito ao público infante-juvenil é responsabilidade de todos, deve ser garantido por todos, de forma irrestrita, ou seja, independente da religião, etnia, faixa etária, classe social em que se encontra a criança ou adolescente, e seu direito a acesso à educação, saúde, lazer, cultura deve ser garantido (PEREIRA e LIMA, 2011).

No caso da política socioeducativa, a concretização de tais direitos deve ser buscada cotidianamente na ação da defesa técnica por profissional competente (Defensorias Públicas, advogados), pois, na medida em que o adolescente tem, de fato, seus direitos garantidos, é possível à sociedade, como um todo, exigir que ele tenha responsabilidade com a vida social e com sua própria vida.

Ainda como avanços dessa política, podem ser considerados: a) a sua própria construção sob a ótica dos direitos humanos e da ação intersetorial, interinstitucional e interdisciplinar e da criação de comissões e grupos gestores, como, por exemplo: a) Comissão Intersetorial de Acompanhamento da Implementação do SINASE, composta por representantes de ministérios e Conselhos; a expedição da Portaria Interministerial com o Ministério da Saúde (saúde mental), com a formulação de um plano de ação intersetorial a partir de 2007; b) a inclusão do SINASE nos planos das políticas dos ministérios; c) a criação e manutenção de Fórum de Gestores Socioeducativos Estaduais e Municipais (capitais); d) o Diálogo com CONGEMAS e FONSEAS; e) o Estudo da corresponsabilidade no financiamento, bem como limites e competências na gestão compartilhada e ainda formulação de acordos de cooperação técnica internacional; f) a realização de conferências dos direitos; g) o debate e elaboração do Plano Decenal da Política de Direitos da Criança e do Adolescente; h) a reversão do aprisionamento dos adolescentes (medida de privação de liberdade); i) o aumento de recursos para o meio aberto (crescimento de 33% em 2003-2005 para 50% em 2006-2007), a municipalização das medidas de PSC e LA, a descentralização político-administrativa das medidas em meio fechado (SL, I, IP); j) o fortalecimento do sistema de defesa dos adolescentes (Defensorias e Centros de Defesa); k) a realização de estudos e pesquisas sobre a política socioeducativa em parceria com o FONACRIAD (MJ/SDH/SPDCA, 2004).

PARTE IV

PERMANÊNCIAS E MUDANÇAS NA POLÍTICA NACIONAL SOCIOEDUCATIVA: PNBEM E SINASE

Não podemos ter esperança de prever o futuro, mas podemos influir nele. Na medida em que as previsões determinantes não são possíveis, é provável que as visões de futuro, e até as utopias, desempenhem um papel importante nesta construção (PRIGOGINE, I. 1996).

Esta parte da pesquisa trata da identificação das categorias de análise *permanências* e *mudanças*, tomando dois principais documentos sobre a política pública brasileira destinada a crianças e adolescentes brasileiros, tendo em vista o recorte do objeto de estudo, a política socioeducativa ao adolescente em conflito com a lei, a saber: a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) de 1964 e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) de 2006. De antemão, cabe ressaltar que são documentos concebidos de forma e em contextos diferentes e com finalidades de aplicação, em parte, também diferente.

A possibilidade de identificação comparativa entre esses dois marcos regulatórios poderá auxiliar na compreensão dos avanços e limites sobre o processo de implementação da política socioeducativa, se tomada em seu caráter prospectivo, isto é, em referência ao “devir” das sociedades enquanto capacidade de organizar o presente em virtude do futuro. Numa linguagem científica, tal caráter prospectivo está próximo de uma ciência humana aplicada (DUROZOI & ROUSSEL, 1993).

Uma primeira aproximação com os termos *permanência* e *mudança* trata de suas definições em dicionários na área de humanas, em especial nos campos da Filosofia, Sociologia e Direito, a saber:

a) *permanência*, segundo Kant, “expressa, em geral, o tempo como o correlato constante da presença da aparência, da mudança e da concomitância”, em

outros termos, “é o tempo enquanto duração”. Ainda para o autor, significa “princípio de permanência da substância”, segundo o qual “todos os fenômenos contêm o permanente (substância) como sendo o próprio objeto e a variável como simples determinação deste, ou seja, uma maneira de ser do objeto”; “caráter do que permanece semelhante a si mesmo através do tempo”. Em epistemologia, “os princípios de permanência referem-se às grandezas que permanecem invariáveis por meio de transformações observáveis (Massa. Energia)” (DUROZOI e ROUSSEL, 1993, pp. 758 e 360, respectivamente).

b) *mudança*, tem o significado geral de “objeto de transformação”; “o mesmo que movimento”; “o mesmo que alteração”. (ABBAGNANO, 1998, p. 686). A ideia de “movimento” trazida pelo dicionarista é a de que, em geral, significa “mudança ou processo de qualquer espécie” e se relaciona com o significado de “potência” na concepção aristotélica, ou seja, “movimento é a realização do que está em potência”: a construção, o crescimento (p. 686). Também por movimento se compreende a noção de que “um corpo que se move adquire alguma coisa: uma espécie de determinação qualitativa” ou, de outro modo, “como a mudança de relação de um corpo com os corpos que o circundam” (p. 886). Também pode se compreender por “mudança” a ideia de mutação, no sentido de “mudança substancial e mudança accidental” de algo ou coisa (DUROZOI e ROUSSEL, 1993).

Cabe ressaltar o motivo que permeou o interesse aqui em pesquisar como as *permanências* podem interferir na garantia da “gramática dos direitos”, estatuída sob o paradigma da doutrina da proteção integral que propugna por *mudanças* (de conteúdo, de método e de gestão) no olhar e trato aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Como visto, para o desenvolvimento da pesquisa, foram adotados como metodologia procedimentos de base analítico-documental sobre a política socioeducativa ao adolescente em conflito com a lei, privilegiando-se os documentos essenciais no enfrentamento do problema, a PNBEM (1964) e o SINASE (2006), por fundamentarem, enquanto conteúdo, método e gestão dessa política pública. O primeiro documento foi ancorado nas legislações especiais para a criança e o adolescente, os Códigos de Menores (1927 e 1979), e o segundo, no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), que representam, ao ver desta pesquisa, três

momentos importantes para a reflexão da política de direitos humanos para esse segmento no Brasil.

Outros marcos regulatórios também foram considerados, os tratados internacionais, as resoluções do CONANDA e, o maior deles, de caráter magno, a Constituição da República. Todos definem as bases do ordenamento jurídico e institucional brasileiro⁷² em vigor e, por isso, possibilitam a análise sobre *permanências* e *mudanças* de paradigmas no olhar e trato da gestão da política socioeducativa, ou seja, a manutenção da doutrina da situação irregular (“menor” enquanto objeto de tutela) ou o reconhecimento dos direitos de cidadania, tendo em vista a condição de sujeito de direitos e pessoa que se encontra em condição peculiar de desenvolvimento.

Nos debates sobre a implementação do sistema socioeducativo à luz do SINASE, tem-se verificado a coexistência de pontos comuns entre este sistema (doutrina da proteção integral) e o anterior (doutrina da situação irregular) e, nesse sentido, procede-se à leitura comparativa para se observar a existência de determinados aspectos permanentes e mudanças operadas nos dois sistemas. A leitura da legislação anterior ao ECA (Código de Menores) e da política, a PNBEM, expressa princípios e diretrizes da atenção pública à criança e ao adolescente (os “menores” de então) em situação irregular, incluindo-se o adolescente em conflito com a lei e as medidas judiciais a ele impostas. Apesar de cada um dos sistemas representarem diferentes paradigmas no olhar e trato do problema, *permanências* e *mudanças* sobre princípios, diretrizes e operacionalização da política foram identificadas.

De antemão, é preciso observar que no plano doutrinário houve, com a promulgação do ECA, a ruptura com a doutrina da situação irregular, discricionária sobre crianças e adolescentes que se situavam na categoria de empobrecidos, carentes, órfãos, abandonados, delinquentes e/ou, com conduta antissocial⁷³, para a

⁷² Por ordenamento jurídico-institucional se compreende a noção trabalhada por Bobbio (1997) de que “as normas jurídicas nunca existem isoladamente, mas sempre em um contexto de normas com relações particulares entre si” (p. 9).

⁷³ DO OBJECTO E FIM DA LEI – “Art. 1º O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinqüente, que tiver menos de 18 annos de idade, será submettido pela autoridade competente ás medidas de assistencia e protecção contidas neste Codigo” (Código de Menores, 1927).

instituição da doutrina da proteção integral que representa um conjunto de direitos para o universo de crianças e adolescentes, sem nenhum traço discricionário, tendo em vista o seu reconhecimento como sujeito de direitos e prioridade absoluta da família, da sociedade e do Estado. Toda mudança paradigmática acaba refletindo numa alteração do olhar sobre essa faixa etária no interior do sistema de garantia de direitos e, conseqüentemente, sobre o adolescente em conflito com a lei.

Em que pese o Brasil ser signatário de tratados internacionais (convenções, declarações, recomendações) da Organização das Nações Unidas (ONU) e, por conseguinte, de um rol de normativas nacionais que estabelece garantias ao pleno desenvolvimento humano da infância e adolescência, a realidade vivida por parte considerável dessa população ainda mostra que a legislação que garante direitos não apresenta a necessária correspondência em termos de aplicabilidade.

As categorias⁷⁴ de análise *permanências* e *mudanças* foram utilizadas como denominações sinalizadoras das ideias de “semelhanças e diferenças”, “simetrias e assimetrias”, “aproximações e distanciamentos”, “continuidades e descontinuidades” a partir das contribuições de diversos autores (GOMES, 2.008; SPOSATI, 2005 e 2007 e SILVA, 2.005), tendo em vista a metodologia de base analítico-documental adotada na pesquisa. Assim, foram considerados alguns aspectos que puderam ser categorizados como *permanências* e *mudanças* a partir da análise do sistema socioeducativo em torno dos documentos PNBEM (1964) e o SINASE (2006), como:

- <> concepção adolescente em conflito com a lei;
- <> concepção do direito da criança e do adolescente;

Art. 1º - “Este Código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores: I – até 18 anos de idade, que se encontre em situação irregular; II – entre 18 e 21 anos, nos casos expressos em lei. “Parágrafo único: as medidas de caráter preventivo aplicam-se a todo menor de 18 anos, independentemente, de sua situação” (Código de Menores, 1979).

⁷⁴ O vocábulo “categoria” é empregado no presente estudo com o significado de classificação (FERREIRA, 2000) no trato da política socioeducativa dirigida ao adolescente em conflito com a lei e, a ideia de “indicadores” de Nozabielli (2008): “Esses indicadores foram agrupados sob três aspectos: de situação, de permanência, e de mudança. Os indicadores de situação caracterizam aspectos da realidade dos municípios, que podem trazer determinações aos processos de gestão da política de assistência social. Os indicadores de permanência vinculam-se à matriz conservadora da assistência social, historicamente determinada e anterior ao processo de reconhecimento dessa área como política de Estado. Os indicadores de mudança marcam as inovações na gestão da assistência social, introduzidas, particularmente, pelos municípios, a partir dos referenciais normativos que têm origem na CF/88” (p. 208).

- <> princípios e diretrizes da política de direitos, incluindo-se a política socioeducativa;
- <> sistema dos direitos da criança e do adolescente, sistema de justiça e sistema socioeducativo;
- <> responsabilidades dos entes federados e dos sistemas na garantia da política socioeducativa;
- <> planos da política de direitos, incluindo-se a socioeducativa;
- <> adolescente em conflito com a lei e protagonismo juvenil;
- <> institucionalidades da política de direitos (Conselhos de Direitos) e do sistema socioeducativo;
- <> financiamento da política.

