

ELIANA SILVESTRE

**O ADOLESCENTE AUTOR DE ATO INFRACIONAL:  
DE OBJETO DE MEDIDAS A SUJEITO DE DIREITOS?**

MARINGÁ

2002

ELIANA SILVESTRE

**O ADOLESCENTE AUTOR DE ATO INFRACIONAL:  
DE OBJETO DE MEDIDAS A SUJEITO DE DIREITOS**

Dissertação apresentada à Banca de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em História UEM/UEL, Mestrado em História Social. Campus da UEM, sob a orientação da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Sílvia Helena Zanirato.

MARINGÁ

2002

ELIANA SILVESTRE

**O ADOLESCENTE AUTOR DE ATO INFRACIONAL: DE OBJETO DE MEDIDAS A SUJEITO DE DIREITOS**

Dissertação apresentada à Banca de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em História UEM/UEL, Mestrado em História Social. Campus da UEM, sob a orientação da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Sílvia Helena Zanirato.

Aprovada: \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Menor não é estudo,  
Tese, objeto.  
Nem mesmo verso.  
Não é o que não tem,  
O que não teve,  
O que não é certo.  
Não é sinal,  
Nem testemunha  
De coisa alguma.  
Não é parte,  
Nem interno,  
Nem educando  
De prisão nenhuma.  
É sujeito, imperfeito,  
Popular.  
É ação,  
Cidadão,  
Carente de liberdades,  
Não de prisões;  
Sequioso de justiça,  
Não de instituições.  
(PAULA, 1989, p.24-25)

Às crianças e aos adolescentes em conflito com a lei que tiveram que esperar pelo final do século XX para serem considerados, na lei, sujeitos de direitos.

À família Silvestre

Luiz, Aracele, Vânia, Marcelo e Daniele, pelo apoio e pela compreensão ao longo desse tempo em que a pesquisa fez parte da minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Meu agradecimento a todos os que colaboraram, direta ou indiretamente, para a realização deste trabalho, especialmente aos integrantes do Movimento Social de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, por acreditarem que é possível uma outra realidade para as crianças e adolescentes deste país.

À Fundação de Desenvolvimento Social e Cidadania de Maringá e ao Sistema de Justiça - Vara da Infância e da Juventude e Promotoria de Justiça/Ministério Público da Comarca de Maringá, por disponibilizarem os documentos para a pesquisa.

A minha orientadora, Profª Drª. Sílvia Helena Zanirato, da Universidade Estadual de Maringá, pela compreensão e paciência, cujos comentários e críticas foram essenciais no desenvolvimento da redação do trabalho e de suas principais características.

Aos companheiros e amigos da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura – PEC e do Programa Multidisciplinar de Estudo, Pesquisa e Defesa da Criança e do Adolescente – PCA: Prof. Dr. Osvaldo Hidalgo da Silva, Profª Drª Miryam Mager, Profª Drª Verônica Regina Müller, Profª Drª Angela Mara de Barros Lara, Prof. Ailton José Morelli, Telma Maranhão Gomes e Roseli Massumi Tomimori, pela confiança depositada e pelas responsabilidades assumidas nesse tempo de dedicação parcial ao PCA.

A pesquisadora-colaboradora do Núcleo de Estudos e Violência da USP, Prof<sup>a</sup> Irandi Pereira, que sempre ouviu as minhas dúvidas e respondeu aos meus questionamentos.

Aos membros da minha banca de qualificação, a Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Sandra de Cássia Araújo Pelegrini e Prof. Dr. Paulo Cesar Rodrigues Carrano, pelas leituras atentas do meu trabalho na fase de qualificação, sugerindo modificações e acréscimos que foram de suma importância para o seu resultado.

Aos educadores sociais, em especial: Ana Karina Brenner, Rosalina Bérghamo, Marcelo Betarelo Verdade e Cristiane Müller Calazans pela colaboração durante a realização deste trabalho.

Aos juristas Dr. Clínton Guimarães e Dr. João Batista da Costa Saraiva pelos ensinamentos de vida e de justiça.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	12
CAPÍTULO 1 – AS PERCEPÇÕES SOBRE A INFÂNCIA .....	32
1.1 – A Infância no Brasil.....	49
1.2 – A Trajetória da Política de Atendimento à Infância .....	62
CAPÍTULO 2 – A DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR E O ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI .....	78
2.1 – A Concepção e o trato da Doutrina da Situação Irregular .....	78
2.2 – Do Código de Menores de 1927 ao Código de 1979 .....	89
2.3 – O Código de Menores de 1979 .....	112
CAPÍTULO 3 – A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E O ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI .....	121
3.1 – A Trajetória da Construção da Doutrina da Proteção Integral no Plano Internacional.....	121
3.2 – A trajetória da Construção da Doutrina da Proteção Integral na Sociedade Brasileira .....	142
3.3 – O Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990.....	154
3.4 – A Política de Direitos: Novos Olhares sobre Velhos Problemas.....	170

CAPÍTULO 4 – A APLICAÇÃO DAS MEDIDAS E OS PROGRAMAS SÓCIO-EDUCATIVOS EM MARINGÁ/PR .....	181
4.1 – A Política de Direitos da Criança e do Adolescente no Município de Maringá	181
4.2 – A Política de Direitos ao adolescente em conflito com a lei .....	196
4.3 – O Programa Sócio-educativo: a Escola de Reintegração do Adolescente de Maringá .....	200
CAPÍTULO 5 – O DESTINO DOS ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI: ENTRE O ESTABELECIDO NO ESTATUTO E A PRÁTICA DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS .....	207
5.1 – Infrações Associadas ao Uso de Drogas.....	208
5.2 – Infrações Contra a Pessoa e Contra o Patrimônio .....	222
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	254
FONTES.....	260
REFERÊNCIAS.....	267

## LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

AMUSEP	–	Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense
CEBs	–	Comissões Eclesiais de Bases
CEDCA	–	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CEIs	–	Comissões Estaduais de Inquéritos
CES	–	Centro Educacional Supletivo
CISAM	–	Centro Integrado de Saúde Mental
CLT	–	Consolidação das Leis do Trabalho
CMDCA	–	Conselho Municipal Dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA	–	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPI	–	Comissão Parlamentar de Inquérito
ECA	–	Estatuto da Criança e do Adolescente
ERA	–	Escola de Reintegração do Adolescente
FAO	–	Organização para a Alimentação e Agricultura
FAOC	–	Ficha de Atendimento de Ocorrência
FDSM	–	Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá
FIA	–	Fundo para a Infância e Adolescência
FUNABEM	–	Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
FUNDESC	–	Fundação de Desenvolvimento Social e Cidadania
IAM	–	Instituto de Assistência ao Menor
IASP	–	Instituto de Ação Social do Paraná
IPARDES	–	Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento Social
LA	–	Liberdade Assistida
LBA	–	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	–	Lei Orgânica da Assistência Social
MAIC	–	Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio
MAREV	–	Maringá Apoiando a Recuperação de Vidas
OMS	–	Organização Mundial da Saúde
ONGs	–	Organizações Não Governamentais
ONU	–	Organização das Nações Unidas
p.i.	–	Prontuário Individual
PLIMEC	–	Plano de Integração Menor-Comunidade
PMAS	–	Plano Municipal de Assistência Social
PNBEM	–	Política Nacional do Bem Estar do Menor
PSC	–	Prestação de Serviço à Comunidade
SAIJ	–	Serviço Auxiliar da Infância e Juventude
SAM	–	Serviço de Assistência ao Menor
SENAC	–	Serviço Nacional do Comércio
UNESCO	–	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	–	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## RESUMO

O presente trabalho tem o propósito de analisar as práticas que culminaram com o sistema de garantia de direitos, responsável pela aplicação da doutrina da proteção integral estabelecida na Lei Federal nº 8069/90, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente. O ECA marca um novo paradigma no trato com essas pessoas em formação, que deixaram de ser objeto de medidas judiciais e passaram a ser considerados sujeitos de direitos, prioridade absoluta na formulação das políticas públicas. A abordagem procurou contemplar a trajetória do tratamento às crianças e aos adolescentes em conflito com a Lei, analisando os momentos nos quais vigoravam a doutrina da situação irregular e a alteração para o sistema de proteção integral. Para um aprofundamento da temática, procuramos limitar o estudo na Comarca de Maringá, destacando a aplicação das medidas e a execução dos programas aos adolescentes considerados autores de atos infracionais, no município de Maringá. Buscamos verificar a sintonia e a diacronia entre o disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente e a sua efetiva aplicação, objetivando perceber o modo como as pessoas envolvidas no sistema de garantia de direitos pensaram e interferiram nos encaminhamentos propostos para esses sujeitos. Esperamos que este estudo contribua para o aprofundamento da temática e que favoreça a reflexão no sentido de uma efetiva implementação do sistema de proteção integral, pautado na concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, independentemente da condição em que se encontrem.

Palavras-chave: adolescentes – direitos – políticas públicas – repressão.

## **ABSTRACT**

This work has the aim to analyze the practices that culminated with the right warranty system responsible by the use of the integral protection set in the Federal Law number 8069/90, the Estatuto da Criança e do Adolescente (Child and Adolescent Statute). The ECA establishes a new paradigm concerning the handling with people in development that are not anymore judicial law measures objects and now are people with rights that has priority in the public policies formulation. The approach searched to contemplate the course of the treatment to the children and adolescents in conflict with law, by analyzing the moments in which the doctrine of irregular situation and the alteration to the system of integral protection worthed. To an insight of the theme, we sought to limit this study in Maringá Comarca by underlining the application of measures and the execution of programs to the adolescents considered as felonies authors in Maringá city. We Tried to verify the syntony and the diacrony between what the ECA shows and its effective application, aiming to realize the way how the people who are involved in the right warranty system thought and interfered in the proposed directions to these subjects. We hope study to contribute to the deepening of the theme and to benefit the reflection to an effective implementation of the integral protection system based in the conception of children and adolescents as people with rights independently of their condition.

Key word: adolescents – rights – public policy – repression.

## INTRODUÇÃO

Esse ocultamento da realidade não conseguiu fazer com que as próprias crianças e adolescentes venham à luz. Se manifestam no dia, nos espaços públicos, nas praças, nas ruas e nas escolas. A infância pede passagem. Pede nossa atenção. Pede que a reconheçamos como sujeitos sociais e culturais (MIGUEL ARROYO, 1999, p.8).

As práticas que orientam o trato ao adolescente autor de ato infracional na sociedade brasileira, no final do século XX, constituem o principal objeto desta investigação. Por meio delas, objetivamos perceber o modo como esta sociedade tem pensado e interferido nas situações em que seus adolescentes se encontram em conflito com a Lei. A escolha desse tema e desse tempo para a pesquisa, justifica-se em face aos saberes e práticas inaugurados a partir de 1990, conseqüentes da implementação do sistema de garantia de direitos previsto em legislação específica, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – Lei Federal nº8069/90. A promulgação do ECA buscou marcar um novo modo de se pensar o atendimento à criança e ao adolescente que incidiram numa infração, distinguindo, ao menos na forma da Lei, o modo de se enfrentar a punição a esses sujeitos. Trata-se de uma legislação não discricionária na concepção e trato da criança e do adolescente, jamais vista na história brasileira. A sintonia entre o disposto no texto legal e sua efetiva aplicação, consiste no objeto deste estudo.

A promulgação desse Estatuto no Brasil adquire expressiva significação, sobretudo, àqueles considerados autores de ato infracional, tanto por definir o processo contraditório (defesa técnica), quanto por garantir, na relação processual, a igualdade entre as partes. O ECA define assim, um outro modelo de sociedade, diferente daquele que vigorou por séculos no país, no qual, para a criminalidade da criança e do adolescente das camadas populares, cabia tão e somente o encarceramento, sem defesa.

De imediato, cabe ressaltar que o sentido de adolescência expresso nesta dissertação é a do sociólogo italiano Alberto Melucci (1997, p.8):

[...] 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 escolha.

Outro destaque, é de que utilizamos no decorrer da pesquisa, o termo adolescente autor de ato infracional e não adolescente infrator, por considerarmos que o cometimento de uma infração não é qualidade do indivíduo e, sim, uma ação realizada num momento específico de sua vida.

A investigação de um tema tão amplo impõe a necessidade de delimitação de aspectos e do universo a ser pesquisado. Objetivamos estudar os diversos modos de pensar e a forma de tratar essa questão na História brasileira, verificando as rupturas e permanências nas mentalidades e práticas tanto as preventivas, quanto as punitivas, sobretudo, após a aprovação do Estatuto em 1990. Assim, ao aprofundar o estudo das práticas disseminadas em nossa sociedade, damos ênfase

aos procedimentos adotados pelo sistema de garantia de direitos na Comarca de Maringá, estado do Paraná, priorizando o estudo de casos do município de Maringá.

O recorte temporal desta pesquisa está modulado entre os anos de 1990 a 2001. A data inicial é justificada em função da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que passou a determinar procedimentos diversos e diferentes em relação ao tratamento às crianças e aos adolescentes em conflito com a Lei. O recorte final em 2001, justifica-se por ser esse um momento de possíveis mudanças no campo da aplicação das leis, em termos da política de atendimento, pela atual administração do município de Maringá, que trouxe, entre outras prioridades, a atenção aos adolescentes em conflito com a lei, o encerramento do programa sócio-educativo privativo de liberdade denominado Escola de Reintegração do Adolescente – ERA – e outras práticas no modo de tratar tais sujeitos, objetos deste estudo. A partir de 2001 foram criados, pelo município, programas<sup>1</sup> em meio aberto, fiscalizados pelo Poder Judiciário, Ministério Público e Conselho Tutelar. Esse momento também foi definidor da responsabilidade do Estado, na questão da implementação dos programas para a execução das medidas<sup>2</sup> sócio-educativas privativas de liberdade, aplicadas pelo judiciário (internamento) e internamento provisório que até então, estavam sob a responsabilidade de uma organização não governamental, em convênio com o poder público do município.

Interessa-nos, com este estudo, desvelar como esta sociedade lida com a problemática do ato infracional; como se dá a aplicação das medidas judiciais e a sua operacionalização pelo Poder Executivo, dentre outras questões, analisadas num contexto determinado em que não se pode ignorar a trajetória da atenção dispensada aos adolescentes autores de ato infracional, grupo relegado a segundo plano no desenvolvimento das ações públicas.

---

<sup>1</sup> Utilizamos o termo 'programa' para expressar o plano elaborado para que se realize ou se execute as medidas de proteção (art.101, ECA) e as medidas sócio-educativas (art.112, ECA), aplicadas pelo Poder Judiciário.

<sup>2</sup> Utilizamos o termo 'medida' no sentido de “[...] disposição levada a efeito para que se cumpram certas exigências legais, ou para prevenir qualquer fato, que possa atentar contra direito alheio,

A temática escolhida como objeto deste estudo nos impõe precisar de que estamos lidando com questões e situações complexas e polêmicas, tendo em vista a representação socialmente atribuída pela sociedade aos que se colocaram em posição de confronto às normas e convenções estabelecidas, de um lado, por outro lado, instigam olhares e opiniões e expressam representações construídas e veiculadas sobre os mesmos. Para explicitação da idéia de representação, recorreremos aos ensinamentos de Roger Chartier.

Para Chartier (1991), as percepções do social não são de forma alguma discursos neutros; mas, antes produzem estratégias e práticas que tendem a impor uma autoridade à custa de outros. Embora as representações que se têm do mundo social aspirem à universalidade e à racionalidade, elas são sempre determinadas por interesses do grupo que as forjam, na perspectiva de construção do respeito e da submissão, mecanismo que produz uma exigência interiorizada.

Essa introjeção de sentido faz-se por meio do “hábito social ou nacional” que, segundo Norbert Elias (1994, p.241), corresponde à incorporação dentro do indivíduo do mundo social e de sua própria posição dentro desse mundo. Esta incorporação cria esquemas de percepção e de apreciação a partir dos quais os indivíduos pensam, atuam, julgam e classificam.

Para Elias (1994, p.91-95), a sociedade cria o hábito; o objeto pré-constituído é então, interiorizado e daí se utilizam dos hábitos incorporados às pessoas para a imposição de uma ação interligada.

---

impedindo seu evento, ou para conservar um direito” (SILVA, Plácido de. *Vocabulário Jurídico*, v.III, J-P São Paulo. Rio de Janeiro: Forense, 1973).

Assim, é por demais importante perceber o modo pelo qual os indivíduos se aproximam das representações, ou seja, a leitura que fazem do mundo e o modo como operam os processos de produção de sentido. É essencial entender que estes sentidos podem ser diversamente apreendidos, manipulados e compreendidos. As representações se fazem em luta e, nesse processo, a questão central reside na manutenção do ordenamento social, na hierarquização da estrutura social (Chartier, 1991, p.183).