A pesquisa, ao adotar o procedimento metodológico analítico-documental para o estudo do tema, procurou observar a presença de *permanências* e *mudanças* entre dois paradigmas tão distintos (PNBEM e SINASE) e a sua incidência na gestão da política ao adolescente em conflito com a lei. Esse procedimento permitiu verificar em que medida é possível a coexistência de paradigmas tão distintos, tomados enquanto categorias *permanências* e *mudanças*, na gestão da política socioeducativa de direitos ao adolescente em conflito com a lei, analisar como as *permanências* e *mudanças* incidem na gestão da política socioeducativa e perceber em que aspectos os dois sistemas públicos, ao se aproximarem e ao se distanciarem, dificultam ou não a garantia dos direitos ao adolescente em conflito com a lei.

Nesse sentido, é preciso retomar a trajetória das legislações e dos marcos regulatórios que incidem sobre a política de direitos, em especial ao adolescente em conflito com a lei, já apresentados em outras partes desta dissertação, destacando-se os aspectos das categorias *permanências* e *mudanças*⁷⁵.

A política de atenção à infância e adolescência brasileira deve ser compreendida em seu processo histórico e, de modo didático, em dois grandes marcos: um, sob a égide da doutrina da situação irregular expressa nos Códigos de

⁷⁵ Para efeitos de melhor visualização das categorias *permanências* e *mudanças* na legislação e nos documentos (PNBEM e SINASE), os aspectos serão destacados em negrito.

Menores de 1927 e 1979, em que a proteção à infância e a adolescência era pautada nos binômios repressão-proteção, compaixão-repressão, carência-delinquência, assistência-repressão, entre outros, como também o trinômio lei, justiça, internação na construção da categoria “menoridade” e, na atual legislação, Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, sob a ótica da política de direitos humanos, e esse segmento como sujeito de direitos e pessoa em condição peculiar de desenvolvimento e, por isso, prioridade absoluta da família, sociedade e Estado.

Tomando-se a categoria de análise *permanência*, pode-se observar que, das legislações especiais e marcos regulatórios da política socioeducativa, não se encontra a devida relação de *permanência* em termos da **concepção de adolescente**: as pessoas com menos de 18 anos das camadas populares figuravam na categoria “menores” e a política socioeducativa não fazia distinção entre eles, na medida em que as estratégias eram baseadas na internação compulsória dos mesmos nos estabelecimentos e/ou unidades completas de atendimento (instituições totais). Contudo, a partir de 1979, com a reformulação da legislação especial e dos marcos regulatórios, a situação irregular passa a ser expressa. No sentido da categoria de análise *mudanças*, em toda a trajetória da política de atenção ao segmento criança e adolescente houve, pela primeira vez, em mais de 500 anos de história brasileira, a compreensão jurídica do ser-criança e do ser-adolescente, tomados de forma universal e sem nenhum traço discricionário e, com isso, foi possível, no plano legal, a ruptura com a doutrina da situação irregular para a doutrina da proteção integral.

A ideia de “travessia” é um bom recurso para que se possa compreender a trajetória da política de atenção à criança e ao adolescente no país. Numa síntese, pode-se nomeá-la do seguinte modo, a partir das orientações de SILVESTRE (2010): “da filantropia à disciplina para o trabalho” e “quando se aprovam direitos” (p. 32; 45). Assim, o desenho da política de atenção a esse segmento pode ser apresentado a partir de três grandes marcos históricos, segundo diferentes fontes: de 1500 a 1920; de 1920 a 1988; de 1988 aos dias atuais (SILVESTRE, 2010; COSTA, s.d.; SANTOS, 1992; PEREIRA JR, 1992).

Relacionando-se o desenho da **gestão da política** a três grandes marcos históricos, pode-se perceber que a categoria *permanência*, em cada momento histórico social e modelos diferenciados:

<> no primeiro caso, o Estado tinha presença tímida na ação pública dirigida aos “menores”, indicando apenas algumas regulações para esse atendimento e financiando a iniciativa privada a cargo das organizações sociais ligadas à Igreja Católica e alguns patronatos;

<> no segundo caso, a PNBEM, por meio da FUNABEM, disciplinava o sistema de atenção aos “menores” com um modelo de gestão concentrado (política, financeira, controle). Contudo, houve, a partir da metade dos anos 1970, preocupação com a gestão da política mais próxima das comunidades e, para isso, os programas de atendimento tinham, como critério para o conveniamento com as FEBEM nos estados, a família como eixo central (protegendo-se a família, protege-se a criança, protege-se a sociedade); e,

<> no terceiro caso, a gestão da política no ECA e no SINASE se atém às diretrizes da articulação e integração interinstitucional e intersetorial governamental e não governamental e nos três âmbitos da esfera pública para a consecução da política em torno de um sistema público de garantia de direitos. Tais diretrizes são reafirmadas no SINASE na organização dos sistemas socioeducativos. Nesse sentido, a categoria de análise *permanência* não se mantém nesses marcos regulatórios sobre a gestão da política socioeducativa, indicando, assim, *mudança* do desenho da gestão e consecução dos sistemas socioeducativos.

No primeiro marco, apesar da elasticidade do período do tempo, (1500-1920), a **política** pode ser descrita sob a ótica da ação filantrópica ou assistencialista, em que a participação era quase que exclusiva da iniciativa privada e de inspiração religiosa. Segundo Silvestre (2010), “o assistencialismo tinha como marca principal o sentimento de fraternidade humana, mas de conteúdo paternalista, que privilegiava a caridade e a beneficência, sem a pretensão de mudanças sociais”. O Estado, muito timidamente, foi aos poucos regulando as ações de caráter público e

“gradativamente alterando o funcionamento da assistência no país”, até porque eram de sua responsabilidade a definição e execução da política de atendimento e seu financiamento. A participação na atenção à infância e adolescência pode ser considerada evada de informalidade e consistia “no recolhimento de recém-nascidos por famílias que os criavam até à idade adulta” (p. 33).

Nas análises de Marcílio (1998), tais **práticas** foram sendo substituídas na segunda metade do século XIX e “cedendo vez às clínicas pediátricas e aos orfanatos, como novas alternativas de enjeitamento às crianças das famílias pobres” (*apud* SILVESTRE, 2010, p. 34). Com isso, a assistência de base filantrópica vai ganhando *status* científico, sendo necessária a **estruturação das ações** (programas, serviços), cabendo ao Poder Público o financiamento e a regulação da emergente política pública de atendimento. Nesse período, foram criados equipamentos com a finalidade de abrigar os “menores” que se encontravam em grandes internatos.

Tomando-se as categorias de análise *permanência* e *mudanças*, pode-se verificar que os marcos estudados apontam o seguinte:

<> o primeiro momento histórico revela a adoção de práticas informais mais ligadas à assistência caritativa e religiosa e, na maioria dos casos, em casas de famílias voluntárias e/ou para o trabalho;

<> no segundo momento, podem-se perceber tentativas de organização e estruturação dos serviços e programas, que exigem a adoção de práticas formais para o debate em nível científico e técnico, com profissionais formados em diversas áreas;

<> no terceiro momento, o ECA e o SINASE reafirmam a adoção de práticas formais, combinando-as com a participação de diversos setores e instituições da sociedade civil na execução da política (sistema de garantia de direitos). O olhar e trato ao adolescente em conflito com a lei na defesa de sua integridade física, espiritual e intelectual, pressupõem a **presença de saberes diferenciados, rigor científico, equipes interdisciplinares e a capacitação dos profissionais** do sistema socioeducativo é considerada uma política de formação continuada.

No que se refere à categoria *permanência*, verifica-se sintonia entre os dois últimos marcos (PNBEM e SINASE) no sentido da **organização dos sistemas de atendimento**. Enquanto na PNBEM se valorizavam as equipes multidisciplinares, o

SINASE privilegia o **olhar interdisciplinar**, tendo em vista a necessidade de **atuação em rede** para a garantia da proteção integral do adolescente em conflito com a lei. Há propostas de capacitação das equipes expressas nos dois marcos regulatórios para a formalização e aprimoramento das práticas. No tocante à categoria de análise *mudança*, há diferenças entre os momentos (PNBEM e SINASE) a partir do olhar e trato ao sujeito/destinatário da ação sobre o **papel do Estado, da sociedade, da família e dos profissionais**. Ao ver desta pesquisa, reside aí o desafio do tratamento diferenciado à questão social adolescência e conflitualidade.

No aspecto criminal, o Código Criminal do Império (1830), apesar da manutenção da teoria do discernimento, do recolhimento dos “menores” em estabelecimentos prisionais, pois as Casas de Correção criadas eram em número insuficiente, algumas inovações podem ser observadas na adoção de vários critérios para se investigar e aplicar medidas aos que cometiam atos infracionais (penais).

Na Primeira República, a questão da teoria do discernimento ganha outros contornos, “excluindo definitivamente pelos menos parte da infância em relação à incidência das normas criminais”, tendo em vista o Código Penal de 1890, que “previu a inimputabilidade sobre o discernimento somente para os maiores de nove e menores de 14 anos. Estes menores julgados capazes eram recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriais pelo tempo definido pelo juiz, até a idade máxima de 17 anos”, por exemplo (SILVESTRE, 2010, p. 35). Contudo, os “menores” continuaram sendo recolhidos em presídios junto com os presos adultos ou em internatos disciplinares idealizados para a vigilância, punição e conformação para o trabalho e, desse modo, já foi possível perceber a tendência de uso do Direito Penal para crianças e adolescentes.

Ainda com as análises de Silvestre (2010) sobre esse momento da história, considera-se que “a assistência social e a repressão criminal para a infância e a juventude convergiram de universos muito apartados para se aproximarem sob uma filosofia semelhante, mas progressivamente mais discriminatória e generalizante” (p. 36). É possível observar a convergência entre noções e práticas distintas (assistência e repressão às infrações penais) nos fins do Século XIX e começo do Século XX pela existência de instituições assemelhadas ou congêneres e, contudo, com normas e objetivos diferenciados.

Em 1919 foi criado então o Departamento Nacional da Criança (DNC), que passou a ser responsável pelo atendimento às mães, às crianças e aos adolescentes. A partir da atenção direta, realizavam-se estudos sobre natalidade, morbidade e mortalidade infantil, sobre o abandono infantil e juvenil para se pensar novas abordagens e estratégias de atendimento. As ações do DNC têm seu atendimento até os anos de 1980, conduzidas por um corpo jurídico, técnico e de apoio institucional. A partir do DNC, o Estado brasileiro vai conduzindo a política pública. No caso dos “menores infratores”, estes continuam recolhidos às instituições disciplinares e, por isso mesmo, estas são caracterizadas como “instituições totais”. A preocupação era com a disciplina, com o controle e com a classificação dos “menores” sob a ótica da ciência criminal em torno da periculosidade.

Em 1927 é sancionado o primeiro Código de Menores e, sob o olhar de vários documentos internacionais, foi necessário trazer inovações como, por exemplo, a extinção do critério do discernimento; a fixação da idade mínima de responsabilização penal absoluta aos 14 anos de idade e estabelecimento de regras processuais específicas para os menores entre 14 e 18 anos; a instituição de um Juízo Privativo de Menores, em 1923, para os casos de “abandonados” e “anormais”; a interferência judicial nas questões de pátrio poder com suspensão, restrição ou ampliação da possibilidade de intervenção do Estado nas dinâmicas familiares, em especial no caso da educação dos filhos; a criação de Centro de Observação de Menores, com a presença de comissariado, aumento da atuação de assistentes sociais, extinção da Roda dos Expostos. Houve a atribuição ao Estado da “tutela”, nos casos do órfão, abandonado, tornando disponível o direito de pátrio poder dos pais que não tinham condições socioeconômicas para cuidar de sua prole: aos menores de sete anos de idade a categoria jurídica prevista era a de “expostos” e aos menores de 18 anos, a categoria “abandonados”.

No que se refere à **questão da apuração do ato infracional**, essa medida sai do âmbito do direito penal e se insere no direito do menor e nas normas e práticas da assistência social. Contudo, a **medida de internação** às instituições reparadoras das condutas “antissociais” foi a mais utilizada para os então “menores” envolvidos em delitos. Apesar de que, por força do Decreto nº 16.722 de 1923, a apuração que era de competência exclusivamente do juízo especializado acabou sendo realizada também por outros juizados.

No que se refere à categoria *permanência*, veem-se nos três períodos distinções no que se refere ao adolescente em conflito com a lei:

<> no primeiro momento, seguindo o trinômio menorista “lei-justiça-internação, o “menor” era recolhido aos internatos de acordo com o poder discricionário do juiz, independentemente de haver cometido delito e mesmo comprovada a sua autoria;

<> no segundo momento histórico, baseado no mesmo trinômio, o “menor”, de acordo com a doutrina da situação irregular, era internado nas casas de correção, patronatos agrícolas e industriais, reformatório. Eram comuns as práticas de internação pelo Poder Judiciário com indícios ou não da prática do fato. A defesa técnica por profissional competente (advogado) era facultativa;

<> no terceiro momento, os marcos regulatórios (CF, ECA, SINASE) apontam *mudanças* substantivas no trato ao adolescente em conflito com a lei no que se refere à responsabilização pela prática de ato infracional. A aplicação de medida socioeducativa é possível desde que haja autoria material do fato e a medida mais grave, como a Internação, só poderá ser aplicada em caráter de excepcionalidade, diante da gravidade do ato, quebra de medida, reincidência. Ao adolescente é obrigatória a defesa técnica por profissional habilitado (advogado), garantida pelo Estado independentemente de condições econômicas. Também foi abolido o critério do discernimento utilizado nos dois outros momentos históricos nos atuais marcos regulatórios.

Em 1935, foi regulamentado o Departamento de Assistência e Proteção aos Menores (DAPM), vinculado à Secretaria da Justiça e Negócios do Interior e voltado ao atendimento dos “menores” encaminhados pelo Juízo de Menores, para acompanhamento e avaliação dos casos, procedendo-se ao processo de internação de uns e à reintegração familiar de outros. Em 1942, pelo Ato de Governo Federal nº 6.013 foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA) com o objetivo de mobilizar ações de assistência social em favor da mulher responsável pelas famílias e também como socorro aos familiares de pracinhas brasileiros que foram para a Segunda Guerra Mundial. Depois de 12 meses de atendimento, sua ação principal foi redirecionada para as vítimas da pobreza e da miséria. O Código Penal de 1940 manteve a inimputabilidade absoluta e fim da teoria do discernimento, conservando a atenuante genérica para os maiores de 18 e os menores de 21 nos completos na prática de delitos.

Em 1941, foi promulgada, pelo Decreto-lei nº 3.709, a criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM) voltado para a atenção dos menores categorizados como desvalidos e delinquentes, vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios do Interior, articulado ao Juizado de Menores do Distrito Federal, dois modelos públicos para o cuidado com os menores de idade. Segundo Costa (1995), o SAM “(...) baseava-se em internatos (reformatórios e casas de correção) para adolescentes autores de ato infracional e de patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos para os menores abandonados” (p. 14). Após 23 anos de funcionamento, o SAM foi substituído por uma nova instituição diante das denúncias de violência, maus tratos, descaso e negligência com a atenção aos então “menores” em conflito com a lei.

Com a Lei nº 4.513 de 1964, foi instituída a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) e criou-se a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), instituição coordenadora da implementação da PNBEM, em todo o território nacional, por meio das Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM) e mesmo, em alguns casos, as fundações municipais. E, com a Lei nº 5.258 de 1967, veio a regulamentação do procedimento de aplicação de medidas socioeducativas e, com a Lei nº 6.698 de 1979, a instituição do novo Código de Menores, que adotava como objetivo principal da intervenção do Estado brasileiro sobre os “menores”, substituindo a categoria “periculosidade” pela “situação irregular. Segundo Marcílio (1998), “novamente sem distinguir, de forma clara, o atendimento na área da assistência social e aquele decorrente do jovem em conflito com a lei” (*apud* SILVESTRE, 2010, p. 42).

Na análise do texto da política (PNBEM), instalada em primeiro de dezembro de 1964, Pereira Jr (1991) mostra que “(...) a visão do ‘menor’ como ameaça social cede lugar à da criança carente e abandonada” e, assim, as práticas de cunho assistencialistas se sobrepõem às punitivas, reforçando “a visão de que o estado de abandono e delinquência seria decorrente da pobreza e desestruturação das famílias dos ‘menores’, devendo ser estas o principal alvo da ação” (p. 20).

Essa política não alterou o paradigma da doutrina da situação irregular adotada anteriormente e nem poderia fazê-lo dada à instalação do regime de exceção pelo golpe militar; contudo, houve crítica à massiva aplicação da medida de internação dos então “menores” das camadas populares. A diretriz apresentada era

a intervenção social no trabalho com famílias na busca de solução do “problema do menor” (FUNABEM, 1984, p. 38).

O Estado autoritário tratou de organizar e difundir a PNBEM, cujo objetivo principal declarado era inverter a lógica do “problema do menor” para o “bem estar do menor que fosse marginalizado ou que estivesse em vias de marginalização, reeducando-os” (FUNABEM, 1984, p. 67).

No que se refere à categoria *permanência* em torno dos **princípios e diretrizes da política de direitos, do sistema de justiça e do sistema socioeducativo**, pode-se observar que

<> no primeiro momento histórico as práticas informais encobriam a visão orgânica da política, da questão social “menor” infrator, abrangendo aí tanto as competências do Poder Executivo quanto do Poder Judiciário e a presença dos voluntários auxiliares da justiça;

<> no segundo momento, com a organização das estruturas de atendimento e da formalização das práticas, a organicidade da política pôde ser visualizada e os poderes, apesar de distintos no plano da lei, se confundiam no enfrentamento da questão social do adolescente em conflito com a lei. A justiça e a assistência são ilustrativas dessa situação: juízes, além de dirimir conflitos jurisdicionais, executavam ações de atendimento sociais numa visão assistencialista, paternalista, distante da ideia de direito e justiça. No que diz respeito ao Ministério Público, este se somava em acusação e defesa;

<> no terceiro momento histórico os marcos regulatórios estabelecem clareza na divisão dos papéis de cada ator/instituição do sistema de garantia de direitos e, dente ele, o de justiça. A ação do judiciário só pode ser pautada no estrito cumprimento da lei, ficando afastado qualquer traço discricionário em sua atuação. Houve também mudanças na ação do Ministério Público na distribuição de sua competência, uma vez que a defesa técnica passa a ficar a cargo das Defensorias Públicas. Entretanto, percebem-se resquícios de sua ação curadora na medida em que ainda se encontra no rol de suas atribuições a possibilidade de propor mecanismos jurídicos e extrajurídicos para a defesa dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e adolescência. Convém ressaltar que a tutela coletiva atribuída à legitimidade do Ministério Público não se diz curativa, posto que a legislação reconhece-o como parte legítima para a tutela de direito/interesses difusos e coletivos para além da violação, cujo fundamento se

alicerça na proteção integral dos direitos da criança e do adolescente, possibilitando a este órgão investir contra a comunidade, sociedade e poderes públicos, por violação aos mais variados direitos e interesses da coletividade infanto-juvenil, ou mesmo de apenas de um indivíduo, isso porque todo direito infanto-juvenil é indisponível. Nesse sentido, não se quer falar na categoria *permanência* e, sim, *mudanças* de conteúdo, método e gestão na defesa dos direitos.

Na visão de Pereira Jr (1992), a contradição novamente se instala, pois se os “menores” não eram mais responsáveis pelo seu próprio “desajustamento”, nesse nova concepção de política, as famílias passariam a ser responsabilizadas pelo “problema do menor”: na prática, “termina consolidando a FUNABEM com a mesma lógica carcerária com a qual dizia querer romper, ampliando o **controle** e **centralizando** o poder de tutela do Estado [e] a **execução** de suas diretrizes ficava atrelada ao sistema construído em torno do Juizado de Menores” (p. 20).

Sobre as finalidades da PNBEM, pondera Paula (1989):

Os que pensam que a questão do menor não foi tratada com as mesmas orientações ditadas pelo autoritarismo estão enganados. Floresceram instituições totais, atreladas à chamada ‘Política Nacional do Bem-Estar do Menor’, tendo como objetivo claro, preciso, reparar as injustiças sociais através de ações compensatórias, destinadas a conter possíveis e previsíveis revoltas marginais, que poderiam comprometer a falsa paz apregoada pelo regime (p. 13).

O **sistema de atendimento** preconizado pela PNBEM. a partir do órgão coordenador, a FUNABEM, **composto por grandes complexos** para comportar Centros de Observação e Triagem e Unidades de Internação, foi o **modelo pedagógico e arquitetônico** proposto para as unidades federadas do país, no sentido de olhar e tratar os “menores”.

Todos os sistemas propugnavam por reordenamento institucional diante dos marcos regulatórios aprovados. No que se refere à categoria *permanência*, pode-se ver similitude entre os dois momentos históricos (organização das estruturas com características fechadas, mesmo no caso das consideradas práticas informais que marcaram o primeiro momento), atendimento massivo, ausência de projeto de cunho pedagógico, rigor da disciplina mantida em ordem unida (filas), desenvolvimento de

atividades para ocupar o tempo ocioso dos internos, modelos arquitetônicos que seguiam os padrões do sistema prisional verticalizados, desvinculação da família e da comunidade, etc. No terceiro momento histórico (SINASE) os parâmetros pedagógicos são definidos a partir de projeto pedagógico, plano individual de atendimento, formação continuada dos profissionais, regimentos disciplinares e regras de convivência entre os internos, unidades pequenas e número reduzido de adolescentes atendidos e na relação adolescente-profissional, cogestão dos programas socioeducativos, sistematização dos dados de atendimento, entre outros. Nesse sentido, pode-se afirmar que há menos *permanência* (similitude entre este momento e os dois primeiros) e, sim, *mudanças* substantivas.

Tomando o arcabouço técnico-legal de criação da FUNABEM, as análises de Passeti (1991) mostram que “o chamado problema do menor foi inserido nos aspectos psicossociais da política de segurança”⁷⁶ e a instituição teria a atribuição de “exercer a vigilância sobre os menores, principalmente a partir de sua condição, de carente, isto é, próximo a uma situação de marginalização social” (*apud* PEREIRA, 1998, p. 151). Já, em meados dos anos 1970, esse sistema de atendimento começa a ser questionado por parte de setores da sociedade, incluindo-se os próprios funcionários, mesmo em pleno regime ditatorial. O contexto das desigualdades sociais faz com que “os menores” façam das ruas espaços de sobrevivência e a violência institucional e as falhas próprias do sistema de atendimento “começaram a se desvelar diante de um amplo e contínuo quadro de denúncias” (PEREIRA Jr., 1992:21). As propostas da sociedade civil envolvida com a “questão do menor”, incluindo-se as comunidades que vinham participando dos projetos comunitários coordenados pelo próprio sistema, começam, mesmo sob a ditadura, repensar em alternativas de atendimento aos modelos oficiais.