Fundamentados em Chartier (1991, p.183-184), percebemos que as lutas de representação têm tanta importância quanto às lutas econômicas, para a compreensão dos mecanismos que permitem a um grupo impor, ou tentar impor, sua concepção de mundo, valores e o seu domínio. Assim, perceber o modo como o adolescente em conflito com a lei é entendido pela sociedade, torna-se fundamental para enfrentar a complexidade da temática aqui anunciada como objeto central do estudo.

Tomando os princípios e diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente vemos a história do passado em sua relação com a do presente, pelas alterações paradigmáticas expressas à passagem da doutrina da situação irregular, permeada nas legislações de 1927 e de 1979, para a doutrina da proteção integral, definida pela Lei de 1990.

Por doutrina da proteção irregular, entende-se todo um conjunto de pensamentos e práticas pautado na concepção de 'menoridade' através de ações assistencialistas, repressoras e punitivas, voltadas ao atendimento desses sujeitos em situação de abandono. Tais ações eram justificadas em razão do estado de abandono a que estavam submetidos, compreendidas como a impossibilidade dos pais ou responsável em prover seu sustento e educação; nas situações nas quais eram vítimas de maus-tratos ou de castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; em condições de exposição ao perigo moral, por encontrar-se, de modo habitual, em ambientes contrários aos bons costumes ou ainda, por ter desvio

de conduta, em virtude de inadaptação familiar ou comunitária ou pela prática de infrações sujeitas a penalidades.

A doutrina de proteção integral corresponde a um conjunto de teorias, noções e princípios que corporificam as bases para uma nova interpretação ao direito da criança e do adolescente. Por meio dela aboliu-se a idéia de 'menor' substituída pela categoria 'criança e adolescente': pessoa em fase peculiar de desenvolvimento, independente de sua condição social, étnica, racial, econômica e cultural. A criança e o adolescente são vistos como sujeitos de direitos, que devem ser respeitados e seus direitos encontram-se fundamentados no tripé: promoção e atendimento; vigilância aos direitos e controle das ações; responsabilização individual, coletiva e institucional.

Tendo em vista ser este um trabalho que propõe refletir sobre a história num período recente, entendemos ser necessário explicitar como compreendemos a história do tempo presente. Não podemos esquecer que a História é um ramo do conhecimento que trabalha o tempo em suas diferentes dimensões. O tempo presente implica em relações tanto com o passado próximo como distante, para que possamos observar rupturas, mudanças e continuidades, que nos levam a compreender o debate e as preocupações da contemporaneidade.

Ainda que centrada na década de 1990, a compreensão da temática requer o percurso a outras temporalidades, no sentido de conhecer os diferentes contextos sociais que influenciaram os processos de elaboração de diversos dispositivos legais, voltados à normatização e ao tratamento dispensado à criança e ao adolescente brasileiros na relação com o Direito e a Justiça. Embora a ênfase seja a história do presente, a pesquisa procura travar um diálogo constante com o passado, explicativo e constitutivo desse presente. Nesta perspectiva, trabalhamos, simultaneamente com longa, média e curta duração, compreendendo o tempo numa pluralidade constitutiva, na qual passado e presente interagem a todo momento.

Na proposta de se trabalhar com o tempo presente, com ações acabadas, algumas questões de início se colocam ao pesquisador: a veracidade dos assuntos apresentados, pois suas relações ainda não são percebidas no todo; a questão da ética, pois muitas vezes tratamos de histórias de sujeitos que estão ao nosso redor, que convivem no mesmo tempo que o nosso e o problema da intervenção em aspectos particulares de sua vida podem ser incompreendidos, por aqueles que estudam esses sujeitos, leitores e os próprios sujeitos sobre os quais se escrevem.

François Bérída (1998, p.226) chama a atenção para questões inerentes à História, e que se acentuam no trato com a história imediata: a problemática da verdade, da totalidade e da ética. No trato da ética, indaga esse autor: “como elaborar uma história do tempo presente sem tudo julgar, ainda mais que essa história se define tanto em relação ao futuro, quanto em relação ao passado?” A resposta para essa questão incide na preocupação do historiador em manter distanciamento crítico em relação ao seu objeto e proceder com ‘discernimento e rigor’, mesmo sabendo das dificuldades de se permanecer neutro diante do fato. Nesta condição, a consciência de historiador e a de sujeito responsável, não podem estar separadas.

A preocupação com a idéia da totalidade na escrita da história, prossegue o autor, deve estar direcionada para uma história global e não fragmentada, de modo a garantir a compreensão da especificidade do assunto abordado, dentro da estrutura social que o sustenta.

Em relação à verdade, adverte o autor:

[...] a verdade da história provém da interface entre os componentes do passado, tal como ele nos chega através de seus vestígios documentais, e o espírito do historiador que o reconstrói, buscando conferir-lhe inteligibilidade (BÉRIDA, 1998, p.222).

E, prossegue:

[...] Daí a necessidade de distinguir os níveis de verdade histórica, que comportam maior ou menor grau de aproximação e diferentes estágios de certeza, mas nos quais a mesma aspiração elevada deve sempre repercutir na consciência do historiador (BÉRIDA, 1998, p.224).

Chartier (1998, p.217) também destaca que a história do tempo presente se manifesta com peculiar pertinência a aspiração à verdade, processo inerente a todo trabalho histórico e que:

[...] a história do tempo presente, mais do que todas as outras, mostra que há entre a ficção e a história, uma diferença fundamental, que consiste na ambição da história de ser um discurso verdadeiro, capaz de dizer o que realmente aconteceu. Essa vocação da história, que é ao mesmo tempo narrativa e saber, adquire especial importância quando ela se insurge contra os falsificadores e falsários de toda sorte, que manipulando o conhecimento do passado, pretendem deformar as memórias.

O autor afirma que a história do tempo presente, pela natureza de suas preocupações, exige do historiador ações que fundamentem e validem o conhecimento formulado (CHARTIER, 1998, p.218).

Segundo Agnès Chaveau e Philippe Têtard Chaveau (1999, p.16), um fato é comum aos diferentes ramos profissionais: o impacto dos acontecimentos sobre os homens que explicam o modo de abordagem do tempo presente. Para estes historiadores trata-se, sobretudo, da “germinação de um pressuposto metodológico maior, qual seja, a abordagem da dimensão do social na afirmação da história do presente”. Tal dimensão implica em pensar a história como um processo, ao mesmo tempo em que

é um dos fatores de definição da 'noção de geração' para determinados historiadores.

Durante muito tempo os historiadores tiveram receio de trabalhar com o tempo presente, fundamentados na crença positivista de que a distância dava mais segurança. Conforme Jean Pierre Rioux (1999, p.47), abordar a história de um passado distante é tão problemático quanto abordar o tempo presente, pois o historiador, "desempacotando sua caixa de instrumentos e experimentando suas hipóteses de trabalho" é quem cria sempre, em todos os lugares e, em todo o tempo, o famoso 'recuo'. Essa singularidade nos leva a reflexão sobre a natureza da presença do historiador em seu tempo e em seu tema, bem como, a necessidade de estar atento ao exercício constante do distanciamento quando estuda determinada temática.

Sem dúvida, é preciso refletir sobre a presença do historiador em relação ao tema escolhido para analisar, pois, conforme observam Chauveau e Tétard (1999, p.31), a relação entre o historiador e seu tema e, entre o historiador e seu tempo, mostra que a História do presente implica em cuidado mais detalhado com o campo de investigação.

Em função dessas preocupações, cabe destacar que a pesquisa que desenvolvemos traz a marca de uma profissional envolvida em tempo integral com a questão dos direitos das crianças e dos adolescentes. Esse envolvimento tem um movimento encadeado: produz inquietações que a levam a tentar entender cada vez mais a questão desses sujeitos na luta pela conquista de direitos. Por sua vez, o conhecimento adquirido a leva, cada vez mais, para a defesa dos direitos, no sentido de perceber a criança e o adolescente como protagonistas de sua própria história.

Assim, propomo-nos a apreender a problemática do tratamento dado a tais sujeitos nos momentos em que incorreram em atos considerados infracionais, sobretudo, após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que busca no lugar

da punição, uma proposta de ação educativa, pedagógica e social, que priorize as necessidades e os anseios desses sujeitos, por meio da aplicação de medidas sócio-educativas e a implementação dos respectivos programas.

A pesquisa tem a preocupação de, decorridos mais de doze anos de vigência do ECA, verificar até que ponto os programas sócio-educativos aos infratores com medidas judiciais foram implementados, obedecendo os princípios da normativa constitucional brasileira, das resoluções e recomendações internacionais. Recortamos esse tempo de modo a contemplar o estudo das medidas sócio-educativas (medidas que exigem a criação de programas de atendimento) em suas modalidades: prestação de serviços à comunidade; liberdade assistida, semiliberdade e internação e, também verificar como se dá a ocorrência de medidas cumulativas<sup>3</sup>.

Trabalhamos, portanto, com o ECA como fonte privilegiada. Além do Estatuto, trabalhamos também com a Constituição Federal – (1988), com as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Jovens (que serão mencionadas como “Regras de Beijing”) - (1985); com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (mencionadas como Convenção das Nações Unidas) - (1989) e com as Regras Mínimas das Nações Unidas para Proteção dos Jovens Privados de Liberdade - (1990), procurando ver a correspondência de tais documentos com as práticas jurídicas aplicadas e/ou revogadas.

A preocupação do historiador, como assevera Peter Burke, deve ser a de “proporcionar ao leitor confiança metodológica” (BURKE,1992, p.198). Para tanto, somados às leis, analisamos também os processos judiciais, documentos que compõem os processos (prontuários individuais, procedimentos do Ministério Público para apuração de ato infracional, relatórios de observação e conclusivos,

solicitações, correspondências oficiais). Esse tipo de documentação permite observar as mudanças e as permanências no modo de pensar o atendimento ao adolescente que incorreu numa infração e, perceber como se deu a aplicação das medidas sócio-educativas, tanto as privativas, quanto às restritivas de liberdade pelo Juizado da Infância e da Juventude da Comarca de Maringá. E, ainda a percepção do desenvolvimento e o grau de implementação dos programas sócio-educativos, sob o princípio da doutrina da proteção integral, em contraposição à doutrina da situação irregular.

De acordo com Paulo Alves (1996, p.36), “a legislação, como fonte histórica, não é fácil de ser analisada, devido principalmente, à sua gramática e linguagem estritamente formais”. Não é tarefa fácil analisar o discurso jurídico sob o ponto de vista de sua historicidade, pois o texto apresenta termos técnicos e filosóficos muito precisos. Trata-se de um documento que exprime tão somente uma informação residual e fragmentada. Além do que, a Lei perde sua validade enquanto tal, quando é revogada ou quando se perde no tempo, perdendo o seu valor jurídico e eficácia, passando a ter apenas valor histórico, formando-se memória coletiva para a história.

As leis dizem respeito às regras de comportamento das pessoas e das instituições, com a finalidade de controle e disciplinamento das coisas, das idéias e dos cidadãos. [...] É preciso observar no documento jurídico – na lei – o que está sendo definido e nomeado para o campo de sua atuação, identificando quais os movimentos e ações que se pretendem imobilizar, inibir ou constranger inclusive pensamentos e idéias (ALVES, 1996, p.36).

Nessa perspectiva, recorreremos a uma outra interpretação metodológica, de natureza mais precisa, trazida por Ciro Flamarion Cardoso e Ronaldo Vainfas (1997, p.378), para os quais,

---

<sup>3</sup> A acumulação de medidas aos autores de ato infracional, dependendo do caso, compreende a aplicação de medidas sócio-educativas cumulativas ou a aplicação desta, associada às medidas de proteção.

[...] considerar o conteúdo histórico do texto dependente de sua forma não implica, de nenhum modo, reduzir a história ao texto, pelo contrário, trata-se, antes, de relacionar texto e contexto, buscar nexos entre as idéias contidas nos discursos, as formas pelas quais elas se exprimem e o conjunto de determinações extratextuais que presidem a produção, a circulação e o consumo dos discursos. Em uma palavra, o historiador deve sempre, sem negligenciar a forma de discurso, relacioná-lo ao social.

Como vemos, os autores propõem o cruzamento entre o texto e o contexto quando da análise do tema, compreendendo-o historicamente e numa dada realidade. E, ao considerar que “as fontes não são tudo”, orienta-nos para que, além delas, o olhar do historiador deva extrapolar o que se encontra nas mesmas, valendo perguntar: “até onde essa possibilidade pode ir?” (CARDOSO e VAINFAS, 1997, p.378).

Com essas diferentes interpretações, reconhecemos que todo texto legal deve ser analisado em sintonia com o seu contexto de produção, que pode explicar as razões de sua produção. Assim, inseridos texto/contexto podemos nos aproximar, com menos possibilidade de erro, às razões que motivaram a produção discursiva ali contida. Todavia, não deixamos de considerar que não atingimos uma verdade, posto que ela é sempre uma intenção, o que não significa dizer que seja uma invenção ou uma mentira. Trabalhamos com a verdade que os textos objetivam portar, reconhecendo-os como construções discursivas, enunciados que pretendem o convencimento.

É com este sentido que tomamos os processos judiciais que aplicaram medidas sócio-educativas aos adolescentes considerados autores de infrações, aplicando medidas como: prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semi-liberdade e internação ou ainda medidas cumulativas. Cabe ressaltar que a aplicação de medidas acumuladas ainda não é consenso no interior do sistema de justiça e gera debates e conflitos junto aos aplicadores. Este debate é contemplado no decorrer da pesquisa.

Sobre a validade da fonte processual na pesquisa em história, afirma Sidney Chalhoub (1986, p.23).

[...] é na análise de cada versão, no contexto de cada processo e na observação da repetição das relações entre as versões em diversos processos, que podemos desvendar significados e penetrar nas lutas e contradições sociais que se expressam e, na verdade, *se produzem nessas versões ou leituras*.

Segundo Chalhoub (1986), a 'verdade' para o historiador está nas relações repetidas presentes neste tipo de fonte documental e é incontestável o valor destes documentos, ao possibilitar a percepção de como se produzem e se explicam as diferentes versões dos agentes envolvidos nos diferentes casos (acusado, delegado, testemunhas, advogado, promotor, juiz, equipe interprofissional do juizado e equipe social dos programas de atendimento). Argumenta esse autor que a preocupação do historiador não deve ser a busca da verdade, de entender o que realmente se passou e, sim, perceber as versões contidas e desvendar os significados presentes nas relações que se repetem sistematicamente.

A análise de documentos como os processos judiciais e os autos policiais, requer cuidados, pois são fontes indiciárias, documentos nos quais as falas são reorientadas segundo os entendimentos dos agentes envolvidos. Reconhecer a problemática do emprego desse tipo de fonte não significa que seu valor seja menor do que outros registros que poderiam ser considerados mais objetivos. Carlo Ginzburg (1987, p.21) mostrou que todo documento é portador de subjetividade e que nem mesmo um inventário pode ser considerado objetivo.

A observação criteriosa dos discursos proferidos no decorrer do processo pode auxiliar no desvendamento dos avanços ou não do sistema de justiça. Com base em tal documentação buscamos apreender os diferentes discursos produzidos pelos agentes envolvidos. A análise do discurso levará em consideração, ainda, as orientações de Michel Foucault (1996, p.9), para quem o discurso faz parte do "conjunto regular de fatos lingüísticos em determinado nível, e polêmicos e

estratégicos em outro”. O autor propõe “jogos estratégicos de ação e de reação, de pergunta e de resposta, de dominação e de esquiva, como também de luta”. Para tanto, pondera que as práticas judiciárias – “a maneira pela qual, os homens arbitram entre si, os danos e responsabilidades” – definem o julgamento em função dos erros cometidos, impõem a determinados indivíduos a reparação de algumas de suas ações e a punição de outras. Todas essas ‘práticas regulares’, foram modificadas sem cessar através da história, as quais nossa sociedade definiu como: ‘tipos de subjetividade’, ‘formas de saber’ e, por conseguinte, ‘relações entre o homem e a verdade’ (FOUCAULT, 1996, p.11).

Para Foucault (1998, p.39),

Os discursos religiosos, judiciários, terapêuticos e, em parte, também políticos, não podem ser dissociados dessa prática de um ritual que determina para os sujeitos que falam, ao mesmo tempo, propriedades singulares e papéis preestabelecidos.

Tomando a análise do discurso proposta por Foucault (1998), voltamo-nos para a documentação questionando os valores e as práticas, muitas vezes, contraditórias, ao se colocarem frente à questão da punição da criança e/ou do adolescente. Não podemos ignorar que já são passados mais de doze anos da promulgação do ECA, e que esse tempo tem mostrado a pouca consistência dos programas sócio-educativos destinados àqueles que, por diferentes motivos, fazem dos atos de transgressão das normas, atos recorrentes, conforme indicam as estatísticas oficiais. Na busca da compreensão do discurso expresso em tais fontes documentais, as mesmas pouco mostraram as razões para a aplicação de determinadas medidas, o que também dificultava a definição de qual programa sócio-educativo era o mais adequado.

Não deixamos de reconhecer que, ao propor medidas inovadoras em relação à prática punitiva vigente no Brasil, por quase cinco séculos, o cumprimento do Estatuto implica em mudanças de concepção e de atitude, sobretudo no modo de compreender a punição. As mudanças necessárias a um novo pensar, sem dúvida,

não se fazem tão rapidamente, pois implicam na 'introjeção' de outros modos de atribuir sentido. Sem dúvida, um olhar e trato diferenciados traduzem modos de se perceber e viver o social a partir do universo intelectual de cada um, da cultura e do poder que envolvem formas de pensar a medida sócio-educativa a ser aplicada ao adolescente, considerado infrator, bem como, os princípios nos quais se baseiam as ações preventivas à 'criminalização', que variam no tempo e espaço.

A pesquisa fundamenta-se, portanto, nos pressupostos da História Cultural, ao compreender que são inúmeras as possibilidades de investigação nesse campo, pois os conceitos e as metodologias são bastantes diferenciados e implicam em escolhas e cotejamento das categorias com a fonte documental escolhida, de modo a certificar a validade da teoria empregada.

Com relação ao recorte espacial que adotamos, que tem como ponto central de análise, a cidade de Maringá, cabe uma justificativa mais apropriada. Maringá, é uma cidade-pólo da AMUSEP – Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense –, com cerca de 288.465 mil habitantes, dos quais 283.792 na zona urbana e 4.673 na zona rural. Deste total, 95.151 são crianças e adolescentes, na faixa etária de zero a dezoito anos (Fonte: IBGE, 2000).

O município é centro de referência da região, desempenhando papel central nas áreas comercial e cultural, além de centro universitário e de pesquisa. É a terceira maior cidade do Estado do Paraná, localizada na região Norte Novo. Tem como base produtiva o setor primário, com uma agricultura diversificada e mecanizada: soja, trigo e milho. Destaca-se o setor terciário como centro atacadista e varejista da região e, ainda como distribuidor de bens e prestador de serviços. O potencial de geração de emprego encontra-se nos serviços, comércio, indústria de transformação e construção civil (Fonte: Perfil de Maringá, 1996, p.27-28).

A cidade conta com a maioria dos ordenamentos institucionais previstos em Lei – Constituição Federal e ECA –, dentre eles, os Conselhos das Políticas Sociais, dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar, bem como, os respectivos fundos públicos.

De um total de 95.151 crianças e adolescentes na faixa etária entre zero a dezoito anos, 22.292 encontram-se em situação de risco pessoal e social. Esses números são estipulados segundo critério de rendimento familiar (renda mensal até dois salários mínimos). Deste total, apenas 40% da demanda (8.964 destes), são atendidos pela rede de assistência social, pública e conveniada (Fonte: PMAS, 1999).

O Plano Municipal de Assistência Social, elaborado em 1998, indicava a presença de 2.754 crianças exploradas precocemente no trabalho, nas mais diversas ocupações e/ou ramos de atividade (agricultura, esmola, prostituição, trabalho doméstico). No tocante à situação dos adolescentes trabalhadores, os dados indicavam que 3.872 tinham a seguinte condição: sem registro em carteira = 714; com  $\frac{1}{2}$  salário mínimo = 1625; sem remuneração = 1533 (Fonte: PMAS, 1998).

Apesar deste quadro, os dados constantes de um levantamento do Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento Social – IPARDES – que resultou no Mapa da Pobreza do Paraná (1997), apresentavam como razoável a condição de vida da população dessa cidade, tanto urbana quanto rural, em comparação com outros municípios do Estado. Tal conceituação não deixa de ser problemática, pois pode levar a entender que neste espaço, a criança e o adolescente em situação de risco, não são prioridades da administração pública, sobretudo da estadual (Fonte: Mapa da Pobreza, IPARDES, 1997).

No tocante aos adolescentes tidos por autores de ato infracional, são poucos os dados disponíveis que podem ser apresentados e analisados numa determinada

série. Os últimos referem-se a abril de 2001 e indicaram que o município contava com 80 (oitenta) adolescentes em cumprimento da medida em liberdade assistida; 03 (três) aguardando medida judicial em internação provisória; 53 (cinquente e três) em prestação de serviços à comunidade. Destes, um adolescente com medida de internação, aguardava vaga no Educandário São Francisco, em Curitiba<sup>4</sup>.

Os dados apresentados pelo Ministério da Justiça para o Brasil, totalizam para o primeiro semestre de 2000, 131.625 adolescentes cumprindo medidas sócio-educativas. Ainda, segundo o Ministério da Justiça, 73,8% das infrações cometidas pelos adolescentes brasileiros são resultantes de atentados contra o patrimônio. Destes, 50% são furtos, em contrapartida a 8,5% atos contra a vida. Tais dados indicam que existem questões mais complexas para se pensar a situação dos adolescentes na motivação para a prática de delitos, como, por exemplo, a questão da distribuição da renda nacional. No mesmo semestre de 2000, o estado do Paraná<sup>5</sup> apresentava o seguinte quadro: medida de internação = 403 casos; medida de semiliberdade = 92 casos; perfazendo um total de 495 casos (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2002).

No Paraná, o Instituto de Ação Social do Paraná – IASP<sup>6</sup>, um órgão vinculado à Secretaria Estadual da Criança e Assuntos da Família, é o responsável pela

---

<sup>4</sup> O programa de internação situado em Curitiba, capital do Estado do Paraná, é destinado a atender adolescentes do sexo masculino de 12 a 18 anos e tem capacidade de 200 vagas (IASP, 2000, p.14). Esse programa recebe os adolescentes encaminhados para cumprir medida de internamento. Como existem muitas cidades do estado que não possuem tais programas, essa unidade fica com a incumbência de os receber.

<sup>5</sup> Segundo o Ministério da Justiça, os dados da medida de advertência, de prestação de serviços à comunidade, de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade, não foram informados pelo Estado. Informa ainda: os estados que não discriminaram o tipo de internação, essas foram consideradas como internação de sentenciados.

<sup>6</sup> O IASP tem como diretrizes a implementação das determinações contidas na Lei Orgânica da Assistência Social e do ECA; a descentralização das ações, definindo alternativas para interiorização dos programas do IASP e a articulação de parcerias com organizações governamentais e não governamentais para a realização de programas nas áreas de atuação do IASP, visando a corresponsabilidade nas questões sociais (IASP, 2001, p.5). O IASP substituiu o antigo Instituto de Assistência ao Menor – IAM, criado pela Lei n.4617, de 16 de julho de 1962 (Diário Oficial, Brasília) que se constituía numa autarquia, órgão da Secretaria de Saúde e Bem-Estar Social do Estado do Paraná. O IAM foi o órgão de assistência ao ‘menor’, responsável pela formulação e execução da Política de Bem-Estar do Menor no Estado do Paraná. Sua sede era em Curitiba, contando com 20 escritórios regionais, distribuídos em todo o Estado. As atividades desenvolvidas pelo órgão foram pautadas nos princípios definidos nas diretrizes da Política de Bem-Estar do Menor de 1984 e

implementação e execução dos programas sócio-educativos para receber os adolescentes que cumprirão medidas aplicadas pelos juízos competentes, como a inserção em regime de semi-liberdade, internação em estabelecimento educacional e de tratamento individual e especializado dos adolescentes e também no caso da internação provisória (até 45 dias, no aguardo de decisão judicial) (IASP, 2001). O Instituto é uma autarquia estadual, dotada de personalidade jurídica, com patrimônio e receita própria e com autonomia administrativa financeira e técnica. O IASP é ainda responsável pela operacionalização administrativa e financeira dos recursos do Fundo para Infância e Adolescência – FIA, sendo que o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA, é o gestor destes recursos.

Com base nestas instituições, percebemos que, no tocante à legislação, o estado do Paraná e o município de Maringá parecem estar de acordo com as normas estabelecidas pelo ECA, o que nos levou a realizar esta pesquisa para compreender como os dispositivos constantes no Estatuto têm sido aplicados, bem como, as mudanças e as permanências das práticas punitivas e as dificuldades, os limites, impasses e avanços existentes ou não, na sua implementação.

Finalmente, cabe destacar que a elaboração desta pesquisa implicou na leitura de uma ampla literatura sobre a temática, que constituiu o ponto principal da análise histórica pretendida. Buscamos conhecer tanto a história da infância e da adolescência no país, como ampliar o leque do conhecimento sobre a atenção a esses personagens quando envolvidos em atos infracionais. Para o aprofundamento da temática recorreremos à literatura jurídica, praticando interdisciplinaridade defendida pela historiografia na contemporaneidade.

---

pautadas nas suas cinco diretrizes: “internamento como medida de último recurso; melhoria da qualidade dos serviços; participação comunitária; educação emancipadora; utilização dos recursos e equipamentos públicos e comunitários existentes; operacionalizadas mediante dois programas: assistência e proteção ao menor órfão, abandonado e infrator e municipalização dos serviços de bem – estar do menor” (PAULA, Vera Cecília Abbage de, – Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ, 1986, p.13-14).

O texto que apresentamos segue com a seguinte estrutura: no **Capítulo 1**, discutimos as percepções sobre a Infância<sup>7</sup>. Procuramos fazer um histórico do modo como a criança e o adolescente foram pensados como agentes históricos, tanto em nível internacional quanto nacional. Destacamos as modificações havidas na sociedade em relação à Infância a partir da leitura de vários autores sobre o tema. Há, nesse capítulo, tratamento especial para a questão do adolescente autor de ato infracional, na história do atendimento e as variações quanto ao modo de se pensar essa problemática, ora refletida no aspecto etário, na teoria do discernimento, nas condições sociais, econômicas e culturais desses sujeitos.

No **Capítulo 2**, abordamos a doutrina da situação irregular, discutindo a trajetória legislativa, desde a concepção de ‘menor’, baseada na doutrina da situação irregular (Códigos de Menores de 1927 e 1979), à promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, que alterou essa concepção sustentada na doutrina da proteção integral. Enfatizamos a criação dos Tribunais de Menores como marco divisório do tema escolhido, devido a atenção pública e judicial que os adolescentes tiveram diante de uma nova configuração a partir destes institutos formais.

No **Capítulo 3**, tratamos do movimento internacional sobre a questão do adolescente em conflito com a Lei na construção da doutrina da proteção integral. Tomamos por base os principais instrumentos jurídicos internacionais apresentados na produção de temas relacionados às crianças e adolescentes. Abordamos as intervenções no campo jurídico-formal e a movimentação social em favor dos direitos de cidadania de crianças, adolescentes e jovens que encontraram ‘eco’ no Brasil. Neste capítulo, discutimos mais detalhadamente a conjuntura da elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, uma legislação específica que produziu, no Brasil, a alteração paradigmática: da doutrina da situação irregular, para a doutrina

---

<sup>7</sup> Utilizamos Infância escrita em maiúsculo no sentido de compreender crianças e adolescentes; quando tomada apenas em sentido minúsculo, refere-se à faixa etária, no Brasil, de pessoas até 12 anos de idade, incompletos, conforme norma legal em vigor, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal n.8069/90.

da proteção integral. Destacamos que a questão infanto-juvenil adquiriu no século XX, a centralidade da agenda pública, pela busca de uma manifestação legal de seus direitos, conforme atesta a literatura sobre o assunto. Procuramos mostrar como vários organismos internacionais foram criados, no sentido de sistematizar os instrumentos formais que orientam as legislações no mundo ocidental, na conjuntura do final da década de 1980 e início de 1990.

No **Capítulo 4**, procuramos perceber como o ECA tem sido vivido no município de Maringá, verificando a política de direitos da criança e do adolescente no modo de pensar e tratar esses sujeitos quando são considerados autores de ato infracional. Tomamos como objeto de análise a documentação do município e da Comarca (resoluções, atas, leis, portarias, regulamentos) na implementação do sistema de garantia de direitos, em consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente. Neste capítulo há toda uma descrição da fonte documental utilizada.

No **Capítulo 5**, tomamos como fundamento a documentação relativa a aplicação de medidas para as infrações cometidas por adolescentes. Com base nessa documentação, acrescida dos prontuários individuais dos adolescentes internos na ERA e dos prontuários definidos como procedimentos do Ministério Público para apuração de atos infracionais, analisamos as decisões tomadas pelo Juizado da Vara da Infância e Juventude da Comarca de Maringá, por meio dos processos judiciais. Neste capítulo apresentamos a pesquisa propriamente dita. Assim, os conteúdos trabalhados nos capítulos 1, 2, 3 e 4, demonstram o referencial teórico para a compreensão do problema.

Nas **Considerações Finais**, contemplamos a leitura crítica da investigação, mostrando os caminhos e descaminhos da trajetória sócio-histórica e cultural da atenção ao adolescente autor de ato infracional – de objeto de medidas a sujeito de direitos, num tempo e espaço delimitado.

## **CAPÍTULO 1**

### **AS PERCEPÇÕES HISTÓRICAS SOBRE A INFÂNCIA**

[...] as sociedades não são de uma constituição de tal modo evidente; não apresentam estruturas que sejam diretamente visíveis, audíveis ou palpáveis no espaço. Vistas como um todo, são sempre mais ou menos ilimitadas: onde quer que se iniciem os estudos, na esfera do tempo, ou seja depois do passado e em direção ao futuro, permanecem abertas. [...] Há aí, na verdade, um fluxo contínuo, uma mudança de certo modo lenta ou rápida nas configurações e nas formas de vida (ELIAS, 1993, p.31).

O objetivo deste capítulo é apresentar as mudanças que o conceito de 'Infância' sofreu ao longo da história, observando que a ação das políticas públicas sobre os indivíduos está vinculada ao papel atribuído à criança e ao adolescente, em determinadas sociedades do mundo ocidental.

Para apresentar esta questão, abordamos alguns autores que, com diferentes enfoques, estabeleceram significados à concepção de criança e orientaram as ações com relação a essa população. Entre os autores que têm se dedicado à compreender o que muitos têm denominado 'concepção de Infância', ou 'sentimento

de Infância', destaca-se Philippe Ariès (1981). Conforme Ariès (1981, p.41), a criação de tal sentimento forjou-se a partir do século XIII. Antes desse período, desconhecia-se a Infância ou não se tentava representá-la. Essa situação não significava falta de afeto; e sim, a falta de consciência da particularidade da Infância.

Para Ariès (1981, p.156), até meados do século XIII não existiu a possibilidade de ver a criança como um indivíduo diferenciado: ela era apenas um adulto em miniatura. A adolescência, do mesmo modo, não era considerada. Assim que a "criança tinha condições de viver sem a solicitude constante de sua mãe ou de sua ama, ela ingressava na sociedade dos adultos, pois já não se distinguia mais destes".

Segundo esse autor,

[...] a idéia de infância estava ligada à idéia de dependência. Essa é a razão pela qual as palavras legadas à infância iriam subsistir para designar familiarmente, na língua falada, os homens de baixa condição, cuja submissão aos outros continuava a ser total, por exemplo, os loucos, os auxiliares e os soldados (ARIÈS, 1981, p.42).

Além de defender a tese de que até o século XIII o 'sentimento de infância' era desconhecido, esse autor apontou também que, gradativamente, foi se construindo um processo que culminou no 'enclausuramento' das crianças (dos loucos, dos pobres e das prostitutas) que se estenderia até os nossos dias. A esse processo, Ariès (1991, p.11) dá o nome de 'escolarização'. Para Foucault (1977), tal prática está estreitamente ligada à concepção de 'disciplinar os corpos'.

A partir de então, surgiram noções um pouco mais próximas do modo moderno de se conceber esse segmento. A instituição da escola como espaço principal da educação (entendido nesse contexto como 'disciplinamento' ou 'domesticação do corpo' ou dos costumes, processo com maior difusão a partir do século XVII), acabou por provocar uma mudança considerável no imaginário social e coletivo quanto ao papel e o lugar da Infância na sociedade:

A escola substituiu a aprendizagem como meio de educação. Isso quer dizer que a criança deixou de ser misturada aos adultos e de aprender a vida diretamente, através do contato com eles [...] a criança foi separada dos adultos e mantida à distância numa espécie de quarentena, antes de ser solta no mundo. Essa quarentena foi a escola, o colégio (ARIÈS, 1981, p.11).

A disciplina escolar teve origem na disciplina eclesiástica ou religiosa; voltada para o aperfeiçoamento moral e espiritual, na busca de uma construção mais 'edificante' para o ser humano, conforme Ariès (1981).