Um marco político que auxiliou na busca por um novo modelo de política para o “menor” foi a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito, destinada a investigar *O Problema da Criança e do Menor Carente no Brasil, a CPI do Menor Abandonado*, em 29 de abril de 1975, mesmo durante um dos momentos mais autoritários da ditadura militar. O diagnóstico da situação dos menores, elaborado pela Comissão Parlamentar, em 1976 apontava “(...) as excepcionais dimensões e

⁷⁶Altenfelder, Mário (1973), O menor e a Segurança Nacional, in *Segurança e Desenvolvimento*, ADESG, Rio de Janeiro, nº 5.

periculosidade imanentes da realidade do menor desamparado, num país predominantemente jovem, em cuja população global de 110 milhões de habitantes compreende-se o impressionante segmento de 52,6% desse total na faixa etária de 0 a 19 anos” (Câmara dos Deputados, 1976, *apud* PEREIRA, 1998). As principais causas da marginalização do menor apontadas pela CPI já mostravam sinais de esgotamento do modelo preconizado pela PNBEM e, por sua coordenação política, a FUNABEM, em torno do fortalecimento das ações sobre “menor” no seio de suas famílias e da comunidade:

(...) profundas transformações sociais que atingem a sociedade, refletindo-se principalmente na família. A causa mais próxima a condicionar a *marginalização* é, sem dúvida alguma, a desagregação da família, em decorrência da pobreza e da rápida mudança de valores. Há crianças abandonadas por morte ou incapacidade dos pais; por rejeição ou deserção do lar; por indigência, quando exercem atividades aleatórias para o sustento próprio ou da família, e crianças que vivem ao lado da família bem constituída, mas são vítimas da situação de carências que cerca os adultos. De qualquer forma, elas sempre estão ausentes dos bancos escolares, expostas nas ruas como um atestado de nosso subdesenvolvimento (Câmara dos Deputados, 1976, *apud* PEREIRA, 1998, p.).

Ainda o diagnóstico que sustentava a CPI do Menor indicava o uso de grande volume de investimentos do governo federal na implantação do sistema de atendimento (estruturas, pessoal, treinamento, manutenção), organizado sob o modelo da PNBEM e coordenado pelo principal órgão executor, a FUNABEM, e suas congêneres nos estados e em alguns municípios da federação. A referida CPI apontou também para mudanças na política e na legislação tendo em vista a realidade social que exigia, entre outras ações, “uma ação mais eficaz, ditada pela Presidência da República (...) **centralizando um sistema de atendimento e reformas legislativas parciais** que atualizassem o Código de Menores para facilitar a implantação da PNBEM” (grifo da pesquisa). Sobre o papel da Justiça de Menores, o Relatório da CPI explicitava a manutenção do seu modelo, ou seja, “em se tratando de Menores, sempre quis o nosso direito positivo que sua atuação não dependesse, sempre, de provocação, o que, na opinião dos mestres, merece ser mantido” (Câmara dos Deputados, 1976, *apud* PEREIRA, 1998, p. 67).

As mudanças propostas pela CPI do Menor de então não eram substantivas; contudo, para a época, representavam enfrentamento a um modelo de política e centralização do poder na execução do governo federal que não coadunavam com a realidade vivida pelos “menores” e suas famílias, fossem os que se encontravam internos ou os que se encontravam nas ruas. No que se refere ao Poder Judiciário, em especial da justiça de menores, o relatório da CPI do Menor propugnava pela manutenção do poder absoluto do magistrado para a solução do “problema do menor”.

No olhar dos tempos de hoje, pode-se afirmar que a CPI do Menor (que ficou inconclusa) não buscava alterações significativas no olhar e trato da população infanto-juvenil à margem dos bens sociais produzidos pela sociedade. Contudo, é preciso fazer a crítica tendo como pano de fundo o contexto da época (ausência de liberdades democráticas e, por consequência, sem direito de pensamento, expressão, organização social) e que a participação de autoridades (juízes, promotores, parlamentares, ministros e secretários de governo, equipes técnicas e demais funcionários do sistema) e, principalmente, de representantes de organizações sociais serviu como um dos espaços à mobilização social em tempos sombrios em favor de outros modelos e práticas na atenção ao “menor”. Apesar de contradições políticas, ideológicas e técnicas (metodologias de atendimento), esse momento foi um dos precursores na trajetória de construção do movimento social de defesa dos direitos da criança e do adolescente (PEREIRA, 1998; PEREIRA, 2006; CARDOSO, 2010; PEREIRA JR, 1992; HENRIGER, 1992; SANTOS, 1992). E, segundo as análises de PEREIRA (1998):

(...) a centralização na definição das políticas públicas, a tradição na execução da política de atendimento pelo Poder Judiciário, o concurso dos saberes na prática do atendimento propiciado pelo desenvolvimento das ciências humanas e sociais, o papel das normativas e recomendações internacionais para o debate sobre a inscrição *necessidades-direitos* de crianças e adolescentes (p. 52).

A sistematização dos depoimentos⁷⁷ realizados na pesquisa da referida autora sobre esse momento e valor da CPI do Menor (1976) é significativa ao mostrar a concepção e o acúmulo de parte da sociedade brasileira sobre o “problema do menor” diante da proposta dos congressistas para mudanças na legislação e por uma nova política e, conseqüentemente, da gestão do sistema de atendimento.

A partir dessa mobilização, um novo Código de Menores (CM) é sancionado pelo governo brasileiro, em 10 de outubro de 1979, pela Lei nº 6.679, como uma das respostas ao “problema do menor”. A criança e o adolescente na nova legislação, ainda sob a denominação de “menores”, “privado de condições essenciais a sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente”, foram mantidos como “menores em situação irregular” (art. 2º). E, sobre o “menor infrator”, o mesmo artigo estabelece, no inciso VI, “autor de infração penal”.

Como destacado, a PNBEM tinha como órgão nacional de gestão centralizada e verticalizada a FUNABEM e as FEBEM como órgãos executores do sistema e, em alguns casos, as Fundações Municipais de Bem-Estar do Menor (FUBEM), no caso, o exemplo citado da FUBEM de São Bernardo do Campo, atualmente, Fundação Criança. Para Silvestre, “a adoção da noção indefinida de

⁷⁷ 1. “O Código de Menores deve ser atualizado. Não pode mais ser apenas jurídico. Há uma parte social, assistencial, que deve ser levada em consideração. O juiz deve ser apenas judicante, sendo a terapia aplicada pelos técnicos e pelo pessoal administrativo” (Mário Altenfelder Silva, Secretário de Promoção e Bem-Estar-Social do Estado de São Paulo, 1976); 2. “A prevenção e solução da marginalização do menor só será possível se houver participação comunitária nos projetos elaborados pelo Governo” (Maurício Sirotski Sobrinho, Diretor-Presidente da Rede Sul Brasileira de Comunicações/RS, 1976); 3. “A criança deve freqüentar, mesmo interna, a escola da comunidade para ter contato com outras crianças e com o mundo que a cerca” (Irna Marília Kaden, Presidente da FEBEM/RJ, 1976); 4. “As ruas do Rio de Janeiro e de São Paulo estão repletas de menores abandonados. Vão-se tornando a fonte que povoará mais tarde as penitenciárias, de onde não retornam” (João Jorge Saad, Diretor-Presidente da Rádio e TV Bandeirantes/SP, 1976); 5. “Precisamos propiciar uma profissão, um ‘mini-emprego’ ao menor, para que ele possa prosseguir seus estudos, como engraxate, pintor, jornalista etc.” (Mary D’Achê Assumpção Harmon, Vice-Presidente da Cruz Vermelha Brasileira, Rio de Janeiro, 1976); 6. “A legislação sobre o menor envelheceu e precisa ser reformulada. No plano jurídico, impõe-se uma corajosa revisão da situação atual, que outorga excessivos poderes ao juiz de menores, com a consideração de que a Magistratura não tem condições de resolver problemas que extravasam a área estritamente jurídica. O amparo ao menor e a sua família compete a órgãos que, dentro da comunidade, estejam mais habilitados” (Júlio de Mesquita Neto, Diretor do Jornal *O Estado de São Paulo*). (apud PEREIRA, 1999, p. 59).

‘situação irregular’ potencializou o tratamento assistencialista do jovem em conflito com a lei penal, na tentativa de fazer com que a FUNABEM substituísse as práticas correccionais-punitivas do SAM” (p. 42-43). Como não foi realizado reordenamento jurídico-institucional, houve a continuidade do modelo e práticas do SAM: os equipamentos, os prédios, as equipes técnicas e operacionais eram os mesmos. A internação daquele considerado infrator não necessariamente passava por apuração, por presença obrigatória de defesa técnica e, de acordo com Achard (1973), “o ponto de partida do novo direito não é mais o crime praticado, mas a pessoa do delinqüente” (*apud* SILVESTRE, 2010, p. 43).

A mobilização por um nova legislação de proteção ao segmento criança-adolescente diante do quadro exposto, levou o governo brasileiro da época, a sancionar um outro Código de Menores (CM), em 10 de outubro de 1979, pela Lei nº 6.679, como uma das respostas ao chamado “problema do menor”. Tal segmento, continuou reconhecido como “menores” e por estar “privado de condições essenciais a sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente” foram mantidos como “menores em situação irregular” (art. 2º) E, sobre o “menor infrator, o mesmo artigo estabelece no inciso VI, como “autor de infração penal”.

O CM (1979) trata, então, de manter parcela da população, menor de 18 anos de idade, por sua condição socioeconômica na categoria de “patologia jurídico-social”⁷⁸. O juizado de menores continua como a principal figura na nova legislação (na verdade, uma reforma do Código de Menores de 1927) sobre os destinos do “menor” dada a sua situação irregular e, segundo Sêda (1991), podendo determinar o tratamento mais conveniente, defender, sentenciar e fiscalizar suas decisões e, ainda, aplicar medidas sem a apuração dos fatos e sem a verificação de provas no

⁷⁸ É interessante observar a seguinte avaliação de que “quanto ao menor delinqüente, problema mais difícil, uma coisa é certa, o insucesso dos internatos e estabelecimentos de recuperação. Se a rua transforma o menor abandonado em delinqüente, o presídio muda o delinqüente em fera. O caminho é outro. O ‘depósito de presos’, condenável no caso do adulto, é um crime contra o menor. O sentido de certas experiências pedagógicas e psiquiátricas, por exemplo, está nos mostrando que a orientação tem que ser outra: uma gama de soluções, conforme o tipo de delinqüente, desde a família substituta, o companheiro, o empresário, o grupo ou a entidade que se voluntariam para receber o menor – até as comunidades de recuperação podem, igualmente, desdobrar-se em comunidades pedagógicas ou terapêuticas, conforme a natureza do delito e a solução mais adequada” (RIOS, José Artur, Qual a solução: internar ou socializar o menor marginalizado? Artigo publicado no nº 39 da Revista Brasil Jovem, assessor da Presidência da FUNABEM e professor do CEDEP, Rio de Janeiro, set. a dez., de 1977, in *FUNABEM, ano 20*, 1984, p. 120).

caso de prática de infração penal. A permissão da condição de tutela do Estado e, no caso do Poder Judiciário, sobre os “menores” encontrava-se “amparada nos princípios e diretrizes da política de segurança nacional, ditada pelo regime da época, onde o controle social da pessoa era de fundamental importância para a consecução dos propósitos políticos do governo militar” (PEREIRA, 1998, p. 76).