Analisando a história da criança abandonada no mundo europeu, Maria Luiza Marcílio, observou que:

os séculos XI e XII foram uma época de intensa atividade legislativa e organizacional da Igreja. O catolicismo europeu regulamentou, minuciosamente, cada aspecto da moralidade familiar e da sexualidade [...]. O infanticídio foi sistematicamente proibido, assim como o aborto (1998, p.42).

Segundo a autora, verificava-se a presença assustadora do número de crianças ilegítimas e abandonadas no período estudado. Essa realidade pressionou o surgimento de novas preocupações e questões a respeito do tema. O legislador canônico levou os concílios a normatizarem essa questão, considerando que o

inocente não deveria pagar pelos pecados dos pais, que toda criança teria direito à salvação e, portanto, ao batismo.

Para dar conta desse “novo entendimento”, a Igreja do século XII criou uma terceira opção entre o céu e o inferno para aqueles que morressem em pecado: o *locus purgatorius*. Esse era um espaço destinado à purgação da alma que ali poderia postular e adquirir o prêmio posterior: o paraíso. Mas o purgatório ainda não resolvia a questão do inocente que morria sem batismo e, assim, sem pecado. Como havia crianças que morriam nessa condição, um novo espaço foi criado para tais situações: o limbo (MARCÍLIO, 1998, p.43).

Assim, a preocupação com as crianças, não só modificou a forma de atender e encaminhar a Infância, como produziu mudanças significativas na concepção acerca da relação humana com Deus. O horizonte da “bondade divina” foi alargado, o que aumentava, para todos (crianças e adultos), a oportunidade de alcançar o céu. O catolicismo europeu regulamentou minuciosamente cada aspecto da moralidade familiar e da sexualidade (MARCÍLIO, 1998, p.42).

Uma outra questão que nessa época também passou a merecer a atenção da Igreja dizia respeito aos filhos bastardos, considerados todos os indivíduos nascidos fora dos laços do casamento religioso. Até a Reforma Gregoriana (século XII), a presença dos bastardos era pouco questionada pela sociedade, todavia o incômodo com tal presença levou à modificações sobre a compreensão do assunto. Com a Reforma Gregoriana o celibato dos padres foi declarado definitivo e universal e, no século XIII, a Igreja regulamentou o Sacramento da Ordem. Esse procedimento “moralizante” e ao mesmo tempo “normatizador”, teve a intenção de “impedir a geração de filhos pelos clérigos”. Acompanhando esse movimento, o bastardo passou a sofrer certas formas de cerceamento, a sua rejeição como herdeiro, ou

seja, o não acesso na partilha da herança, regulamentada pela interdição ao ilegítimo à herança dos pais (MARCÍLIO, 1998, p.45).

Outra preocupação que passou a ganhar corpo nesse tempo, diz respeito às crianças abandonadas. Pobreza, ilegitimidade, defeitos e má saúde eram as causas mais comuns alegadas para o abandono. Ao final do século XIII, sobretudo no final da Idade Média, nas áreas meridionais da Europa e nos centros comerciais, uma grande quantidade de crianças pobres foram vítimas do tráfico de escravos, somadas ainda, às mazelas acima apontadas. “As meninas abandonadas, por sua vez, com freqüência, tornavam-se prostitutas” (MARCÍLIO, 1998, p.42-47).

Portanto, não há como negar a importância da dimensão religiosa na difusão do socorro aos enjeitados. Preocupadas em salvar as almas, as ordens religiosas católicas, entre outras, que atuavam de maneira similar passaram a atuar mais diretamente na questão do abandono, multiplicando-se e organizando-se no recolhimento aos abandonados.

Observou-se, então, um incremento nas práticas de socorro aos enjeitados. Essa característica assumiu contornos mais sistemáticos a partir do século XIII, quando “ao lado das caridades individuais, a freqüência das iniciativas coletivas e administrativas mostravam que a questão social dos indigentes necessitava maior intervenção”. Dentro dessa “filosofia’ foram criados os hospícios de expostos, com o apoio das municipalidades, legados e confrarias de leigos” (MARCÍLIO, 1998, p.54).

Nos séculos seguintes, em face às peregrinações, às cruzadas e ao renascer das cidades, ampliaram-se os males físicos como a Peste Negra, a epilepsia, as

doenças da garganta, a eczema e, sobretudo, o “mal-do-fogo” (a hanseníase) e, com eles, a população miserável (MARCÍLIO, 1998, p.38).

De acordo com a autora, nos séculos XIV e XV, houve um aumento do número de crianças abandonadas revelando a falência do atendimento (massivo, caritativo, assistencialista, repressor), até então. Procedeu-se a um outro tipo de assistência conhecida como ‘obras de caridade’, realizadas por instituições como as Santas Casas de Misericórdia, que atendiam órfãos e doentes. Em quase todas essas instituições foram instaladas Rodas de Expostos.

Esse processo de mudanças começou na Itália, com a centralização dos serviços sociais e a criação de grandes estabelecimentos hospitalares e especializados no atendimento à criança abandonada.

“Ao longo dos séculos XV e XVI ocorreu o que se denominou de *reformatio hospitalium*, que consistia na incorporação da maior parte dos pequenos estabelecimentos existentes na Ca’grande (Casa Grande) ou num *Ospedale Maggiore* (Hospital Central (MARCÍLIO, 1998, p. 56).

A primeira Roda de Expostos da cristandade que serviu de modelo para as posteriores, ocorreu quando o Papa Inocêncio III (1198-1216) destinou o hospital de Santo Espírito in Saxia (ao lado do Vaticano) para receber os expostos. A “Roda” era um dispositivo de madeira, de forma cilíndrica e com uma divisória no meio, onde se depositava o bebê. O dispositivo era fixado no muro ou na janela da instituição, de modo a permitir que se deixasse a criança enjeitada sem ser visto (MARCÍLIO, 1998, p.57).

A mortalidade infantil verificada nesse sistema, teve índices negativos, forjando a ação de parte da sociedade para a organização das casas de recolhimento de crianças em estado de abandono (orfanatos, abrigos, reformatórios). Médicos e juristas voltaram-se para essa questão, criticando, basicamente, as condições de higiene, que figuravam como 'causa' dos altos índices de mortalidade.

Ainda segundo Ariés (1991, p.52-65), as mudanças no trato com as crianças abandonadas tornaram-se particularmente significativas ao final do século XVI e durante o século XVII.

Essas mudanças ou sinais ocorreram em cada lugar ou em cada sociedade contemporânea ocidental, fomentando tanto o aparecimento de instituições, serviços e bens específicos dirigidos ao universo infantil, como o advento de novos 'saberes' especializados nos problemas da infância e da adolescência, nas mais diversas áreas do conhecimento: medicina, psicologia, direito e pedagogia.

A partir do momento em que a Infância passou a ser entendida como um período etário específico, gradativamente, a sociedade buscou determinar quais os espaços e ações pertencentes a cada idade, diferenciando-a pela vestimenta, brincadeiras, educação, trabalho, entre outros. Foi a partir do século XVIII que surgiram as roupas, diferenciando as classes e as funções sociais.

Conforme Ariès (1981), a separação da criança do mundo adulto e essa chamada à 'razão das crianças' deve ser interpretada como uma das faces do grande movimento de moralização dos homens, promovido pelos reformadores católicos ou protestantes ligados à Igreja, às leis ou ao Estado. Mas, essa separação e, isto é importante ressaltar, não teria sido possível, sem a cumplicidade das famílias.

O primeiro sentimento da infância caracterizado pela 'papuricação' surgiu no meio familiar, na companhia das criancinhas pequenas. O segundo, ao contrário, proveio de uma fonte exterior à família: dos eclesiásticos ou dos homens da lei, raros até o século XVI, e de um maior número de moralistas no século XVII, preocupados com a disciplina e a racionalidade dos costumes (ARIÉS, 1981, p.164).

O modo de ver a criança, como um ser que deveria ser 'papuricado', levou a uma preocupação maior com a preservação física e à luta maior por sua sobrevivência, até a idade adulta. Destaca-se o componente moralizador de tal relação, no investimento nas condições físicas e econômicas desta sobrevivência, para que o período de desenvolvimento se tornasse útil, pela necessidade de se dispor de pessoas sadias para o exercício das novas atividades que emergiam com o sistema capitalista, conforme analisa Foucault (1992).

Um segundo modo de perceber a Infância veio dos eclesiásticos, dos homens da Lei, dos moralistas do fim do século XVII, que se preocupavam com a disciplina e a racionalidade dos costumes.

Noções como profilaxia, prevenção, assepsia e esterilização passaram a ter grande importância e aceitação, mostrando que um outro olhar estava sendo gestado. Já não bastava a 'salvação da alma' ou por ser inocente ou por poder expiar, através de 'penitências', culpas que podiam ser apagadas pela sujeição de práticas 'moralizadoras' de caráter 'disciplinar'. Um ambiente bem cuidado – e limpo – também era necessário para garantir a sobrevivência, agora do 'corpo'.

Se a higiene era importante para a sobrevivência da Infância, essa passou a ser representada no imaginário social como um período de vulnerabilidade, o que exigia cuidados tanto físicos, quanto morais. Por isso, o procedimento recomendado aos

profissionais deveria incluir cuidados especiais, apresentados e representados pelas novas teorias e práticas.

Essas transformações no trato da Infância levaram o Estado, nessa época, a ser co-responsável na condução da assistência pública passando a se incomodar com o desperdício de vidas; e, neste sentido, uma parcela da sociedade, pressionaram-no a dar respostas para alterar essa realidade, tanto no plano do atendimento direto, quanto no da legislação.

Até esse período, a 'assistência' tinha como marca o sentimento da 'fraternidade humana', embora mantivesse o conteúdo paternalista vigente, já que não tinha a pretensão de mudanças sociais. As formas de ação mostravam forte inspiração religiosa, na qual se privilegiava a caridade e a beneficência.

A partir do século XVIII, verificaram-se nos países europeus, transformações de práticas calcadas na proliferação de 'tecnologias' e políticas que investiam na atuação 'sobre' o corpo, na saúde, nas formas de se alimentar, de se morar e nas condições de vida, conforme nos mostram os trabalhos de Foucault (1977 e 1992).

Foram empreendidas várias alterações nesse campo, e as instituições de caridade sofreram mudanças quanto à sua ação, adotando um caráter mais racional e orientador das práticas (DONZELOT, 1986, p.67). A partir do século XIX a filantropia na Europa definiu novos princípios onde os bens só seriam distribuídos à medida que o recebedor concordasse com os conselhos ministrados.

Essa concepção da filantropia implicava em socorrer aqueles cuja pobreza não escondesse “nenhuma artimanha”. Para que os socorros servissem para algo, era preciso que os filantropos promovessem a família. Já não cabia recolher a pobreza para dentro dos muros das instituições, era preciso introduzir-se em seu espaço, conhecer seus hábitos e ministrar outros conhecimentos que modificassem esses hábitos. Assim, a caridade misturava-se com as práticas de prevenções sanitárias (MARTINS, 1998a, p.58-59).

Nesse contexto, a criança passou a ser vista de ‘forma utilitária’, ‘estudada sob a vigilância da justiça’. A criança, nessa visão, deveria ser aproveitada pelo Estado que a educaria para a milícia, para o povoamento das colônias ou para trabalhar na marinha. A criança sem família, correspondia ao perfil ideal; a falta de vínculos familiares, facilitaria a educação pelo Estado até a idade adulta, segundo Donzelot (1986, p.16).

No entendimento de Donzelot, tais concepções,

[...] no seu ponto de partida, encontram seu polo de unificação naquilo que então se chamava polícia: não no sentido restritivamente repressivo que lhe atribuímos atualmente, mas segundo uma acepção mais ampla, englobando todos os métodos de desenvolvimento da qualidade da população e da potência da nação (1986, p.13).

Neste sentido, o autor mostra que o papel social da polícia no século XVIII “apóia-se no poder familiar, prometendo-lhe felicidade e tranqüilidade e estendendo seu império sobre os rebeldes e as escórias da família. O aparelho central pretendia, portanto, o serviço das famílias” (DONZELOT, 1986, p.29).

Essa polícia não tinha como intuito prender as pessoas, mas estabelecer vigilância direta e inibir práticas da população considerada rebelde e que oferecia certo perigo, no sentido de garantir a harmonia de parte das famílias. De maneira geral, observamos que a política dos cuidados com a criança estava, então, ligada à idéia de dependência imposta à criança e a outros personagens considerados incapazes de decidir, por si próprios, seu destino.

Na análise feita por Donzelot (1986, p.22), o século XVIII foi caracterizado pela revalorização das tarefas educativas. Mas, segundo ele, o que se instalou nessa época foi uma reorganização dos comportamentos educativos em torno de dois pólos distintos: I - a difusão da medicina doméstica, ou seja, “um conjunto de conhecimentos e técnicas que devem permitir às classes burguesas tirar seus filhos das influências negativas dos serviçais e colocá-los sob a vigilância dos pais”; II - “agrupar sob a etiqueta de ‘economia social’, todas as formas de direção da vida dos pobres, com objetivo de diminuir o custo social de sua reprodução”.

Dessa forma, a preocupação com a criança começou a ser defendida de modo bastante diferenciado de então, instituindo-se aos poucos, aos pais e a outros adultos, as maneiras de como se relacionar com as crianças. Essas modificações introduzidas no trato e no olhar sobre a Infância podem ser observadas nas afirmações de Donzelot:

A partir de meados do século XVIII, floresce uma abundante literatura sobre o tema da conservação das crianças. Inicialmente é produzida por médicos. Todos colocam em questão os costumes educativos de seu século, visando três alvos privilegiados: a prática dos hospícios de menores abandonados, a da criação dos filhos por amas-de-leite, e a educação ‘artificial’ das crianças ricas (1986, p.13).

Conforme o autor, a discussão sobre a 'conservação das crianças' ganhou espaço na França, problematizando-se os modelos das relações familiares. Tanto o "recorte da infância como uma fase particularmente importante da vida do indivíduo", quanto a "desautorização de certas tradições familiares" (tais como o uso de nutrizes, o afastamento entre os filhos pequenos e a mãe etc), indicariam a expansão de determinados 'saberes', em especial o saber médico, na condução da rotina doméstica (DONZELOT, 1986, p.13).

Tais normas, estariam articuladas, segundo duas modalidades: a "suspensão do poder patriarcal" que permite o estabelecimento de um "processo de tutelarização" que alia objetivos sanitários e educativos aos "métodos de vigilância econômica e moral"; e o "processo de redução da autonomia familiar", facilitado pelo surgimento, no final do século XIX, de "uma série de ações entre a assistência pública, a justiça de menores, a medicina e a psiquiatria" (DONZELOT, 1986, p.85).

Elias (1994, p.226-228), analisando o processo civilizador da sociedade da Corte no desenvolvimento do Estado Alemão e a mudança dos *habitus* nos séculos XIX e XX, observa que os modelos de conduta da sociedade cortesã aristocrática, permearam a sociedade industrializada em geral, mesmo nos casos em que as cortes eram menos ricas, poderosas ou influentes. O fato da conduta dos grupos ocidentais dominantes, do grau e do tipo de seu controle de conduta, a despeito de todas as variações de cada Nação, foi, em termos gerais, resultado da existência de cadeias de dependência muito entrelaçadas e longas, que ligavam as várias sociedades nacionais do Ocidente.

A partir de então, estabeleceu-se um controle mais rigoroso dos impulsos e das emoções. Esse controle foi

[...] imposto por elementos de alta categoria social aos seus inferiores ou, no máximo, aos seus socialmente iguais. Só relativamente mais tarde, quando a classe burguesa, compreendendo um maior número de pares sociais, torna-se a classe superior, governante, é que a família vem a ser a única – ou, para ser mais exata a principal e dominante - instituição com a função de instilar controle de impulsos. Só então a dependência social da criança face aos pais torna-se particularmente importante como alavanca para a regulação e moldagem socialmente requeridas dos impulsos e das emoções (ELIAS, 1994, p.142).

Ainda segundo Elias, foi aos poucos que a família nuclear se tornou, de forma tão exclusiva,

o único enclave legítimo da sexualidade e de todas as funções íntimas de homens e mulheres, assim também só em um estágio tardio ela se transformou no órgão principal para cultivar o controle socialmente exigido dos impulsos, e do comportamento dos jovens. [...] As pessoas falavam em geral com mais franqueza sobre os vários aspectos da vida instintiva e cediam mais livremente aos seus próprios impulsos em atos e palavras (1994, p.187).

Nesse contexto as crianças descobriram o sentimento de vergonha que cerca as relações sexuais humanas. A partir de então, a principal tarefa do educador consistia em guiar a criança na direção desejada, “uma vez que no curso do processo civilizador o impulso sexual, como tantos outros, está sujeito a controle e transformação cada vez mais rigorosos” (ELIAS, 1994, p.181). Desta forma, prossegue,

A pressão aplicada sobre adultos, para privatizar todos seus impulsos (em especial os sexuais), a ‘conspiração de silêncio’, as restrições socialmente geradas à fala, o caráter emocionalmente carregado da maioria das palavras relativas a ardores sexuais – tudo isto constrói uma grossa parede de sigilo em volta do adolescente. O que torna o esclarecimento sexual tão difícil – a derrubada desse muro, que um dia será necessária – não é só a necessidade

de fazer o adolescente conformar-se ao mesmo padrão de controle de instintos e de domínios como o adulto (ELIAS, 1994, p.181).

Foi no final do século XIX, que emergiu outro pólo filantrópico sobre a questão da Infância: daquilo que pode ameaçá-la 'infância em perigo' e daquilo que pode torná-la ameaçadora 'infância perigosa'. Houve, também, o surgimento de uma série de profissões voltadas para o social: os assistentes sociais, os educadores especializados, os orientadores, todos agindo em torno de uma bandeira comum, o trabalho especializado do 'social'. Entendeu-se que o "saber científico anularia o poder repressivo", até então, utilizado na história do atendimento, abrindo o caminho para uma 'educação libertadora' de crianças e adolescentes (DONZELOT, 1986, p.84-91).

As iniciativas dos religiosos e filantropos<sup>1</sup> antecederam as ações estatais. Essas iniciativas colocavam-se como alternativas, embora ainda não institucionalizadas, para o atendimento da população desvalida, já que o Estado não assumiu que tal tarefa fazia parte de suas obrigações. Médicos, filantropos, higienistas elaboraram uma vasta literatura que versava sobre educação, criação e medicação das crianças.

Uma mudança nos hábitos foi percebida e passou a ser condenada, cada vez mais em si, e, não pelo que pudesse acarretar a outras pessoas. Os impulsos ou inclinações socialmente indesejáveis começaram a ser reprimidos com mais rigor. O condicionamento das crianças a aceitar determinado padrão social, deveu-se "em grande parte de razões de 'moralidade' ou 'moral' que preenche as mesmas razões de 'higiene' ou 'higiênicas'" (ELIAS 1994, p.153).

---

<sup>1</sup> O termo 'filantropia' foi primeiramente utilizado como 'beneficência', pelo francês Fénelon em 1712, em seus *Diálogos dos Mortos*. Filantropia como "designação genérica, qualifica o conjunto de obras sociais, caritativas e humanitárias de iniciativa privada, quer sejam confessionais, ou não. No sentido específico, são chamadas filantrópicas – em oposição às fundações religiosas – as obras pluralistas, as obras neutras ou interconfessionais, sem finalidade missionária" (MARCÍLIO, 1998, p.73-74).

É nesse momento de consolidação da ordem burguesa que,

as compulsões menos visíveis e mais impessoais da interdependência social, a divisão do trabalho, o mercado, a competição, [...] impõem restrições e controle aos impulsos e emoções. [...] Isto se aplica à regulação e às restrições de impulsos necessárias ao ‘trabalho’, e também a todo padrão de acordo com o qual eles são modelados nas sociedades industrializadas burguesas (ELIAS, 1994, p.155).

Com o desenvolvimento do capitalismo surgem novas necessidades para o atendimento às suas exigências enquanto sistema e, conseqüentemente, a preocupação em estabelecer um novo comportamento social.

No entendimento de Selma Shons (2000, p.77), no auge da Revolução Industrial, “era o ideário liberal que norteava o mundo econômico”, tendo na livre concorrência dos capitais seu ponto principal. Com o desenvolvimento do capitalismo e o conseqüente agravamento da desigualdade social, a assistência caritativa e filantrópica foi rejeitada e o Estado passou a assumi-la como função sua, ainda que de forma incipiente e marginal, conferindo-lhe o estatuto de Política Social<sup>2</sup>.

Essa mudança produziu-se por meio de incansáveis debates sobre as funções do Estado e, também, em conseqüência das reivindicações trabalhistas surgidas diante do agravamento dos problemas sócio-econômicos provocados pela Revolução Industrial. O processo de transição da assistência filantrópica para o surgimento de políticas públicas foi lento e gradual, embora ainda se observasse a presença concomitante de ‘políticas de assistência’, com procedimentos de conteúdo ‘moralizador’, ‘normatizador’ e ‘tutelar’ aos necessitados de amparo.

---

<sup>2</sup> Cf. FALEIROS, Vicente de Paula. *O que é política social*. São Paulo. Ed. Brasiliense, 1986. Coleção primeiros passos. VIEIRA, Evaldo. *Democracia e política social*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992. v.49. Coleções Polêmicas do Nosso Tempo.

No decorrer do século XIX, procedeu-se uma cruzada contra a mortalidade infantil. As principais críticas eram dirigidas ao sistema dos hospícios de menores abandonados, à criação dos bebês por amas-de-leite mercenárias e ao aleitamento 'artificial' das crianças ricas (MARCÍLIO, 1998, p.69).

Como reação às altas taxas de mortalidade das crianças, surgiu em toda a Europa, uma série de tratados médicos sobre os cuidados com as crianças, as doenças infantis, o aleitamento não materno e a educação física, dentre outros temas, que passaram a preocupar a filantropia higiênica. A prática filantrópica desencadeou a aprovação das leis de proteção à Infância em toda a Europa, no início do século XIX (MARCÍLIO, 1998, p.75-76).

As Rodas dos Expostos tinham sofrido um expressivo aumento no número, no início do século XIX. Com o higienismo, foram promulgadas normas sanitárias e educativas que provocaram mudanças na história da Infância, especialmente a Infância abandonada, em toda a Europa. Entre 1860 e 1890, as pesquisas clínicas de fisiologia e de química contribuíram para o avanço da microbiologia, propagando-se a experiência sobre a fermentação de Luís Pasteur (1822-1895). No final do século, foi possível, criar métodos revolucionários sobre nutrição infantil (esterilização do leite, assepsia, processos de industrialização do leite – condensado, em pó, entre outros) (MARCÍLIO, 1998, p.78-85).

O 'saber' científico, pautado fundamentalmente na experimentação, na observação, na comparação, no desenvolvimento do indivíduo, nas regras básicas das ciências naturais, especialmente nas Ciências Biológicas, foi universalizado para o estudo do humano, por meio do pensamento positivista inserindo-se nas práticas da formação do corpo social do novo modelo de sociedade, pautadas na idéia progresso (SOARES, 1994, p.20). A ação filantrópica não se limitava apenas às ações médicas e jurídicas, necessitavam da intervenção do Estado. Na visão dos juristas, as

crianças que necessitavam dessa intervenção, seriam aquelas que fugiam ao controle das famílias, idéias associadas a um amplo movimento internacional de humanização e justiça.

Esse movimento foi mais consistente a partir da Segunda Guerra Mundial, com a criação dos organismos internacionais e das resoluções e recomendações referentes à infanto-adolescência que possibilitaram orientar as legislações nacionais da sociedade ocidental, conforme veremos em capítulo específico.

Percebemos, portanto, a gestação de um certo modelo de Infância que, durante os séculos XVII e até início do século XX, primeiro na Europa e, mais tarde, no Brasil, formulou conceitos e representações sobre a Infância, enfatizando a “fragilidade das crianças e a necessidade de moldá-las disciplinarmente”. Para tanto, foi proposto “um modelo específico de família para as circundar e abrigar”, o que possibilitou o surgimento de “novos tipos de intervenção social”. Além disso, esse “modelo” foi importante na implementação de diferentes disputas sobre a “legitimidade nas formas de intervir”, como na determinação dos agentes portadores dos saberes para assim agir (ARIÈS, 1981, p.156-164).

Procurando entender um pouco melhor a questão da concepção e das práticas desenvolvidas na área da infância e adolescência nos últimos séculos, bem como, a formulação e aprovação de leis de proteção e atendimento dessa população, é importante entender como se deu o processo sócio-histórico brasileiro.

## 1.1 A INFÂNCIA NO BRASIL

A trajetória percorrida pela Infância na história brasileira revelou (e revela) múltiplas facetas, situações e olhares diferentes. Criança quando se referia a um determinado grupo social, preferencialmente aquele vinculado às camadas mais abastadas e 'menor', quando se tratava desses personagens em situação irregular, qual seja, os 'filhos dos outros', aqueles oriundos de famílias das camadas populares. Por um bom tempo, esse termo correspondeu a tudo o que se referia à criança pobre, abandonada, órfã e desviante das normas sociais estabelecidas.

Essa conceituação repercutiu na legislação e nos tratados sobre a temática, acarretando formulações como 'menores' abandonados, vadios delinqüentes, pivetes de um lado e, de outro, crianças.

Procurando entender um pouco mais a trajetória desse conceito, consideramos importante proceder um acompanhamento histórico dessa problemática, de modo a verificar os diferentes contextos sociais, políticos, jurídicos e culturais que orientaram as alterações do sentido atribuído à Infância no Brasil.

Logo no início da colonização portuguesa, os olhares dos colonizadores cristãos voltaram-se para o atendimento às crianças indígenas, uma vez que essa foi percebida como oportunidade para o exercício da catequese. Esse foi um "momento visceral de renúncia da cultura autóctone das crianças indígenas, uma vez que certas práticas e valores ainda não se tinham sedimentado" (DEL PRIORI, 1991, p.15).

De acordo com Arthur Moncorvo Filho (1926), as congregações religiosas constituíram-se em grandes promotoras da instrução da mocidade e da educação da Infância desvalida, na 'conversão do gentio', na 'inculcação' de novos valores, hábitos e idéias, que pudessem influenciar a formação do povo brasileiro.

Até meados do século XVII, as crianças índias e mestiças que já haviam experimentado o contato com o homem branco, encontravam-se em estado de pobreza e abandono. Às mesmas, cabia tão e somente, a assistência caritativa, exercida pelos membros da Igreja Católica. Neste sentido, decidir o destino dessa população ou o 'bem dela', era um direito inalienável dos governos coloniais ou dos proprietários-colonizadores (MONCORVO, 1926, p.32).

No tocante às crianças negras, escravizadas, os olhares eram ainda mais perversos. Acreditava-se que estas não tinham condições biológicas, inteligência ou aptidão para trabalhar a terra por conta própria ou para freqüentarem a escola. Um determinismo biológico inferiorizava os negros e conduzia a uma profunda descrença na eficácia de qualquer política de inclusão étnica e, não se pensava em sua educação formal, pois predominava o entendimento de que não adiantavam boas escolas, para seres inferiores incapazes de aprender (NEDER, 1998, p.33).

Desse modo, tanto os índios quanto os africanos escravizados eram considerados categorias sociais muito peculiares. Os índios, porque em seu estado 'nativo' representavam uma forma desconhecida para os colonizadores. Andavam nus e não cultuavam os deuses europeus. Os negros, porque eram caçados, traficados e depois vendidos como se fossem mercadorias que tinham preço. 'Escravos' ou 'selvagens', a consideração era similar.

Tivemos séculos de escravidão e de tráfico de pessoas. Apenas em 1888, a escravidão foi abolida, entretanto, continuou vedado a estes, o acesso à propriedade

da terra e à educação. Convém perceber que no Brasil, não foi estimulada a constituição de famílias nucleares; havia desprezo e descaso, sobretudo, com relação às crianças, uma vez que não se apostava na reprodução natural da massa escrava, mas, sim, numa clara preferência pelo investimento no escravo adulto, apto ao trabalho imediato. Tal concepção utilitarista, levava ao abandono das crianças. Outro aspecto a ser considerado, é o autoritarismo e a violência da escravidão, responsáveis pela separação de casais, pais, filhos e outros parentes e amigos, provocando perda de vínculos e crises de identidade, marcantes e irreversíveis (NEDER, 1998, p.41).

Assim, a população brasileira foi formada dentro de uma cultura autoritária, que orientou a concepção de criança, como um ser que deveria ser 'disciplinado' até se tornar um 'ser aceitável' ao modelo social vigente.

As Câmaras Municipais eram as únicas oficialmente responsáveis pela tarefa de prover a assistência aos pequenos enjeitados, por meio de convênios escritos. Autorizadas pelo Rei, podiam delegar os serviços especiais de recolhimento a outras instituições. Este tipo de assistência encontrava-se amalgamado com práticas repressivas, pois basta verificar que durante os primeiros séculos da colonização portuguesa, a proteção à criança abandonada esteve orientada pelas normas constantes nas Ordenações Filipinas<sup>3</sup>.

Segundo esses dispositivos, quando os pais ou parentes não pudessem assumir a responsabilidade por um filho, essa obrigação recaía sobre a Câmara Municipal, que deveria encontrar os meios para criar a criança sem família. As crianças, ao não encontrarem famílias que as criassem, eram encaminhadas à Câmara para que

---

<sup>3</sup> As *Ordenações Filipinas*, publicadas pelo governo português em 1603, constituíram o primeiro código de leis que prescreviam os crimes e as penas a serem aplicadas no Brasil, sendo modificadas somente em 1830, quando foi sancionado o *Código Criminal do Império* (MARTINS, 1998, p.50).

fossem enviadas às 'criadeiras' pagas pelo Estado. Até o final da vigência das Ordenações do Reino, no geral, as municipalidades brasileiras cumpriram com relutância e a contragosto, tão difícil tarefa. O que se observava era a omissão, a negligência e a falta de interesse ou de assistência às crianças expostas (MARCÍLIO, 1998, p.130-131).

As Ordenações do Reino determinavam que cabia ao Juiz dos Órfãos indicar tutores para os enjeitados e que, sem autorização judicial, estes não poderiam ser encaminhados para outras famílias ou mesmo para as amas-de-leite, uma prática comum à época. No caso das amas-de-leite, o menino ou a menina permanecia sob sua responsabilidade até os três anos de idade, recebendo para isso salários. A partir dessa idade, as amas-de-leite transformavam-se em amas-secas, tendo seus salários reduzidos, cuidando legalmente da criança até os sete anos de idade. Findo esse limite etário, a criança encontrava-se apta para aprender e/ou desenvolver algum ofício (VENÂNCIO, 1999, p.26-27).

Neste sentido,

Quando as crianças adquiriam controle das pernas e dos braços, quando podiam usar as mãos, eram levadas ao campo para partilharem o trabalho com os adultos. [...] Aos 6 e 7 anos, a infância já terminava, no sentido de que já adquiriram o domínio sobre as coisas, objeto de uso cotidiano, e são capazes de transpor, para outras situações, que não as situações vividas nos grupos familiares, comportamentos, normas e valores ali adquiridos. [...] a infância, tal como nós a compreendemos, isenta de trabalho e de responsabilidade, já terminou. Um corpo apto a produzir o seu próprio pão deve fazê-lo, a escolarização formal é um acessório (MELLO, 1988 apud PEREIRA, 1999, p.54-55).

A partir do momento em que as Câmaras concederam a outras instituições a possibilidade de conceder assistência aos enjeitados, nas confrarias das Santas

Casas de Misericórdias e com o aval da Coroa, foram instalados os Recolhimentos para as meninas pobres e as expostas e as Rodas e Casas de Expostos (MARCÍLIO, 1998, p.135).

Segundo Martins (1998a, P.47-48), não era a Igreja que assumia diretamente a assistência à população pobre; esta ocorria por meio da iniciativa das irmandades e congregações. O governo brasileiro limitava-se a reconhecer as instituições de caridade, concedendo-lhes isenções fiscais e contribuições esporádicas. A administração ficava sob a responsabilidade da entidade assistencial.

Apesar da instalação de instituições de atendimento, o caminho para a Infância desvalida brasileira seguiu o modelo europeu – com o atendimento domiciliar, conhecido como casas de famílias. Eram as famílias ou indivíduos que recolhiam os recém nascidos, deixados nas portas de suas casas e, por motivos variados, decidiam criá-los. Essa diferença era marcante com outros países, especialmente na Europa, onde lá essa situação era excepcional (MARCÍLIO, 1998, p.135-137).

Com a aprovação da Lei dos Municípios (1828), as obrigações das Câmaras Municipais foram reformuladas, abrindo-se brecha para que elas se livrassem de tal responsabilidade. Pela nova Lei, em todo lugar que houvesse Santas Casas, as Câmaras poderiam repassar o cuidado com os expostos, mediante convênios, diante da relutância das municipalidades em auxiliá-las com recursos materiais. Assim, as Assembléias Provinciais acabaram por subsidiar financeiramente as Misericórdias nessa função (MARCÍLIO, 1998, p.135).

A história da Infância no Brasil registra que, no final do século XVIII e início do século XIX, surgiram as primeiras preocupações com esse segmento, a partir dos

debates promovidos pela elite intelectual, que tratavam de temas desenvolvidos pelo conhecimento médico e jurídico influenciados pela Europa. Médicos e higienistas, reivindicaram o saber e a capacidade de decidir o destino que deveria ser cumprido pela Infância da nossa sociedade.