É oportuna a análise de Marques (1979) para a compreensão do escopo da nova legislação especial brasileira ao não tratar da concepção de direitos e, sim, de medidas assistenciais (medidas de proteção social), a saber:

(...) o trabalho foi inspirado numa filosofia humanista, tendo sempre em mente as necessidades básicas do menor, ou seja: amor, compreensão, educação, profissionalização, segurança social e recreação. (...) É claro que estes novos caminhos estão ligados a uma melhoria da estrutura social, econômica e política. Somente com melhor renda, mais educação, saúde, pleno emprego, salários condignos, participação política, enfim desenvolvimento (...) poderemos, efetivamente, diminuir a conduta anti-social, a carência e a marginalização. Mas, essa é uma luta de gerações e, enquanto não atingimos o pleno desenvolvimento, temos que adaptar a nossa estrutura jurídica a uma melhor e mais efetiva assistência, proteção e vigilância ao menor” (*apud* PEREIRA, 1998, p. 120).

O CM de 1979, na análise de Méndez (1991), foi elaborado por uma equipe de juristas numa produção que conseguiu “(...) com algum ar de modernidade os velhos modelos do direito assistencial-autoritário”. Ele é o modelo mais acabado de expressão da doutrina da situação irregular ao regulamentar sobre a vida de crianças e adolescentes, na década de 1980, segundo o referido autor.

Na avaliação desse período histórico sobre a legislação e os marcos regulatórios sobre a política de atendimento brasileira, avalia Silvestre (2010), a partir das considerações de Martins, (1998) que

(...) a caridade e a repressão penal seguiram uma extensa regulação do grupo considerado “menor” e uma confusão de conceitos e diretrizes na atenção do adolescente em conflito com a lei, experimentando momentos de higienização, de racionalização da assistência mediante a instalação do Serviço Social. Em todo caso, a intervenção estatal se materializou a partir da noção (construída e discriminatória) do “menor”, plenamente identificada

com os jovens de classes populares e culminou com a adoção da “situação irregular” como base indefinida para a livre associação entre a idéia de assistência e repressão” (p. 45).

No terceiro período da trajetória da política de atenção à infância e adolescência, a partir dos anos 1988, há uma sociedade civil voltada para a defesa dos direitos de cidadania com a presença de diversos modelos de movimentos sociais, organizações não governamentais, centrais sindicais de trabalhadores, empresários, fóruns de defesa dos direitos humanos (HERINGER, 1992; SANTOS, 1992, PEREIRA, 1998).

Na ruptura paradigmática da doutrina *da* situação irregular para a doutrina *da* proteção integral a questão da criança e do adolescente como sujeito de direitos implica na compreensão de que o direito de cidadania devia acontecer desde a tenra idade. As políticas públicas na nova ordem paradigmática devem partir do reconhecimento da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e, por isso, os direitos fundamentais devem ser efetivados na prática, ou seja, sair do papel (da lei, do discurso) para a realidade infanto-juvenil para incidir também na “capacidade de expressão das crianças e adolescentes nos diversos espaços da vida cotidiana” protagonista (de “menor” à [sic] “cidadão”) (PEREIRA, 1998, p. 82).

O debate da concepção de infância e adolescência, enquanto categoria sujeito de direitos, em vários campos do conhecimento, em especial, no direito e na sociologia, ganha relevância em nossa sociedade e essa condição altera as relações destes com a família, sociedade e Estado. No entendimento de Sêda (1991), o reconhecimento da pessoa como sujeito de direitos (e todas assim devem ser reconhecidas) gera expectativa de obrigatoriedade, ou seja, cria-se “uma dupla expectativa tendo, de um lado, obrigações a cumprir e, de outro, a faculdade de exigir o cumprimento dessas obrigações”¹ (p.6).

Extinguindo a concepção de que a falência das políticas públicas transformava crianças e adolescentes em ‘menores em situação irregular’, o novo Direito introduz o conceito (inexistente no Direito anterior) de que crianças e adolescentes são sempre sujeitos de direitos⁷⁹ e, portanto, a falência das políticas públicas coloca seus

⁷⁹ SÊDA, Edson, *O Estatuto da Criança e do Adolescente e a participação popular: Conselho de Direitos e Conselho Tutelar*, São Paulo, CBIA/SITRAEMFA, Forja Ed., 1991.

responsáveis (e não a população infanto-juvenil) em situação irregular (SÊDA, 1991, p. 12).

O novo marco legal pela afirmação da cidadania de crianças e adolescentes positiva o direito e, nesse sentido, é importante considerar o que se define como necessidades e o que se considera direitos. Guará (1994)⁸⁰, partindo das contribuições de Agnes Heller sobre as categorias “necessidades naturais e necessidades socialmente determinadas”, esclarece que

(...) as necessidades naturais aceitas historicamente como necessárias para o desenvolvimento da criança vão cedendo lugar às influências/necessidades indicadas pelo movimento de modernização da sociedade, pelas novas influências pedagógicas, pelo advento da psicanálise, na focalização na formação de crianças-cidadãs (p. 30).

Benevides (1994) ressalta que, na compreensão do paradigma da cidadania infanto-juvenil, “é necessário partir do conhecimento da distância que separa, por um lado, leis e princípios fundantes de liberdades e direitos e, por outro lado, a própria consciência de tais direitos”, independente da existência ou não de “mecanismos institucionais e dos recursos para garantir a sua prática, ou a sua função”, pois “os cidadãos numa democracia não são apenas titulares de direitos já estabelecidos - mas existe, em aberto, a possibilidade de expansão, de criação de novos direitos, de novos espaços, de novos mecanismos” (mimeo).

Ainda segundo a autora, “(...) a idéia de cidadania, assim como a de direitos, estão sempre em processo de construção e de mudança, [e] (...) não podemos congelar, num determinado período ou numa determinada sociedade, uma lista fechada de direitos específicos” na medida em que eles são historicamente determinados. Para ela o que, parafraseando Agnes Heller, permanece inarredável, como pressuposto básico, como direito essencial, “é o direito a ter direitos”. Assim,

⁸⁰ Interessante ver, a esse respeito, as contribuições de Guará, Isa Maria Ferreira da Rosa, na dissertação de mestrado Crianças e Adolescentes: Necessidades e Direitos, PUC/SP, 1994.

o paradigma da cidadania⁸¹ não pode ser tomado como “algo abstrato” e, sim, “constituído por um conjunto de direitos legítimos e não naturais” (mimeo).

No trato dos direitos de cidadania da criança e do adolescente é necessário verificar que os mesmos são, no campo do Direito, interesses juridicamente difusos e coletivos e se abrigam no rol daqueles considerados como de “terceira geração”, aqueles que têm como titular não o indivíduo, mas grupos como o povo, a nação, as coletividades étnicas ou a própria humanidade (SÊDA, 1991). A condição de menoridade expressa nas legislações e nos marcos regulatórios brasileiros de então pode ser considerada a não cidadania. Essa condição exige “a passagem da letra jurídica à realidade”, pois numa sociedade desigual há sempre dois lados: um, a criança e o adolescente desprotegido (não cidadãos) e, outro, a conquista e a defesa dos direitos civis, sociais e políticos (cidadãos) e que, segundo Pereira (1998), “a superação dessas necessidades, entendidas como direitos, passa pela dimensão individual e coletiva” (p. 135).

Ainda, segundo Pereira Jr (1991), a questão criança sujeito de direitos-cidadania expressa na legislação e demais marcos regulatórios, incluindo-se os tratados internacionais, se efetiva “como um aparato legal estratégico, que acena não para uma realidade consolidada, mas para um processo de criação de condições necessárias para a garantia e respeito dos direitos das crianças e adolescentes” (p. 22).

E, no que se refere aos direitos de cidadania adolescente em conflito com a lei com medida socioeducativa de internação, a CDC, nos artigos 37 e 40, dispõe que: “a medida de privação de liberdade deverá ser efetiva, em conformidade com a lei, por período breve e

⁸¹ PEREIRA (1998), na pesquisa sobre o movimento social da criança e do adolescente, retoma as contribuições de Marshall (1967) sobre direitos sociais e cidadania: “ao definir os elementos constitutivos da cidadania inglesa nos séculos XIX e XX, subdivide-a como civil, política e social. Enquanto *direito civil*, entende-se a liberdade individual de que todos são iguais perante a lei - o direito de ir e vir, de pensamento, de propriedade, de defesa, de justiça, de estabelecer relação contratual. Portanto, os tribunais são os espaços privilegiados para a garantia dos direitos. Os *direitos políticos* tratam da possibilidade de acesso e de participação no poder político, concretizado no direito de escolher e ser escolhido e no direito à associação. Já, os *direitos sociais* são os mecanismos capazes e necessários de correção das desigualdades. Eles dizem respeito ao direito do indivíduo de ter um mínimo necessário, cabendo à responsabilidade das instituições a consecução dos serviços sociais e do sistema” (p.).

sempre como o último recurso a ser utilizado pela Justiça da Infância e da Juventude” (art. 37) e convencionou aos Estados partes das Nações Unidas que estabeleçam a “idade mínima antes da qual se presumirá que a criança não tem capacidade para infringir as leis penais” (art. 40). A continuidade do binômio compaixão-repressão presente no olhar e trato da criança e do adolescente pela lente da doutrina da situação irregular não deve mais ocupar lugar nas regras dos atuais marcos regulatórios; é necessário, pois, cada vez mais, fazer uso do direito em favor dos interesses desse segmento.

O ordenamento jurídico-institucional após 1988 adota a doutrina da proteção integral, que engloba princípios, definições e diretrizes que orientam a política de direitos à criança e ao adolescente, em seu amplo espectro (educação, saúde, alimentação, assistência social, esportes, cultura, lazer).

Os binômios, repressão-proteção, compaixão-repressão, carência-delinquência, assistência-repressão e ainda o trinômio lei, justiça, internação, presentes nas legislações especiais e marcos regulatórios anteriores (CM de 1927 e 1979) são substituídos por outras categorias como as de “sujeito de direitos”, “pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e “prioridade absoluta” da atenção da família, sociedade e Estado. Crianças e adolescentes, no plano da lei, deixam de ser “menores” e ascendem ao *status* de cidadãos.

O direito da criança e do adolescente no Brasil está vinculado historicamente ao debate internacional sobre os princípios dos direitos humanos e sua incorporação implica “a humanização das ações, exigindo uma conceituação e práticas diferenciadas no trato à infância e o desenvolvimento de uma capacidade em se vincularem interesse individual, interesse coletivo e difuso, solidariedade social e consciência de direitos humanos” (SILVESTRE, 2010, p. 19). E, para se avançar no debate sobre o olhar e trato a esse segmento, a referida autora pontua que “a interdisciplinaridade de saberes é defendida como fundamental para se avançar nas discussões sobre a infância” (p. 23).

O direito à vida é um dos principais direitos fundamentais e, a partir dele, decorre o reconhecimento de outros como, por exemplo, o da dignidade, da liberdade, de ir e vir, à educação, à saúde, etc. A maioria dos tratados internacionais de reconhecimento da cidadania de crianças e adolescentes data do século XX e norteia as práticas dos Estados membros das Nações Unidas na sua adoção legal e implementação prática. Um dos mais importantes documentos nesse plano é a

Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989, que reafirma em seu *Preâmbulo*:

(...) a idéia da proteção integral e especial à criança, dada a sua condição peculiar de desenvolvimento, além dos cuidados primários e a proteção responsável da família e a necessidade de proteção legal e de outras formas de proteção à criança antes e depois do nascimento. A importância do respeito aos valores culturais da comunidade de origem da criança e o papel da cooperação internacional para o cumprimento desses direitos (...) (SILVESTRE, 2010, p. 20).

No caso de adolescente envolvido em práticas infracionais, segundo o ECA (1990), a aplicação de medidas socioeducativas será possível desde que “a) a especialidade do ilícito penal praticado pelo jovem imputável, que, não obstante, não pratique crime no sentido próprio da palavra, mas incorra em contrariedade ao ordenamento e se exponha a uma sanção pública; 2) esse ato infracional, como único fato gerador da medida socioeducativa, consagra o princípio da legalidade estrita, em matéria de responsabilidade juvenil e firma o adolescente autor de ato infracional como categoria jurídica definida” (SILVESTRE, 2010, p. 15).

O SINASE (2006), aprovado pela Resolução nº119 do CONANDA, dispõe sobre os parâmetros pedagógicos e arquitetônicos no desenho de gestão dos programas socioeducativos, destacando o trato interinstitucional, intersetorial e interdisciplinar, pressupondo a atuação em rede do sistema de garantia de direitos e no compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados, na gestão e financiamento da política socioeducativa. O SINASE, enquanto instrumento normatizador da implementação da doutrina da proteção integral ao adolescente em conflito com a lei, envolve desde a apuração, aplicação e execução de medidas socioeducativas.

Tomando-se então as categorias de análise *permanência e mudança*, pode-se destacar que a participação e mobilização social em torno dos interesses da infância e adolescência, no geral, ganharam contornos próprios do contexto político da época:

<> no primeiro momento a participação social era restrita às organizações de cunho religioso/caritativo, do patronato e voluntariado;

<> no segundo momento, manteve-se esse tipo de participação com abertura para a presença de comissariado, de profissionais e sociedades das áreas da saúde, direito e assistência social, criação do Conselho Nacional da FUNABEM, de caráter administrativo e das Comissões Regionais no apoio às ações de atendimento e formulação de estratégias para a solução do “problema do menor”;

<> no terceiro momento, há *mudanças* na definição de competências e atribuições da política de direitos que passam pela criação dos Conselhos de Direitos (nos três âmbitos da esfera pública) e dos Conselhos Tutelares, apenas em âmbito municipal, como expressões da descentralização e municipalização das políticas e, em especial, do sistema socioeducativo.

As mudanças trazidas pelo ordenamento em vigor no Brasil consistem:

a) na adoção da categoria sujeito de direitos, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento para o olhar e trato à criança e ao adolescente;

b) na adoção da doutrina da proteção integral, que contempla os direitos fundamentais para o universo criança e adolescente. Essa doutrina se contrapõe à situação irregular tendo em vista o caráter discricionário, assistencialista, “menorista”;

c) na garantia dos direitos de crianças e adolescentes que se encontra subordinada à viabilização pela família, sociedade e Estado, guardadas as atribuições das esferas privadas ou restritas (família, sociedade) ou amplas (Estado);

d) no SINASE, a política socioeducativa regulamenta todo um sistema de garantia pautado nos três eixos: promoção de políticas públicas; defesa de direitos/responsabilidade; controle das ações públicas de atenção à criança e ao adolescente.

e) na devolução ao sistema de justiça, em especial ao Poder Judiciário, a primazia em dirimir conflitos e aplicar decisões e, não mais, a execução ou implantação de programas sociais, como era comum nos tempos dos CM (1927 e 1979), incluindo-se controle público sobre as garantias de direitos e, nesse caso, do Ministério Público;

f) no controle público da doutrina da proteção integral pelos órgãos e competentes e as novas institucionalidades, no caso dos Conselhos de Direitos e Tutelares e, também, de toda a sociedade e, mesmo, o cidadão;

g) no compartilhamento da gestão da política de direitos à criança e ao adolescente e, em especial, da política socioeducativa, tomando-se as diretrizes do SINASE sobre o sistema socioeducativo;

h) na ênfase nas diretrizes da descentralização e municipalização e ampliação da participação popular nos destinos das políticas e, também, da política socioeducativa (SINASE), em que o Estado atribui aos entes federados, estados e municípios, a formulação, implementação, avaliação e controle das políticas sociais e, em especial, da socioeducativa ao adolescente em conflito com a lei. Sobre a participação e mobilização social, o CONANDA, desde 1995, mobiliza estados e municípios para a realização das Conferências de Direitos, de dois em dois anos⁸².

i) na adoção de instrumentos jurídicos e extrajurídicos que possam viabilizar a garantia dos direitos (ação civil pública, mandado de injunção, mandado de segurança, *habeas-corpus*, *habeas-data*, etc.);

j) no financiamento da política de direitos, que é realizado de modo descentralizado e todos os entes da federação devem participar, incluindo-se os projetos e programas financiados pelo Fundo da Infância e Adolescência, a partir de editais de chamada de projetos.

Ainda sobre a **gestão** “compartilhada” ou, dizendo de outra forma, da “cogestão” esclarece Heringer (1992) que “(...) os mecanismos que se têm buscado institucionalizar na história recente de redemocratização da sociedade brasileira, identificada pela participação de indivíduos representantes de entidades da sociedade civil em órgãos do Estado, com o objetivo de planejar, gerir ou fiscalizar a execução de políticas públicas nas mais diversas áreas” e que o uso de mecanismos cogestionários (Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares, Conselhos Setoriais), previstos no ECA e em outras legislações, corroboram a compreensão de “conceber o Estado e lidar com a questão da sua democratização, da distribuição do poder” (p. 60-61). Ao se pensar na estratégia da **cogestão**, ela deve ser “entendida como gestão democrática e participativa na formulação [no acompanhamento] e no controle das políticas públicas e das ações em todos os níveis” e construída “a partir

⁸² A sistematização dos resultados das Conferências de Direitos acontece nos três âmbitos da esfera pública e é coordenada pelo CONANDA, enquanto órgão coordenador nacional da política de direitos. As sistematizações podem ser encontradas virtualmente em <http://www.mj.gov.br/sedh/conanda/conferencia>.

do jogo de forças” entre Estado e Sociedade Civil, tomada a noção de “Estado ampliado”, que pressupõe a participação democrática (SILVESTRE, 2010, p. 27).

Entre o segundo momento histórico e o terceiro, cabe dizer que, com o ECA, é extinta a FUNABEM e, em seu lugar, é criada a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA), em 1991, vinculada ao Ministério da Ação Social (MAS) para a estruturação do novo paradigma (proteção integral) e para a articulação entre as demais esferas de Governo (Estados, Distrito Federal e Municípios) e também com a sociedade civil, tendo em vista a criação das novas institucionalidades, os Conselhos de Direitos, os Conselhos Tutelares e os Fundos para a Infância e Adolescência. Em 1995, são extintas a FCBIA e a LBA por ato do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), por ser o órgão, segundo o ECA, com competência para formular, deliberar, acompanhar e monitorar a política de direitos.

O CONANDA é vinculado administrativamente ao Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Direitos Humanos, e a articulação da política socioeducativa é realizada pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente (SPDCA). Contudo, em nível federal, houve também a fragmentação da política socioeducativa ao adolescente em conflito com a lei, do seguinte modo: os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto (PSC e LA) são de responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome, por meio da Secretaria de Assistência Social (MDS/SAS); e os adolescentes em medidas privativas de liberdade (SL e Internação) da responsabilidade da SDH, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SDH/SPDCA).

Na consecução da gestão da política socioeducativa, o SINASE, aprovado em 2006 pelo CONANDA, estabelece os parâmetros pedagógicos e arquitetônicos para o estabelecimento dos sistemas socioeducativos (estaduais, distrital, municipais).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dissertação tratou da política socioeducativa ao adolescente em conflito com a lei, tomando os paradigmas da doutrina da situação irregular e da doutrina da proteção integral, que foram adotadas no século XX, pelo Estado brasileiro. Assim, foram trazidos alguns aspectos sobre a gestão socioeducativa em três singulares momentos da trajetória da política de direitos.

A pesquisa procurou, a partir dos princípios e diretrizes da política socioeducativa adotados pelos principais marcos regulatórios (nacional e internacional) com ênfase no estudo da PNBEM e SINASE, observar como as categorias de análise *permanências* e *mudanças* se mantêm, ou não, no trato do sistema socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei.

O interesse pela pesquisa foi o de perceber como determinadas *permanências* (princípios, diretrizes e operacionalização) interferem, ou não, na garantia dos direitos dos tempos de hoje, pois o paradigma da doutrina da proteção integral impõe *mudanças* de conteúdo, método e gestão no olhar e trato aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Apesar de os dados sobre a incidência de atos infracionais incidirem em apenas 0,17% do total da população adolescente no Brasil, essa situação tem revelado, do ponto de vista sócio-histórico, uma grande distância entre o expresso nos parâmetros legais e a permanência de práticas ainda próximas da doutrina da situação irregular no sistema socioeducativo.

O procedimento metodológico adotado, de base analítico-documental, sobre a política socioeducativa a partir de dois documentos essenciais no enfrentamento da questão social “adolescentes em conflito com a lei”, PNBEM e SINASE (2006), pôde auxiliar na percepção de *permanências* e *mudanças* (categorias de análise) no que se refere ao conteúdo, método e gestão dessa política. Outros marcos regulatórios também foram contemplados, em especial as Resoluções do CONANDA, tendo em vista que essa nova institucionalidade formula, delibera, acompanha e faz o controle da política de direitos.

Pôde-se perceber, no processo da pesquisa, a coexistência de pontos comuns entre o atual sistema (doutrina da proteção integral) e o anterior (doutrina da

situação irregular) e, nesse sentido, as leituras comparativas foram fundamentais para essa observação.

Apesar de cada um dos sistemas representar diferentes paradigmas no olhar e trato do problema de pesquisa, as categorias de análise, *permanências* e *mudanças* foram identificadas em determinados aspectos, como os princípios, diretrizes e operacionalização da política socioeducativa, sinalizando limites e desafios para o enfrentamento das ações de execução da referida política. Cabe ressaltar que toda mudança paradigmática traz reflexos na mudança do olhar sobre o adolescente em conflito com a lei.

As categorias de análise *permanências* e *mudanças* foram sinais de idéias, como semelhanças e diferenças, simetrias e assimetrias, aproximações e distanciamentos, continuidades e descontinuidades, sobre a política socioeducativa.

A literatura interdisciplinar foi responsável por situar o problema da pesquisa, desde o enfoque do sistema de garantia de direitos à relação direito-cidadania-justiça para os adolescentes em conflito com a lei, dado o caráter interinstitucional, intersetorial e interdisciplinar sobre o objeto de estudo.

Na consecução dos propósitos da pesquisa foram destacados responsabilidades de cada ente federado; competências de cada instituição do sistema de garantias (interinstitucional e intersetorial); papel das novas institucionalidades (Conselhos de Direitos); parcerias na gestão dos programas socioeducativos, entre o Estado e organizações sociais e outras, expressas no SINASE para garantir os direitos anunciados pelo ECA.

Embora o Brasil seja uma referência internacional na adoção de leis que garantam direitos humanos de adolescentes em conflito com a lei, a pesquisa pôde revelar continuidades nas práticas que possam violar direitos desse grupo e faixa etária. A reflexão à luz da construção de aparatos jurídicos e institucionais já postos em funcionamento relembra o jargão de que a lei por si só não muda a realidade; contudo, sem ela não são possíveis mudanças.