Segundo Jurandir Freire Costa (1989), para legitimar a intervenção nas famílias, os higienistas brasileiros alegaram a ignorância das famílias no trato com seus filhos. Tal discurso possibilitou ao Estado a intervenção na vida privada, cabendo a ele, em primeira instância, o cuidado com o destino dessa população. Nascia assim, o poder tutelar do Estado brasileiro em seu sentido amplo.

No entendimento deste autor, casos como a ausência de patriotismo, o amor pela pátria, foram redefinidos como deficiência físico-moral, a justiça “reconhecia a falta e a culpa familiar, mas insistia em afirmar que o faltoso era irresponsável”, o que legitimava o discurso higienista de controle da população, primeiramente das famílias elitistas. O discurso médico dirigia-se a essas famílias que podiam educar seus filhos e aliar-se ao Estado, além disso, “estrategistas lúcidos, conheciam as vantagens que a elite familiar podia extrair desse novo tipo de relação com o Estado”. Em seguida, esse discurso foi direcionado aos interesses do Estado, no sentido de intervenção e, paralelamente, de controle das famílias empobrecidas, encontrando as condições fundamentais para adentrar e “remanejar as relações de poder dentro da família sem ser vista como intrusa ou inimiga” (COSTA, 1989, p.68-71)

Essas práticas discursivas aparentemente “neutras”, permitiam novas técnicas de intervenção na vida privada da família, inserindo o médico no ambiente familiar. Desta forma, a mulher que se encontrava “tradicionalmente presa ao serviço do marido, da casa e da propriedade familiar”, viu-se, repentinamente, “elevada à categoria de mediadora entre os filhos e o Estado”. Nessa perspectiva, a mulher passou a ser requisitada, seu papel cultural cresceu. Por sua vez, esse movimento

provocou uma desestruturação na hierarquia do poder familiar, “realçando o papel da mulher” e da criança, “recalcando o poder do marido”. “Criam-se assim, dois tipos de intervenção normativa que, defendendo a saúde física e moral das famílias, executavam a política do Estado em nome dos *direitos do homem*” (COSTA, 1989, p.73 e 51).

Na análise do autor, do ponto de vista legal, não interessava ao Estado modificar o padrão familiar dos homens pobres em geral, que deveriam continuar obedecendo ao código punitivo de sempre: mendigos, loucos, vagabundos, ciganos, capoeiras entre outros. Eles serviram de anti-norma, de casos limites de infração higiênica para quem foram dispensadas outras práticas, dentre elas, “à polícia, ao recrutamento militar ou aos espaços de segregação higienizados como prisões e asilos” (COSTA, 1989, p.33).

A saúde da população foi inscrita na política de Estado e a família foi considerada o alvo principal dessa política. Afinal, segundo Costa, “o Estado brasileiro sempre encontrou na família um dos mais fortes obstáculos à sua consolidação” (COSTA, 1989, p.30). A eficácia científica da higiene funcionou como auxiliar na transformação dos indivíduos em função das razões do Estado. A medicina contava com a participação do Estado na sustentação de sua política de saúde. A saúde da população inscrevia-se, assim, na política do Estado, tomando como alvo a família, visando a disciplinarização do corpo, do intelecto, do físico, da moral e da sexualidade (COSTA, 1989, p.30-32).

Enquanto na Europa os fundamentos da higiene foram se diluindo e dando lugar à uma intervenção de cunho social, sustentada nas idéias humanistas de cunho filantrópico, divergindo dos fundamentos da polícia médica<sup>4</sup>, no Brasil, tais

---

<sup>4</sup> Polícia médica passa a ser definida como o conjunto de teorias, políticas e práticas que as aplicam à saúde e bem-estar da população, dizendo respeito a procriação, bem-estar da mãe e da criança, prevenção de acidentes, controle e prevenção de epidemias, organização de estatísticas, esclarecimento do povo em termos de saúde, garantia de cuidados médicos, organização da profissão médica combate ao charlatanismo [...] (COSTA, 1989, p.32).

fundamentos foram utilizados para interferir nos destinos das famílias pelo convencimento da salubridade enquanto meio de construir uma Nação civilizada, educada, comportada, disciplinada pelo trabalho e cuidado com os filhos. Para a população pobre, escrava, os loucos e desviantes das normas, o Estado brasileiro ampliava a legislação de caráter punitivo e coercitivo, no sentido de maior controle e disciplinarização dos braços para o trabalho.

A conversão do universo familiar à ordem urbana foi um dos objetivos fundamentais dos higienistas. As bases da “reurbanização” das famílias estava incluída na estratégia de “nacionalização”. Era preciso formar uma Nação brasileira como um todo homogêneo. O Estado, visto como representação política da Nação, deveria voltar-se para a conquista da formação social, baseado nos princípios da moral burguesa de ordem, civilização e progresso.

O sentimento de “brasileirismo”, de “nacionalidade” brasileira recebeu um grande impulso no século XIX. A ausência de nacionalismo era um resultado do sistema colonial, “os primeiros colonos sempre se consideraram portugueses, nada os unia à terra e à gente nativas exceto a exploração voraz das riquezas naturais”. Até o século XVIII, os habitantes do país não havia incorporado o sentimento de pátria ou nação. Só nas últimas décadas do século XVIII a “língua e a religião, através do nativismo, passaram a integrar a corrente cultural em favor do sentimento nacional” (COSTA, 1989, p.58-61).

A ordem médica higienista assumiu o discurso do patriotismo no trato com o grupo de crianças e adolescentes, defendendo a sua importância, uma vez que,

o patriotismo encontrava na puberdade um de seus momentos mais delicados e promissores [...] O adolescente, como conseqüência, devia merecer cuidados especiais. Sua homossexualidade era a via real de

acesso ao patriotismo. O nacionalismo político ganhava, assim, uma nova origem biológico-moral e a medicina inventava um personagem higiênico, cuja existência social era, até então, quase despercebida [...] Ao adolescente deveria corresponder um adulto adequado ao seu desenvolvimento e uma criança responsável pelo seu aparecimento. A equação mãe-filho adaptava-se como uma luva a essa necessidade (COSTA, 1989, p.72).

Cabe lembrar que até o século XIX, não existia o sentido de adolescência como percebido hoje – fase de desenvolvimento específico, que redefine as características físicas, emocionais, sexuais, sociais e culturais da pessoa. Tal conceito foi construído, principalmente, a partir da segunda metade do século XX, pelos diversos ramos do conhecimento.

Margaret Rago (1985, p.118) observa que “a preocupação médica com a preservação da infância no Brasil, esteve presente desde meados do século XIX e intensificou-se nas primeiras décadas do século XX, momento de constituição do mercado de trabalho livre”. Para as crianças das classes abastadas, o poder médico recomendava o preenchimento das horas vagas com leituras selecionadas e ginástica, consideradas medidas preventivas “contra os vãos da imaginação e a prática onanista” (masturbação). Estes afirmavam que a moralização do corpo pela educação física e a higienização da alma por meio de atividades cientificamente orientadas e selecionadas, afastariam, principalmente nos adolescentes, “o perigo das deformações físicas e da corrupção moral” (RAGO, 1985, p.123).

Com relação às crianças oriundas das classes populares, além do internamento em orfanatos, o poder médico defendia o aprendizado de uma atividade profissionalizante, muito mais em função do aspecto moral, em manter a criança ocupada, “incutir hábitos de trabalho”, reprimir a vadiagem, do que com a intenção econômica de prover braços para o mercado de trabalho em constituição, apesar de também conter essa visão. A “terapia do trabalho” visava manter as crianças e os adolescentes “ocupados o tempo todo: no interior das escolas particulares ou na

esfera do lar, para os ricos, nas instituições assistenciais ou nos patronatos e orfanatos, no caso dos pobres”. A estratégia consistia em fixar toda a família no interior da habitação e impedir que organizassem atividades fora da intimidade doméstica, no espaço público e controlável das ruas (RAGO, 1985, p.121-123).

As ruas, que desde a Idade Moderna, foram uma espécie de extensão da casa, uma área de encontros e diversões para todas as idades, passaram a ser desaconselhadas para as crianças. No Brasil, esse espaço também passou a ser desaconselhado.

A percepção da rua como um local de circulação e passagem, faz parte de uma das concepções mais difundidas pela ideologia da modernidade. O espaço público é o local do movimento, e a função das ruas é de permitir a circulação das pessoas e das mercadorias. Ali não cabe parar, pois atrapalha o movimento. Assim, não é à toa que a palavra de ordem frequentemente usada para dispersar as aglomerações que se formam nas cidades seja exatamente ‘circular, circular’ (VELOSO<sup>5</sup>, 1990 apud MARTINS, 1998b, p.217).

Os higienistas insistiam em seus discursos em dar assistência médica e proteção à infância, de forma a evitar a formação de espíritos descontentes, desajustados e rebeldes. Afirmavam a necessidade de retirá-los das ruas, praças e da circulação, defendiam que as ruas eram locais de vícios, perigos e vadiagem. Desse modo, a rua passou a ser representada como espaço público onde geraria delinquentes e criminosos. Era necessário, portanto, dispersar as aglomerações que se formavam nas cidades.

Esse discurso, segundo Rago, significava confinar

---

<sup>5</sup> VELOSO, Mônica Pimenta. As tias Baianas tomam conta do pedaço. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n.3, v.6, 1990.

o menor abandonado, os pequenos mendigos, os órfãos que perambulavam às soltas pelas ruas, fumando, jogando, fazendo Deus o que!, nas instituições assistenciais; a nação estaria salvando-os do perigo das ruas, espaço onde estavam sujeitos a contraírem todos os vícios e onde acabariam 'aparelhando-se para os crimes' (1985, p.121).

Esta preocupação em retirar a criança das ruas e discipliná-las esteve presente na origem das instituições de 'seqüestro' da Infância, antes mesmo da preocupação econômica de formação dos novos trabalhadores para a indústria (RAGO, 1985, p.122).

Assim, a criança foi percebida pelo olhar disciplinar, atento e intransigente, como elemento de integração, de socialização e de fixação indireta das famílias pobres, mesmo antes de se afirmar como necessidade econômica e produtiva da Nação (RAGO, 1985). A família, por sua vez, não deveria ser "apenas uma teia de relações que se inscreve em um estatuto social", mas deveria tornar-se um meio físico denso, permanente e contínuo que "envolva, mantenha e favoreça o corpo da criança" (FOUCAULT, 1992, p.199).

O envolvimento dos higienistas com a educação escolar se deu dentro de um quadro de compreensão desta como uma extensão da educação familiar. É de ressaltar, nesse processo, o esforço para a educação de modo geral, e em particular para a Educação Física<sup>6</sup> (CASTELLANI FILHO, 1998, p.46).

---

<sup>6</sup> Cf. CASTELLANI FILHO, Lino. *Educação Física no Brasil: A história que não se conta*. Campinas: Papirus, 1998. Segundo Castellani (1998, p.34), a história da educação física no Brasil, confundiu-se em muitos de seus momentos, com a história dos militares. Demonstam isso a criação da Escola Militar pela Carta Régia de 04/12/1810, com o nome de Academia Real Militar; a introdução da ginástica alemã em 1860 na Escola Militar; a fundação, pela missão militar francesa em 1907, daquilo que foi o embrião da Escola de Educação Física da Força Política do Estado de São Paulo e a portaria do Ministério da Guerra, de 10 de janeiro de 1922, que criou o Centro Militar de Educação Física. E, cf. SOARES, Carmen Lúcia. *Educação física: raízes européias e Brasil*, Campinas: Autores Associados, 1994.

No tocante à assistência, as mudanças que ocorreram também levaram em consideração os ‘novos saberes’. Desse modo, as práticas caritativas foram modificadas pela nova concepção de filantropia que defendia o socorro apenas à pobreza que não escondesse “nenhuma artimanha”. Entrávamos na filantropia científica, onde:

já não cabia recolher a pobreza para dentro dos muros das instituições: era preciso introduzir-se em seu espaço, conhecer seus hábitos e ministrar outros conhecimentos que modificassem seus hábitos. [...] As instituições assistenciais procuravam não apenas atender as pessoas que ali recorriam, como também orientavam com práticas normativas de medicina e assistência social, o mundo que envolvia o homem necessitado. Através de normas disciplinares buscavam modificar o comportamento das pessoas atendidas, promovendo ao mesmo tempo o saneamento moral e higiênico de seu meio (MARTINS, 1998 a, p.58).

As primeiras décadas do século XX, apresentaram um significativo crescimento demográfico, uma urbanização galopante, a construção das indústrias e o início da mecanização do campo. Tais fatores determinaram o aumento da pobreza e a sua visibilidade nos centros urbanos. Multiplicaram-se as habitações precárias, as favelas e os cortiços nas grandes cidades. O crescimento da pobreza urbana e a pouca absorção dessa pelo mercado de mão-de-obra levaram ao favorecimento da “exploração de mão-de-obra urbana e pouco preparada para o trabalho urbano, remunerando-a com salários aviltados e, principalmente, explorando o trabalho feminino e o trabalho infantil” (MARCÍLIO, 1998, p.192).

Percebendo a criança como corpo produtivo, futura riqueza das nações, os médicos sanitaristas discutiam a Infância carente, tendo em vista “os interesses do Estado”. Procuravam alertar os governantes para o deprimente quadro da Infância desamparada e para a alta taxa de mortalidade infantil no país, indicando que só com o apoio da medicina, o Brasil poderia estar apto a enfrentar tais problemas e suprir a necessidade de produzir um maior número de trabalhadores sadios no futuro (RAGO, 1985, p.120-121).

Nessa representação da Infância, ela aparece facilmente 'moldável' mas, ao mesmo tempo, como um ser dotado de características e vícios latentes, os quais deveriam ser corrigidos por meio de técnicas pedagógicas. Essa estratégia sutil de adestramento dos corpos e do espírito e a terapia do trabalho visava manter os 'menores' ocupados o tempo todo: para os mais abastados, no interior das escolas particulares ou na esfera do lar; no caso dos pobres, nas instituições assistenciais ou nos patronatos e orfanatos (RAGO, 1985, p.122-123).

Tanto o hospital como o asilo, o educandário e as escolas agrícolas, em dimensões diferenciadas, passaram a ser percebidos como locais privilegiados de uma dinâmica terapêutica, cujo objetivo consistia em prevenir a delinqüência e curar a doença, mediante uma prática normativa positiva. Os princípios norteadores dessa filantropia higiênica foram técnicas de controle do corpo, regulamentos administrativos de distribuição do tempo de trabalho, aprendizado e lazer; normas de organização arquitetônica dos espaços; além das táticas punitivas e repressivas, especialmente voltadas para as camadas populares. A tais princípios associaram-se enunciados científicos, técnicos, administrativos, filosóficos e jurídicos que fluíram das instâncias produtoras de saber.

Segundo Rago (1985), também nessas décadas iniciais do século XX, o Estado passou a fortalecer a atuação da corporação policial na prevenção dos delitos, visando a manutenção da ordem pública, passando a classificar de forma mais sistemática a população a ser reprimida. O saber e o trato policial foram se firmando enquanto saber e poder, forjando uma concepção contraditória do significado do que seja segurança pública enquanto política, bem como as práticas preventivas e coercitivas, o sentido de justiça e de direitos.

A segurança foi entendida como a forma ‘mágica’ de proteger a sociedade (entenda-se as pessoas e seu patrimônio) da violência produzida por ‘desajustados sociais’, que deveriam ser afastados do convívio social, pautados na idéia de serem ‘recuperados’. Neste sentido, tornou-se cada vez mais difícil conceber a idéia de segurança e direitos (VOLPI, 2001).

No que tange aos adolescentes em conflito com a Lei, verifica-se que a situação foi ainda mais difícil, pois estes não encontravam ‘eco’ para a defesa dos seus direitos, pois, pelo fato de terem praticado ato infracional, eram desqualificados como adolescentes e rotulados como infratores, delinqüentes, perigosos e outros adjetivos estigmatizantes, que constituem a face da violência simbólica.

## **1.2 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À INFÂNCIA**

Por mais de quatro séculos os programas e/ou regimes destinados à infância e adolescência, de modo geral (empobrecidos, órfãos, abandonados e autores de ato infracional) e os métodos utilizados para a atenção a esse grupo, assemelhavam-se ao que Foucault (1977, p.126) definiu como “métodos que permitem o controle minucioso das operações do corpo que realizam a sujeição constante de suas forças e lhes impõem uma relação de docilidade-utilidade, que podemos chamar de ‘disciplinas’”.

Aliados a essas práticas de sujeição dos corpos, as ações conhecidas como ‘recolhimento de menores’ dos espaços públicos pela polícia no Brasil, indicavam, segundo Adriana de R. B. Vianna (1999, p.25), “[...] um processo de identificação de

determinados indivíduos ao próprio escopo de tarefas policiais” e que se traduziam na vigilância, identificação e classificação desses sujeitos.