O processo de construção do presente estudo teve como pressuposto o olhar retrospectivo e prospectivo, os limites e as perspectivas da política de direitos humanos pela ênfase na gestão da política socioeducativa, tendo em vista a complexidade do sistema de garantia de direitos voltado ao adolescente em conflito com a lei, desde a apuração, aplicação e execução das medidas socioeducativas.

Em razão disso, espera-se que a dissertação possa servir como mais uma referência para aqueles que lidam com a gestão das medidas socioeducativas no sentido de refletir sobre a necessidade de inversão da lógica da completude institucional.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*, São Paulo: Martins Fontes, 1998.

AGUIAR, Wanda Maria Junqueira; BOCK, Ana Mercês Bahia; OZELLA, Sérgio. *A orientação profissional com adolescentes: um exemplo de prática na abordagem sócio-histórica*. In: BOCK, Ana Mercês Bahia; GONÇALVES, Maria da Graça; FURTADO, Odair. *Psicologia Sócio-histórica: uma perspectiva crítica em Psicologia*. São Paulo, Cortez, 2001.

ARAÚJO, JR. Gediel Claudino de. *Prática no Estatuto da Criança e do Adolescente*, São Paulo: Atlas, 2010.

ARIÉS, Phillippe. *História social da criança e da família*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1985.

ABMP. *Justiça Juvenil sob o marco da proteção integral*. Sinase – Sistema Nacional Socioeducativo. São Paulo, 2008.

ANDI. *Balas Perdidas: Um olhar sobre o comportamento da imprensa brasileira quando a criança e o adolescente estão na pauta da Violência* (Pesquisa). Disponível em <<http://www.andi.org.br/infancia-e-juventude/publicacao/balas-perdidas>>. Acesso em 15 abr. 2.011.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A consciência da cidadania no Brasil*. São Paulo, 1994. (mimeografado).

BOCK, Ana Mercês Bahia; BOCK, Silvio Duarte. *Revista Mexicana de Orientação Educativa* N° 5, Março-Junho de 2005. Disponível em: <<http://www.remo.ws/revista/n5/n5-bock-p.htm>>. Acesso em 25 mai. 2011.

CARDOSO, Adriana Palheta. *Sociedade civil, direitos humanos e adolescente em conflito com a lei*, (Dissertação de Mestrado), São Paulo: UNIBAN. Programa Mestrado Profissional Adolescente em Conflito com a Lei, 2.010.

CARRANO, Paulo C. R. e SPÓSITO, Maria P. Os jovens na relação Sociedade-Estado: entre “problemas sociais” e concepções ampliadas de direitos. In LEÓN, Oscar D. *Políticas públicas de juventud en America Latina*, Viña Del Mar, Chile: Ed. CIDPA, 2003.

COSTA, Antônio Carlos Gomes. *Brasil criança urgente: a Lei*, São Paulo: Columbus. Cultural Editora, 1990.

_____, *Por uma pedagogia da presença*, Brasília: MAS/CBIA, 1991.

_____, *De menor a cidadão*, Brasília: MAS/CBIA. (s/d).

_____, *É possível mudar: a criança, o adolescente e a família na política social do município*, São Paulo: Malheiros, 1993.

_____, *Os programas Sociais de Atendimento à Criança e ao Adolescente e o Ensino Fundamental*, São Paulo, 1991. (mimeografado)

COSTA, Antonio Carlos Gomes; MÉNDEZ, Emílio Garcia. *Das necessidades aos direitos*. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. *É possível mudar*. 1.993. Disponível em: <<http://www.abmp.org.br/textos/6.htm>>. Acesso em 08. mai. 2011.

CUNHA, Maria Celeste Flores. *Memória histórica. 16 anos depois. FUNABEM ANO 20*. Ed. Coordenadoria de Comunicação Social: Rio de Janeiro, 1984.

DERVANOSKI JUNIOR, Vitorio Gheno. *O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Xaxim – (SC): concepções práticas*. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas), Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2009. Disponível em: <<http://www.dominipublico.gov.br/download/texto/cp122676.pdf>>. Acesso em 02. abr. 2010.

DUROZOI, Gérard e ROUSSEL, André. *Dicionário de Filosofia*, Campinas, Papirus, 3a. Ed., 1993.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda (Coord.). *Dicionário Aurélio*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

FREITAS, Maria Teresa de Assunção. *A abordagem sócio-Histórica como orientadora da pesquisa qualitativa*. (Caderno de Pesquisa), São Paulo, n. 116 de julho de 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 abr. 2011. doi: 10.1590/S0100-15742002000200002.

GOHN, Maria da Glória. *O papel dos conselhos gestores na gestão urbana*. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>. Acesso em 09. mai.2011.

GOMES, Maria do Rosario Corrêa de Salles. *Nacionalização da Política de Assistência Social e Governos Estaduais no Brasil: o caso do estado de São Paulo*. 2.008. 329f. Tese. (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

GUARÁ, Isa Maria F. Rosa. *Crianças e Adolescentes: necessidades e direitos*. Dissertação (Mestrado Serviço Social PUC/SP), São Paulo, 1994.

HERINGER, Rosana. Movimentos de defesa da criança e do adolescente no Brasil. In: PEREIRA JUNIOR, Almir; BEZERRA, Jaerson Lucas; Heringer Rosana (Orgs). *Os impasses da cidadania. Infância e adolescência no Brasil*. Rio de Janeiro: Ibase, 1.992.

HOUASSIS, Antonio; VILLANI, Mauro de Sales. *Dicionário Houassis da Língua Portuguesa*. T. I. Lisboa: Temas e Debates, 2003.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Púlio Caio Bessa. *Conselho e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2.003.

LONDOÑO, Fernando Torres. A origem do Conceito Menor, in *História da Criança no Brasil*, São Paulo: Contexto, 1991.

LONGO, Ísis Campos. *Conselhos Tutelares e escolas públicas de São Paulo: o diálogo preciso*. Orientadora Maria Victória Benevides. São Paulo: s.n., 2008. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-13062008-150033/pt-br.php>. Acesso em 04 abr. 2.011.

MACHADO, Martha Toledo. *A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos*. Barueri-SP: Manole, 2.003.

_____. *Sistema especial de proteção da liberdade do adolescente na Constituição Brasileira de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente*. In: ILANUD; ABMP; SEDH; UNFPA (orgs.). *Justiça Adolescente e Ato Infracional: socioeducação e responsabilização*. São Paulo: ILANUD, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MÉNDEZ, Emílio Garcia. *Breve histórico dos direitos da criança e do adolescente*. (Publicação de resultado parcial do Curso de Extensão Universitária promovido pelo CEDECA-ABC com apoio do CBIA, UNICEF e Serviço de Defesa dos Direitos Humanos da PMSBC, no período de 11 de novembro a 5 de dezembro de 1.992), São Bernardo do Campo/SP, 1994.

_____. *Adolescente e responsabilidade penal: um debate latino americano*. Disponível em <<http://www.abmp.org.br/textos/2533.htm>> Acesso em 10. mai. 2.011.

MENDEZ, Emilio Garcia – **A Doutrina de Proteção Integral da Infância das Nações Unidas**, in Cadernos Sitraemfa n. 2. 1991, Forja Editora, São Paulo

_____. – **Liberdade, Respeito, Dignidade**, Governo do Brasil. 1991, Brasília

_____. - **Legislação de “Menores” na América Latina**: Uma doutrina de situação irregular, in Revista Fórum DCA, *Políticas e prioridades políticas*, n.1, 1993, Forja Editora, São Paulo.

MÉNDEZ, Emilio Garcia. Breve histórico dos direitos da criança e do adolescente, in CBIA/SP – CEDECA/ABC. *Da situação irregular às garantias processuais da criança e do adolescente*, CBIA/CEDECA-ABC. Santo André (SP): Fazart Ed., 1991.

MENEZES, Mozart Vergetti. A escola correcional do Recife. In: MAIA, Clarissa Nunes *et al.* *História das prisões no Brasil*. v. 2. Rio de Janeiro: Rocco, 2009.

NEVES, Angela Vieira. Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. (Org.). *Democracia, sociedade e participação*. Chapecó: Argos, 2010.

NOIRIEL, Gérard. Introduction à la socio-histoire. In *Collection Repères* (Resenha da obra). Paris: La Découverte, 2006. 121 p. *Apud* Wohnrath, Vinícius Parolin, disponível em <http://www.revista.direitofranca.br/index.php/refdf/article/viewFile/106/51>, acessado em 06/04/2011.

NOZABIELLI, Sônia Regina. *Entre Permanências e Mudanças – A Gestão Municipal da Política de Assistência Social na Região de Sorocaba (SP)*. 2.008. Dissertação (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

OSÓRIO, Luís Carlos. *Adolescente hoje*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

OZELLA, Sérgio. A Adolescência e os psicólogos: a concepção e a prática dos profissionais. In: OZELLA, Sérgio. (Org.) *Adolescências construídas: a visão da psicologia sócio-histórica*, São Paulo: Cortez, 2003, 352p.

PAULA, Paulo Afonso Garrido. *Ato Infracional e natureza do Sistema de Responsabilização*. In: ILANUD; ABMP; SEDH; UNFPA (orgs.). *Justiça Adolescente e Ato Infracional: socioeducação e responsabilização*. São Paulo: ILANUD, 2006.

_____. Criança, adolescente e jovem. In *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade*. São Paulo, 3. ed, p. 01-03, mar. 2010.

_____. *Menores, direito e justiça: apontamentos para um novo Direito das crianças e adolescentes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

PEREIRA, Irandi. *O adolescente em conflito com a lei e o direito à educação*. 2006. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

_____. *Programas de socioeducação aos adolescentes em conflito com a lei* (Cadernos de Ação e Defesa dos Direitos nº 3). Maringá/PR: UEM/PEC/PCA : CMDCA, 2.004.

_____. *Trabalho infantil: mitos e dilemas* (Dissertação de Mestrado em Educação), Faculdade de Educação; Universidade de São Paulo, 1.999.

PEREIRA, Irandi e BLANES, Denise N. *Cidadão-Criança, Cidadão-Adolescente: Construindo uma Política Pública*, São Paulo: MNMMR, 1994. (mimeografado).

PEREIRA, Irandi e LIMA, Ariane Costa de. *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)*, (Artigo), abril de 2.011.

PEREIRA, Rosemary Ferreira de Souza. *Movimento de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente: do Alternativo ao Alterativo*. (Dissertação, Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1998.

RIZZINI, Irene. Crianças e Menores – do Pátrio Poder ao Pátrio Dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Orgs.). *A arte de governar crianças*. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SANTOS, Benedito Rodrigues dos. A implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente. In: PEREIRA JUNIOR, Almir; BEZERRA, Jaerson Lucas; HERINGER Rosana (Orgs.). *Os impasses da cidadania. Infância e adolescência no Brasil*. Rio de Janeiro: IBASE, 1.992. 114p.

SANTOS, Benedito Rodrigues dos; TORRES, Abigail Silvestre; NICODEMOS, Carlos; DESLANDES, Suely Ferreira. Desenvolvimento de paradigmas de proteção para crianças e adolescentes brasileiros. In: ASSIS, Simone Gonçalves de; SILVEIRA, Liane Maria Braga da; BARCINSKI, Mariana; SANTOS, Benedito Rodrigues dos (Orgs.). *Teoria e Prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009. 292p.