Desse modo, a trajetória de construção da ‘identidade do menor’ foi sendo forjada na perspectiva do outro, do adulto, de determinada classe social, não levando em conta a própria vivência da Infância. Os atributos conferidos à criança, independente da idade, do fato praticado e da condição social e cultural. Segundo Isabel da Cunha Frontana (1999, p.22) tal identidade não era criada por um sujeito que a assume e afirma,

mas antes lhe é imposta, forjada e imputada a partir de uma perspectiva exterior e alheia. [...] Isto quer dizer que os discursos que a identificam são construídos por outros sujeitos sociais, a partir de seus próprios pontos de vista e por meio de sua própria linguagem e seus signos, recobrando-a assim de uma expressão simbólica estranha às suas experiências concretas.

Elias (1997, p.147-148), critica a idéia de identidade, na medida em que essa possa levar a uma falsa dicotomia entre indivíduos e sociedade. A construção de uma “imagem de si”, dissociada de representações coletivas é considerada impossível pelo autor. Assim, a representação que o indivíduo constrói de si é sempre um “eu-e-nós imagem”, ou um “eu-e-nós ideal, no sentido de remeter-se a percepções da sua inserção em coletividades mais amplas.

A infância foi, em diferentes tempos, objeto de estudos de filósofos e de religiosos que, a cada época e em seu contexto específico, lançaram questões a respeito do seu devir, de seu lugar na sociedade, particularmente interessados em uma ação educativa que coibisse comportamentos e atitudes não adequados e que não interessavam a cultura dominante. Entretanto, as representações elaboradas em torno da ‘infância marginal’ e da ‘infância civilizada’, persistem em sua longa duração histórica (VEIGA; FARIA, 1999, p.32-33).

Para fins didáticos, a trajetória da política de atenção à Infância brasileira pobre, desviante das normas sociais, pode ser dividida em três grandes marcos na história: de 1500 a 1920; de 1920 a 1980; de 1980 aos dias atuais (BAZÍLIO, 1998, p.102-105)

A primeira fase, pode ser descrita como a da filantropia ou assistencialismo. O que caracteriza essa fase é que nela a criança é tida como objeto de caridade. A concepção de filantropia presente nas diferentes instituições de atendimento à Infância era marcada pela idéia de que os recursos públicos deveriam sustentar as diferentes iniciativas particulares. O setor privado aliava-se a grupos da administração pública, com o objetivo de garantir verbas e privilégios. Marcou esse momento inicial, a fundação das Santas Casas de Misericórdia, com a participação direta da Igreja Católica, através das 'irmandades' ou 'ordens terceiras', e a instituição da 'Roda'.

Nesse tempo, merece destaque a atuação da Igreja Católica, cuja história na atenção aos infante-adolescentes empobrecidos e em situação de abandono e orfandade é secular, no Brasil, como em várias sociedades ocidentais – a despeito de outras religiões cuja atuação no campo da atenção social caritativa é sabida, mas muito pouco documentada.

Há séculos a Igreja vem respondendo aos apelos desses menores. Porém o tem feito, até então, de forma geralmente mais periférica, uma vez que concentra suas ações e seus esforços numa ótica não crítica das causas ou raízes dos problemas. Sem querer negar a importância que tal presença eclesial possa ter na amplitude das alternativas de atendimento, parece-nos ser necessário destacar que aí a missão evangelizadora acabou perdendo importantes fatores de sua eficácia transformadora. Essa presença eclesial perdia seu caráter de profecia para medir-se através da capacidade maior ou menor em aliviar consciências e justificar, subjetivamente, opressões (GIUSTINA, 1987, p.11-12).

O assistencialismo dessa fase tem como marca principal o sentimento da fraternidade humana, de conteúdo paternalista, sem pretensão de mudanças sociais. De inspiração religiosa, sua forma de ação privilegia a caridade e a beneficência. Os mais ricos procuravam salvar suas almas prestando auxílio aos mais pobres, acreditando que assim, teriam garantido um pedaço do céu.

Na fase caritativa, a assistência em favor da criança abandonada apresentou três formas básicas: uma informal e duas formais. No aspecto formal, tivemos a atuação das Câmaras Municipais, responsáveis, pela tarefa de prover a assistência aos pequenos enjeitados (MARCÍLIO, 1998, p.134-135).

Mesmo transferindo a proteção à criança exposta para outras entidades, a municipalidade não se isentava de encargos financeiros e do controle da criação das crianças sem-família, pelo menos até completarem sete anos. Portanto, a assistência pública buscava nas obras particulares, o apoio necessário para a execução da assistência nos moldes considerados necessários. A associação da filantropia pública com a privada foi gradativamente alterando o funcionamento da assistência no país, que até então vivera sob a responsabilidade das obras caritativas, sem vínculo com o Estado.

No segundo aspecto, também formal, verificava-se o convênio das municipalidades com as Santas Casas de Misericórdias por meio da instituição das Rodas, das Casas de Expostos e do Recolhimento para as meninas pobres (MARCÍLIO, 1998).

O aspecto informal, o mais abrangente de todos, consistiu no recolhimento de recém-nascidos por famílias que os criavam até a idade adulta. Além dos recém-nascidos, verificava-se o interesse de famílias por crianças deixadas nas Rodas para adoção.

A Igreja também atuava em abrigos, creches e escolas para as crianças abandonadas. Carmen Silvia Vidigal Moraes (2000) em seus estudos sobre o “Seminário da Glória” no Estado de São Paulo, criado em 1820, mostra que esse era destinado ao atendimento de meninas órfãs e abandonadas. O Seminário era mantido pela iniciativa particular e dirigido, inicialmente, por senhoras nomeadas pelo Presidente da Província. A partir de 1871, iniciou-se uma outra fase, quando foi entregue aos cuidados da “Ordem Religiosa Irmãs de São José de Chambery”. Apesar de dirigida por religiosas, a instituição permaneceu subvencionada pelo governo da Província.

o tipo de educação oferecidos às meninas modificou-se pouco desde a fundação do Seminário até os anos 70 – isto é, nos seus quase cinquenta anos de existência: durante todo esse tempo foi condizente com os costumes de uma sociedade escravocrata, de organização familiar patriarcal, que negava à mulher as condições de desenvolvimento intelectual, e especialmente apropriado aos objetivos de obra assistencial destinada a uma categoria ‘inferior’ de criança – as órfãs, ‘sem fortuna’ (MORAES, 2000, p.77).

Com referência aos meninos, os recolhimentos eventualmente os aceitavam. Quando não havia ninguém disposto a recebê-los, recorria-se aos seminários de órfãos ou aos colégios de meninos órfãos. No Brasil, graças à ação dos jesuítas, os abrigos para órfãos maiores de sete anos existiram nas capitanias do Pará, de Pernambuco, da Bahia, do Espírito Santo, do Rio de Janeiro e de São Paulo (VENÂNCIO, 1999, p.147).

Os meninos também eram encaminhados às Companhias de Aprendizizes Marinheiros. Lá recebiam inicialmente, a instrução primária e, em seguida o ensino profissional. Ao completarem dezoito anos deviam deixar a escola. Em 1899, extinguíram-se todas as Companhias de Aprendizizes Artífices dos Arsenais da

Guerra, sendo os meninos incorporados às Escolas de Aprendizes da Marinha, por decreto do Presidente da República. A partir de 1910, a Companhia de Aprendizes de Guerra passou a ter o objetivo “de formar operários para os arsenais de Guerra e preparar cabos e sargentos para os corpos do Exército”. As escolas do Exército, continuaram admitindo menores carentes e os sem-família (MARCÍLIO, 1998, p.189).

Quanto às Rodas, tradicionais formas de auxílio à Infância, ao longo da segunda metade do século XIX, entraram em declínio e novas instituições foram surgindo, como as clínicas pediátricas e os orfanatos, que ofereciam novas oportunidades de enfeitamento às famílias pobres (MARCÍLIO, 1998, p.167).

Com o processo de abolição da escravatura, higienistas, juristas e o governo se juntaram para pensar as instituições de proteção e educação das crianças desvalidas. Essas instituições passaram a ser vistas como “celeiro para se abastecerem de domésticas bem preparadas, a bom preço, ou mesmo gratuitamente” às famílias mais abastadas (MARCÍLIO, 1998, p.177).

Segundo Irene Rizzini (1993, p.58), no início do século XX, a assistência caracterizou-se pela falta de organização, de método de trabalho, de ordem. A modificação da assistência caritativa para a filantropia foi gradual e veio com uma outra concepção de assistência. “Não mais a esmola que humilha, mas a reintegração social daqueles que seriam os eternos clientes da caridade: os desajustados”.

A filantropia que se seguiu, caracterizava-se pela ação mais racional, normatizada e científica do social. A ordem médica tornava-se decisiva para o funcionamento da assistência dentro de moldes higienicamente planejados.

Em 1855, deu-se o primeiro programa nacional de políticas voltadas para a Infância desvalida. A assistência filantrópica científica propunha estatutos para os asilos infantis, definindo a organização interna, a distribuição de espaços, normas para o ensino elementar e a difusão do ensino profissionalizante. O suporte financeiro de tais investimentos recaía sobre os governos das províncias do Brasil (MARCÍLIO, 1998, p.203).

Verificou-se, ainda, nas últimas décadas do século XIX, a criação das colônias agrícolas e industriais para as crianças das camadas populares, sob regime de internato. Essa instituição oferecia instrução primária, artística e agrícola. Nesses locais os meninos aprendiam ofícios de pedreiro, carpinteiro, marceneiro, forneiro, serrados e cozinheiro (MARCÍLIO, 1998, p.211-212).

Aquele final do século, foi marcado pela criação de estabelecimentos de recolhimento às crianças consideradas vadias por estarem abandonadas e, aos tidos, delinqüentes. A disciplina imposta nesses locais mostra que os internos viviam em regime prisional, tendo, entre outras disposições normativas, que caminhar de cabeça baixa e olhos voltados para o chão, com as mãos para trás (MARCÍLIO, 1998, p.217).

Médicos, educadores e juristas debatiam e decidiam sobre a criação de instituições para a Infância desvalida e desviante desconsiderando as diferenças individuais e os

conflitos. A prevenção e a cura por meio da disciplina e do trabalho eram vistos como meios de tornar a criança apta para o trabalho.

Nas primeiras décadas do século XX, foi criado o Departamento Nacional da Criança (março de 1919), responsável pelo atendimento das mães, crianças e adolescentes. Sob sua responsabilidade, desenvolviam-se estudos sobre natalidade, morbidade e mortalidade infantil no país, além de estudos sobre a Infância abandonada e delinqüente, propondo medidas para atendê-las (MARCÍLIO, 1998, p.222).

A partir dessa criação, entramos na segunda fase do atendimento infanto-juvenil, que vai de 1920 a 1980. Essa fase caracteriza-se pelo enorme corpo jurídico e institucional que foi criado pelo Estado brasileiro para o atendimento à Infância. Embora as 'instituições totais' estivessem presentes entre nós desde o século XVIII, o modelo de atuação do Estado no período de 1920 a 1980 privilegiou os internatos como alternativas de atendimento. Tanto instituições públicas, quanto privadas, recorreram sistematicamente aos muros, às grades, ao fechamento, à clausura. Três leis específicas de atendimento foram produzidas nesse momento: o Código de Menores de 1927, o Código Penal de 1940 e o Código de Menores de 1979. A criação dos Juizados de Menores; o Serviço de Assistência ao Menor – SAM e a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor, também foram produtos desse momento.

A aprovação do Código de Menores de 1927, determinou legalmente a extinção das Rodas e propiciou esforço sistemático no sentido de definir políticas intervencionistas com o intuito de assistir às crianças classificadas como 'abandonadas' e 'delinqüentes'. A partir da década de 1930, houve um expressivo acréscimo na criação de institutos especializados, no sentido de retirada dos meninos e meninas das ruas das cidades. Apesar dessas inovações, as Rodas

demoraram para ser desativadas, e só foram definitivamente abolidas em 1938, no Rio e, em 1934, na cidade de Salvador (VENÂNCIO, 1999, p.170).

Nesse mesmo tempo, ganhou relevância a preocupação com a vadiagem, uma característica atribuída exclusivamente às pessoas pobres, que não tinham meios de garantir sua sobrevivência por meio de um trabalho considerado regular. Adultos e crianças tidos por vadios passaram a ser reprimidos pela polícia e recolhidos em instituições entendidas como modelos para a reabilitação para o mundo do trabalho.

No entendimento de Vianna (1999, p.23), a preocupação com a 'vadiagem' de crianças desempenhou um papel significativo relevante na generalização do termo 'menor', expressão bastante utilizada pela polícia no início do século XX. O emprego de tal termo para uma categoria específica de crianças – as pobres – acabou por retirar destes indivíduos, o pertencimento a uma representação genérica de 'Infância'. E mais, que os significados que tal termo foram capazes de representar um processo mais amplo de hierarquização social, na medida em que permitiu a consolidação da desigualdade, do acesso a determinados 'direitos' legalmente estabelecidos.

A repressão à criança e ao adolescente pobre, tido por vadio, foi justificada nas décadas iniciais do século XX, sob o pretexto de que, se o 'menor' pobre, solto pelas ruas, ainda não houvesse incidido na delinqüência, estaria prestes a fazê-lo, pois pertencia às 'classes perigosas'<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> O termo 'classes perigosas', de origem inglesa, segundo Chalhoub (1990, p.9-11), foi originalmente empregado na Inglaterra no início do século XIX, para designar, de forma restrita, as pessoas que haviam abertamente escolhido uma estratégia de sobrevivência que as colocava à margem da lei. No caso brasileiro, a expressão 'classes perigosas' foi utilizada pelos parlamentares no fim do século XIX, ao referir-se às classes pobres, apareceu ligado ao uso que os franceses empregaram para o termo. Nos compêndios franceses de meados daquele século, 'classes perigosas' apareciam como um sinônimo de 'classes pobres'.

As mudanças ocorridas em torno das definições das características infantis a partir da aprovação do Código de 1927, foram preponderantes para o estabelecimento da idade em que a pessoa passaria a ser imputável. A idade, fixada em quatorze anos para a capacidade do adolescente discernir sobre o ato praticado. Uma vez atingido essa idade, as medidas cabíveis seriam aplicadas, invariavelmente, internamento nas instituições de recolhimento. Assim ficava definida “a forma como o Poder Judiciário deveria agir diante dos delinqüentes durante a maioridade penal, que constituiu uma parte do Direito do Menor” (MORELLI, 1986, p.75).

O discurso jurídico brasileiro acerca da necessidade de criação de juizado de menores para julgar e encaminhar os casos considerados de abandono e delinqüência inspirou-se nos debates travados na Europa, com maior ênfase para os motivos da delinqüência juvenil e as medidas de repressão. Os juristas pregavam a importância de espaços especializados para aplicação de medidas aos infratores, alegando que esses não deveriam ocupar os mesmos espaços que os adultos infratores ocupavam, além de serem necessárias medidas diferenciadas à essa população. Nesse aspecto, “o processo de construção de um ‘sentimento de infância’ propiciou, entre outras conseqüências, uma reavaliação da ação penal diante da criança e do adolescente” (MORELLI, 1996, p.75).

Essa reavaliação foi retomada em várias ocasiões, mais particularmente em 1941 e 1964. Embora a preocupação em discriminar crianças e adolescentes em relação aos adultos estivesse presente, não se pode ignorar que a orientação para o atendimento desse segmento, embasava-se na Doutrina da situação irregular.

Em 1941, houve a criação do Serviço de Assistência ao Menor – SAM, destinado a atuar junto aos menores ‘desvalidos e delinqüentes’, ou seja, aqueles em ‘situação irregular’. O SAM, segundo Antonio Carlos Gomes da Costa (1995, p.14), constituía-se de internatos (reformatórios e casas de correção) para adolescentes autores de

infração penal, e de patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos para os menores carentes e abandonados. Como pode ser visto, a institucionalização era a alternativa proposta para esses casos.

O SAM foi substituído pela Fundação Nacional de Bem Estar do Menor – FUNABEM em 1964 – a qual definia a Política Nacional de Bem – Estar do Menor PNBEM. O objetivo dessa política consistia em fixar as bases para uma nova estratégia de atendimento ao chamado ‘problema do menor’ no Brasil, em consonância com os novos tempos e a imagem de eficiência e modernidade do Estado brasileiro a ser propagandeado pelo regime (FRONTANA, 1999, p.87). A FUNABEM ao substituir o SAM levou consigo as falhas do sistema. A PNBEM estabelecia também a institucionalização para a ‘reforma’ da Infância considerada em situação irregular, seja por delinqüência ou por estado de abandono.