SARAIVA, João Batista Costa. *Adolescente em Conflito com a Lei: da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SÊDA, Edson *Evolução do Direito Brasileiro da Criança e do Adolescente*, Rio de Janeiro, 1991(a). (mimeografado).

_____. *O novo direito da criança e do adolescente*, Rio de Janeiro: MPAS/CBIA. Rio de Janeiro: Bloch Gráficos, 1991.

_____. – *O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Participação da Sociedade*, in Cadernos Populares n. 2, CBIA/SITRAEMFA, 2ª edição, 1991, São Paulo

SILVA, Maria Liduina de Oliveira. *O controle sócio-penal dos adolescentes com processos judiciais em São Paulo: entre a 'proteção' e a 'punição'*. 2005. 267f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

SILVESTRE, Eliana. *O adolescente em conflito com a lei: política socioeducativa de direitos*. (Dissertação de Doutorado), Universidade Estadual Paulista (UNESP)/Faculdade de Ciências e Letras/Campus Araraquara, 2010.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In: *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, 25, p. 209-213, Nov. 2005.

TEIXEIRA, Lucia Helena G.. *Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino*. Cad. Pesqui., São Paulo, v. 34, n. 123, Dec. 2004 . Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742004000300009&lng=en&nrm=iso. Acesso em 06 abr. 2011. doi: 10.1590/S0100-15742004000300009

VOLPI, Mário. *Sem liberdade, sem direitos: a privação de liberdade na percepção do adolescente*. São Paulo: Cortez, 2.001.

ZAMORA, Maria Helena. (Org.) *Para além das grades: elementos para a transformação do sistema socioeducativo*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2005.

Legislação e marcos regulatórios

BRASIL. *Código Criminal do Império do Brasil* (1.830). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-16-12-1830.htm> Acesso em 16. fev. 2011.

_____. *O Código Penal* (1.889). Disponível em <<http://www.dominipublico.gov.br/download/texto/bd000065.pdf>>. Acesso em 23. abr. 2011.

_____. *Lei nº 3.071* (1.916). Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3071.htm>. Acesso em 16. fev. 2011.

_____. *Decreto nº 16.272* (1.923). Approva o regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=16272&tipo_norma=DEC&data=19231220&link=s>. Acesso em 16. fev. 2011.

_____. *Decreto nº 17.943-A* (1.927). Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm>. Acesso em 16. fev. 2011.

_____. *Constituição* (1.934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm> Acesso em 16. fev. 2011.

_____. *Lei nº 4513 (1.964)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L4513.htm>. Acesso em 16. fev. 2011.

_____. *Lei nº 6.697 (1.979)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/L6697.htm>. Acesso em 16. fev. 2011.

_____. *Constituição (1988)*. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 16. dez. 2010.

_____. *Lei nº 8.069 (1.990)*. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em 13. set. 2010.

CONANDA. *Resolução nº 105* de 15 de junho de 2005.

_____. *Resolução nº 106* de 17 de novembro de 2005.

_____. *Resolução nº 108* de 17 de novembro de 2005.

_____. *Resolução nº 115* de 29 de maio de 2006.

_____. *Resolução nº 119* de 11 de dezembro de 2006.

ONU. *Declaração dos Direitos da Criança*, 1959.

_____. *Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade, as Regras Mínimas de Beijing* (1985).

_____. *Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança*, 1989.

_____. *Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil, as Diretrizes de Riad* (1989).

_____. *Regras Mínimas das Nações Unidas sobre as Medidas Não-Privativas de Liberdade, ou Regras de Tóquio*, 1990.

São Paulo. *STJ. CC 92473-PE*, Min. Luis Felipe Salomão, Segunda Seção, *DJe* 27.10.2009

Documentação:

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Programa nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)* / Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da república - - rev. e atual. - - Brasília: SDH/Pr, 2010.

228p. Disponível em <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>> Acesso em 20. mai. 2010.

_____. *Projeto de Lei nº 4.529 (2.004)*. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=271219>>. Acesso em 23. abr. 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3549-5*. Autor: Procurador-Geral da República. Relatora: Min. Cármen Lúcia, DJ 31.10.2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=492850>. Acesso em 18. mai. 2010.

_____. IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos municípios brasileiros*. 2.009. 472p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>. Acesso em 16. mai. 2.010.

_____. IBGE. *Dados Censo 2010*. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/webservice/>>. Acesso em 10. maio. 2011.

_____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros*. 2.009. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf> Acesso em 12 out. 2010.

_____. SDH/MJ. *Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei*. 2009. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/noticias/ultimas_noticias/MySQLNoticia.2010-05-10.5838>. Acesso em 10. maio. 2.010.

FUNABEM. *FUNABEM Ano 20* (Ministério da Previdência e Assistência Social/MPAS/ Fundação Nacional do Bem Estar do Menor/FUNABEM, Rio de Janeiro: MPAS/FUNABEM, 1984.

UNICEF. *Situação Mundial da Infância 2.011 – Adolescência: Um fase de oportunidades – Caderno Brasil*. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_19823.htm>. Acesso em 03 abr. 2011.

UNICEF/MPAS/SAS/FUNABEM. *Projeto Alternativas de Atendimento aos Meninos de Rua: o que é o projeto*, 1983, Brasília.

ONU. *Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança*, 1989.

FUNABEM. *FUNABEM Ano 20* (Ministério da Previdência e Assistência Social/MPAS/ Fundação Nacional do Bem Estar do Menor/FUNABEM, Rio de Janeiro: MPAS/FUNABEM, 1984.

UNICEF – UNICEF no Brasil, 1980, Brasília.

APÊNDICE

Resoluções e Deliberações dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente sobre a política socioeducativa.

1. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)

Resolução nº 108, de 17 de novembro de 2005, que dispõe sobre a criação de grupo de Trabalho para elaborar proposta orçamentária de financiamento do SINASE.

Resolução nº 115, de 29 de maio de 2006, que estabelece que a aplicação dos recursos do orçamento do ano de 2006 da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA) e do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA) dos Programas Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei e Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, cujo teor prevê a sua realização de acordo com o plano aprovado pela plenária do CONANDA, na ocasião da 139ª Assembleia Ordinária.

Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006, que dispõe sobre o SINASE.

2. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo (CONDECA)

Deliberação nº 04, de 25 de agosto de 1995 solicitava à FEBEM encaminhamento de informações sobre denúncias em que a criança e o adolescente se encontravam ameaçados ou violados em seus direitos fundamentais, para, após, serem encaminhados às autoridades competentes para as providências cabíveis.

Deliberação nº 02 de 18 de maio de 1998, que decide no sentido de que o cumprimento da medida de semiliberdade pelo adolescente deveria ser descentralizado de modo a possibilitar o efetivo cumprimento da medida na localidade do domicílio de seus pais ou responsável, proporcionando a convivência familiar e comunitária determinada pelo ECA.

Deliberação nº 03 de 18 de maio de 1998, decide pela descentralização do atendimento do adolescente autor de ato infracional em cumprimento de internação provisória ou de medida socioeducativa de internação, a ser executado entre as 15 Regiões Administrativas do Estado.

Deliberação nº 15 de 28 de junho de 1999, que decide, em síntese, proibir a internação de novos adolescentes na Unidade de atendimento provisório do Complexo Imigrantes até a autorização dos Órgãos Deliberativos e Controladores das Políticas de Atendimento à Criança e Adolescente (CMDCA e CONDECA-SP).

Deliberação nº 17 de 28 de outubro de 1999, que dispõe sobre o atendimento aos adolescentes em conflito com a lei no cumprimento de medidas socioeducativas no Estado de São Paulo, alinhado aos parâmetros do SINASE, mesmo antes de sua aprovação, que viria somente em 2006 pelo CONANDA.

Deliberação nº 18 de 08.11.99 que, no mesmo sentido da deliberação nº 17, traz parâmetros já verificados na PNBEM e que são reproduzidos no SINASE.

3. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo/SP (CMDCA/SP)

Resolução nº 21/1996, que negou o registro do Programa Internato 1 da FEBEM, localizado na encosta Norte Itaim Paulista até o cumprimento do art. 94 e 124 da Lei 8.069/90 do ECA.

Resolução nº 22/1996, que negou o registro do Programa da FEBEM INT - 3 - Vila Conceição, até o cumprimento do art. 124 - inc. VI, VII, XI e art. I, II, X da Lei 8069/90 do ECA.

Resolução nº 23/1996, que negou o registro do Programa da UE9, localizado à Av. Celso Garcia, 2231, até o cumprimento do art. 94 - inciso XI, art. 124 incisos VI, VII, VIII e art. 121 - § único do ECA - Lei Federal 8.069/90, regulamentada pela Lei Municipal 11.123/91.

Resolução nº 25/1996 negou o registro do Programa UES da FEBEM, localizado na Av. Celso Garcia 2231, até o cumprimento dos arts. 94 – inc. VI e X, 121 - § 1º e 124 – incisos VI, VII e XI.

Resolução nº 26/1996, que negou o registro do Programa UE15 da FEBEM, até o cumprimento da Lei 8069/90, art. 94 – incisos V, X, art. 124 – incisos VI, VII, XI, condicionado a prova de cumprimento dos arts. 94 e 124 na íntegra.

Resolução nº 27/1996, que negou o registro ao programa da UE8, localizado na Av. São Miguel, 444 – Vila Marieta 2, até o cumprimento do disposto no art. 119 e 120 do ECA, Lei Federal 8069/90, regulamentada pela Lei Municipal 11123/91.

Resolução nº 28/1996, que negou o registro ao Programa da UE14, localizado na Av. Celso Garcia 2231, até o cumprimento do disposto nos arts. 94, 121 e 124 do ECA - lei Federal 8069/90, regulamentada pela Lei Municipal 11123/91.

Resolução nº 29/1996, que negou o registro ao Programa UE2 da FEBEM Tatuapé - Av. Celso Garcia, até o cumprimento das exigências da Lei Federal 8069/90, arts.94, 119 - inc. III, 121 § 1º, 124 completo em especial os incisos VI, VII, XI, XV.

Resolução nº 30/1996, que negou o registro ao Programa EU10 da FEBEM, localizado na Av. Celso Garcia 2231-SP, até o cumprimento da Lei 8096/90 - art. 95 - incs. V, X; art. 121 - § 1º e art. 124 - incs. VI, VIII, XI, condicionados a Plano de Trabalho fundamentado com financiamento e plano de metas.

Resolução nº 31/1996, que negou o registro ao Programa EU 16 da FEBEM, localizado na Av. Celso Garcia, 2231- SP, até o cumprimento da Lei 8069/90 nos arts. 94 - incs. V, X, art. 121 - § 1º e art. 14 - inc. VI.

Resolução nº 32/1996, que negou o registro a EU 12 da FEBEM, localizada na Av. Celso Garcia, 2231 por não cumprir o art. 94 - incisos V, X 124 - incisos VI, VIII, XI, da Lei 8069/90.

Resolução nºs 47, 48 e 49/1999, que enumeram os requisitos necessários à concessão do registro de inscrição e de suas alterações às entidades não governamentais sem fins lucrativos, incluindo-se aquelas que executam medidas socioeducativas.

Resolução nº 52/ 1999, que, considerando-se o teor das resoluções 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 e 31, do CMDCA/SP, solicitou fiscalização para diversos órgãos nessas unidades.

Resolução nº 55/2000, que impede o funcionamento de Programas de Atendimento nos moldes de presídio aos Adolescentes em Conflito com a Lei na Cidade de São Paulo.

Resolução nº 83/2006, que dispõe sobre Parâmetros para Execução das Medidas Sócio-Educativas em Meio Aberto no Município de São Paulo.