A despeito das dificuldades econômicas que o país atravessava, da redução da intervenção e de investimentos do Estado nas políticas públicas e, com as modificações das relações tradicionais do paternalismo brasileiro, nos anos 70, surgiu uma movimentação de segmentos da sociedade organizada, no sentido de criar mecanismos para a inserção das camadas populares nos debates públicos. Em 1974, foi criada a República do Pequeno Vendedor em Belém/PA, ligada à Igreja Católica, contemplando a participação de educadores sociais e dos próprios meninos e meninas das camadas populares; o Movimento em Defesa do Menor (1976), constituído por políticos e profissionais ligados ao direito; jornalismo, assistência social e psicologia em São Paulo; a criação pela Igreja Católica das Comissões Eclesiais de Bases (CEBs) a partir de 1978, expandindo-se em 1979 e consolidando-se nos anos 80, como frente de ação da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (COSTA, 1995, p.15-22).

Nos anos 80, continuou essa movimentação, destacando a Associação dos Ex-Alunos da FUNABEM, congregando ex-internos da instituição (1980), com sede no Rio de Janeiro/RJ; o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (1985), formado por educadores sociais e pelos próprios meninos e meninas em situação de/na rua, com sede em Brasília/DF, entre outras de caráter regional (COSTA, 1995, p.13).

Esses movimentos surgem para a defesa e proteção das crianças e adolescentes das camadas populares, muitos desses, em situação de risco. Com isso, temos, gradualmente, a passagem para a terceira fase da política de atendimento infanto-juvenil.

Essa terceira fase vai da década de 1980 até os dias atuais, sendo caracterizada pela entrada em cena das Organizações Não Governamentais (ONGs); pela participação da sociedade civil na elaboração da Constituição e do Estatuto.

[...] uma nova concepção de gestão da política de atendimento que prevê mudanças paradigmáticas de conteúdo, de método e de gestão, culminando no alargamento da participação popular por meio da sociedade civil, num exemplo claro de democracia participativa: Conselhos de direitos, conselhos tutelares e fundos de direitos (BAZÍLIO, 1998, p.102-105).

Essa concepção aprovada no Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, consistiu num marco para as políticas de atendimento infanto-juvenil no país e implicou em mudanças significativas no modo de gestão pública e no trato à infância e adolescência. A trajetória e os percalços desse processo serão analisados nos próximos capítulos.

Podemos constatar que, pela primeira vez, o atendimento à criança e ao adolescente começou a ser pensado como uma política pública, inserida na discussão sobre direitos, desvinculada da dualidade assistencialismo/repressão e pensada na universalização dos direitos, em caráter de prioridade.

As políticas destinadas às classes populares, de um modo geral, até a Constituição de 1988, caracterizavam-se pelo caráter imediatista, pela segmentação e a não configuração de direitos, eram políticas emergenciais, como a de combate à pobreza.

Sérgio Abranches (1987, p.11-13), observa que a política social é parte do processo estatal de alocação e distribuição de valores. Como ação pública, corresponde a um sistema de transferência unilateral de recursos e valores, sob variadas modalidades, não obedecendo, portanto, à lógica do mercado, que pressupõe trocas recíprocas. A unilateralidade dessa transferência, baseia-se no fato de o processo social determinar inúmeras situações de dependência, que devem ser corrigidas, legitimamente através da ação estatal. Assim, a política social busca a equidade sob a forma de garantia e formação dos direitos sociais de cidadania.

Segundo o autor, as políticas sociais como obrigação permanente do Estado, procuram corrigir os problemas da redução da capacidade das pessoas em obter renda suficiente (por si própria) velhice, invalidez, por circunstâncias transitoriais ou coletivas. Individuais – acidentes, doença; coletiva: crise de emprego (ABRANCHES, 1987, p.15).

A política de combate à pobreza estruturalmente enraizada no país, tem natureza distinta. Visa eliminar num espaço de tempo definido, incorporando os despossuídos

aos circuitos regulares da vida social e compensando as principais carências que põem em risco a sobrevivência e a sanidade das pessoas. Essas políticas são específicas, têm duração limitada, combinam ações sociais compensatórias. Enquanto a política social tem como meta a universalização, a política de combate à pobreza é seletiva. Discriminam positivamente, definindo como seus beneficiários apenas aquelas pessoas que se concentram na condição de miséria, geralmente definidas em relação a uma faixa de renda mínima ou à manifestação conjunta e aguda de uma série de carências básicas (ABRANCHES, 1987, p.15).

A discussão sobre a política social, faz-se importante para tentar entender as dificuldades de modificação paradigmática para a doutrina da proteção integral, dificultando, no plano da mobilização social, a busca de um novo olhar e de uma nova prática, na perspectiva do Direito. As crianças e os adolescentes são destinatários da doutrina de proteção integral tendo nas políticas públicas a realização dos seus direitos em sua plenitude: direitos humanos, sociais, civis e políticos, portanto, cidadãos. Isso implica em pensar a política de direitos e não políticas emergenciais como as até então adotadas no Brasil. Somente com uma política de direitos pode-se pensar em proteção integral e cidadania.

De acordo com T. H. Marshall (1967, p.62), cidadania pressupõe a participação integral do homem na sociedade. A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. A classe social, por outro lado, é um sistema de desigualdade. Marshall (1967, p.76), considera como cidadania os direitos civis, políticos e sociais. Os direitos civis, correspondem aos direitos necessários à liberdade individual, direito de ir e vir, de imprensa, pensamento, fé, propriedade e justiça. Os direitos políticos, são os direitos de participar no exercício do poder político, investido de autoridade. Os direitos sociais, por sua vez, representam os direitos a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social.

Para esse autor, os direitos civis deram poderes legais, cujo uso foi prejudicado pela falta de maturidade econômica. Os direitos políticos exigiam experiência quanto às funções de governo, o que exigia tempo. Os direitos sociais exigiam um mínimo e não faziam parte do conceito de cidadania. A finalidade comum das tentativas voluntárias e legais para diminuir o ônus da pobreza sem alterar o padrão de desigualdade do qual a pobreza era, obviamente, a consequência mais desagradável. No século XX, os direitos sociais constituem ainda a redução das desigualdades, mas busca modificar o padrão total da desigualdade social. As instituições mais ligadas a ele são o sistema educacional e os serviços sociais<sup>8</sup> (MARSHAL, 1967, p.87-88).

Podemos perceber, portanto, que até se chegar ao entendimento legal pautado em direitos, as crianças e adolescentes do país, passaram por diferentes legislações que tornavam cada vez mais problemática a sua situação. Foi cada vez mais freqüente a institucionalização das camadas populares, especialmente quando setores sociais dominantes e o Estado se propuseram a discutir as ações mais incisivas ao tratamento de temas relacionados à questão social. A política que pautava essas ações concentravam-se na assistência.

A última modificação legislativa no Brasil a respeito da Infância, aprovada em 1990, foi marcada pela presença da sociedade organizada, representada no Movimento de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, apoiado por parte dos juristas, políticos e setores de diversos ramos do conhecimento. Tal modificação provocou ruptura frente às tradicionais formas de atendimento prestado por entidades governamentais e não-governamentais de atenção à infância e adolescência.

---

<sup>8</sup> Serviços sociais: o Estado garante um mínimo de bens e serviços essenciais, tais como: assistência médica, moradia, educação, salário mínimo (MARSHALL, 1967, p.88).

Até 1990, permanecia em vigor, entendimento de que a Infância infratora deveria ser punida. Os debates, de um modo geral, prendiam-se em delimitar a idade na qual o sujeito deixa de ser criança, pois pode discernir o ato certo do errado e ser responsabilizado pela infração cometida. Desse modo, a preocupação consistia em organizar estabelecimentos que recolhessem os infratores, retirando-os do convívio social.

No Brasil, consideramos a década de noventa como marca divisória nas políticas de proteção infanto-juvenil, pois representou a 'ruptura paradigmática' do conceito de Infância e trouxe como consequência, não só discussões e críticas, mas propostas de 'novas' metodologias alternativas ao paradigma clássico. Esse novo modelo reconhece a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, prioridade absoluta das políticas públicas e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento.

Na atualidade, observamos uma mudança que pode ser considerada como uma nova forma de valorização do sujeito em todos os campos do conhecimento.

Temos, por um lado, na questão das políticas infanto-juvenis, como pressuposto, as formas como muitos adultos, especialmente os envolvidos direta ou indiretamente com a problemática, estabeleceram suas relações com as crianças nos diferentes momentos da história. Por outro, sua maior ou menor preocupação com as mesmas. Como a história não é um processo linear, também as relações estabelecidas não são lineares, são constituídas através de avanços, retrocessos, mudanças e continuidades. Aspectos das mudanças e das permanências serão analisados nos capítulos que se seguem.

## **CAPÍTULO 2**

### **A DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR E O ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI**

[...] A história não é um ato de criação intelectual dos historiadores. Ela constitui um processo de auto-liberação progressiva da massa do povo. Os que precisam emancipar-se coletivamente é que a conquistam – e a constróem. Isso, pelo menos, nos ensina o Brasil moderno, o que nos situa de hoje para frente (FLORESTAN FERNANDEZ, 1986, p.63).

#### **2.1 A CONCEPÇÃO E O TRATO DA DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR**

Neste capítulo, centraremos a nossa discussão sobre a doutrina sustentadora das legislações específicas da infância e adolescência que vigoraram no Brasil até o último quartel do século XX. A doutrina da situação irregular, base das legislações de 1927 a 1979 (Códigos de Menores), vigorou até os anos noventa, quando da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que refletiu as bases da doutrina da proteção integral, correspondente às normativas internacionais, em especial à Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989.

Na vigência histórica dos Códigos de Menores, a legislação dava ênfase às situações denominadas irregulares, quais sejam, as questões da criança empobrecida, órfã, abandonada e desviante das normas sociais estabelecidas. Predominava a preocupação frente às conseqüências da violência praticada por crianças e adolescentes, não se atentando às causas e razões da construção da desigualdade e exclusão social, historicamente, submetida a maioria da população brasileira.

É interessante acompanhar esse processo de construção de sentido frente aos saberes e práticas ocorridos na Europa no século XIX e XX, que influenciaram setores da sociedade brasileira, no trato e no olhar para a criança e o adolescente em conflito com Lei.

Para Foucault (1977, p.164), o Estado Moderno serviu-se dos espaços e equipamentos de normalização da sociedade para solucionar urgências políticas, fruto das demandas sociais emergentes da conjuntura sócio-político do século XIX, criando as condições objetivas para que o saber e trato jurídicos tomassem o primeiro plano no estabelecimento das normas. Por meio das disciplinas, o poder da norma uniu-se a outros poderes: “o da Lei, o da Palavra e do Texto, o da Tradição”.

Assim, “o normal se estabelece como princípio de coerção no ensino, estabelecendo-se na regularização dos processos e dos produtos industriais” (FOUCAULT, 1977, p.164), criando também as condições objetivas para que o saber e trato jurídicos tomassem o primeiro plano no estabelecimento das normas de atenção à infância e juventude.

No Brasil, médicos sanitaristas, empenhados na tarefa social de regeneração física e moral das crianças desamparadas, alarmados com os elevados índices de

mortalidade infantil registrados no país, discutiram a situação da Infância carente, refletiram sobre as causas do fenômeno e, tendo em vista “os interesses do Estado”, tentaram encontrar soluções para evitar o despovoamento da nação e formar os futuros cidadãos (RAGO, 1985, p.120).

As mudanças estruturais da sociedade brasileira vividas em finais do século XIX início do século XX, tornavam as cidades o *locus* privilegiado dos acontecimentos, uma vez que comportavam os empreendimentos modernos, as fábricas, as indústrias e as atividades financeiras. Para entender este universo urbano, complexo e valorizado, colocava-se a necessidade da escola como fator preponderante.

Desse modo, nas escolas privadas e instituições disciplinares da Infância desamparada, a antiga disciplina “quase militar”, punitiva e violenta, que recorria aos castigos corporais, do começo do século, foram contrapostas às vantagens da educação voltada para a alma: a disciplina “inteligente”, imperceptível, sedutora, preocupada em constituir cidadãos modernos. Essa idéia era defendida por médicos, higienistas, pedagogos e assistentes sociais para as crianças pobres e também para as crianças ricas. A função da nova escola era educar, moldar o caráter e não apenas o físico. “O corpo do aluno, nesta concepção pedagógica, deveria ser adestrado, mas não supliciado” (RAGO, 1985, p.124).

Segundo Foucault (1977, p.159), na essência,

todos os sistemas disciplinares, funcionam como um pequeno mecanismo penal. É beneficiado por uma espécie de privilégio de justiça, com suas leis próprias, seus delitos especificados, suas formas particulares de sanção, suas instâncias de julgamento.

Na oficina, na escola, no exército, funciona como repressora, uma micropenalidade do tempo (atrasos, ausências, interrupções das tarefas), da atividade (desatenção, negligência, falta de zelo), da maneira de ser (grosseria, desobediência), dos discursos (tagarelice, insolência), do corpo (atitudes 'incorretas', gestos não conformes, sujeira), da sexualidade (imodéstia, indecência). Ao mesmo tempo é utilizada, a título de punição, toda uma série de processos sutis, que vão do castigo físico leve, à privações ligeiras e pequenas humilhações (FOUCAULT, 1977, p.159).

Dessa forma, o poder na vigilância hierarquizada das disciplinas, que repousa sobre os indivíduos, funciona como uma máquina. O funcionamento da vigilância contínua e funcional, "é uma rede de relações de alto a baixo, mas também até certo ponto de baixo para cima e lateralmente" (FOUCAULT, 1977, p.158).

O processo de "classificação, normatização, disciplinarização" dos sujeitos menores de idade em situação de abandono e conflito com a Lei, nos países ocidentais, tiveram por base a doutrina de situação irregular, que fundou o caminho da institucionalização. Esse ocorria de modo sistemático para a 'tutela' e trato dos 'menores', visando a manutenção da ordem estabelecida (*status quo*) e a preparação para o trabalho. O trabalho teve papel fundamental para a conformação desse grupo, utilizado no sentido da educação, por excelência dos empobrecidos, desviantes, doentes e encarcerados (PEREIRA, 1999) e, por conseguinte, na preparação de mão-de-obra dócil e barata para o mundo do trabalho e, ainda, servindo de estratégia para a retirada dessa população das ruas, das aglomerações das cidades em busca de sobrevivência.

No Brasil, a trajetória das representações na construção da identidade do ser-criança das camadas populares, teve como resultado a criação de instituições e programas de atendimento, de corte nitidamente assistencialista, para a minimização das demandas sociais consideradas emergenciais. Tais demandas exigiam uma

série de medidas para o ‘mundo do trabalho’ – um trabalhador com certo grau de escolaridade para operar máquinas. Tais instituições, em sua conformação histórica, foram transformando-se em verdadeiros espaços de confinamento, conformação e repressão, para aqueles que se encontravam à margem do sistema e, de modo geral, foram assemelhando-se ao que Irving Goffman (1978, p.16) classificou de ‘instituições totais’. De acordo com Goffmann,

Toda instituição conquista parte do tempo e do interesse de seus participantes e lhes dá algo de um mundo; em resumo, toda instituição tem tendências de ‘fechamento’ [...] Seu ‘fechamento’ ou seu caráter total é simbolizado pela barreira à relação social com o mundo externo e por proibições à saída, que muitas vezes estão incluídas no esquema físico – por exemplo, portas fechadas, paredes altas, arame farpado, fossos, água, floresta ou pântanos. A tais estabelecimentos deu o nome de instituições totais.

Neste sentido, o que importa às ‘instituições corretivas’ é, antes de mais nada, ‘adequar’ e ‘corrigir’ o sujeito ‘desviante’; pois o que se procura reconstituir através desses procedimentos, conforme salienta Foucault (1977, p.114),

não é tanto o sujeito de direito, que se encontra preso nos interesses fundamentais do pacto social, é o sujeito obediente, o indivíduo sujeito a hábitos, regras, ordens, uma autoridade que se exerce continuamente sobre ele e em torno dele, e que ele deve deixar funcionar automaticamente nele.

Esse modelo de atendimento propiciou a valorização de conhecimentos científicos, em particular da medicina, da psiquiatria, da psicologia criminal e do direito. De um lado, os juristas procuravam na norma jurídica, a formatação de pactos para a reorganização de um novo modelo de vida social. Os militares, auxiliados pelos técnicos da disciplina e da ordem – psiquiatria e psicologia – elaboravam técnicas que pudessem avançar na conformação de determinados grupos sociais, pelos atos

de coerção individual e coletiva dos corpos. Para que atingissem os objetivos propostos pela nova ordem social, a técnica da “disciplinarização dos comportamentos” foi elemento-chave de todo esse processo, chegando inclusive a práticas punitivas (‘vigiar e punir’). Para tal fim, não faltaram o uso de esquemas rígidos de obediência às regras e ordens, de limitação do uso do espaço físico-social (espaço-tempo), devido ao confinamento trazido pelos equipamentos sociais e ainda do uso de hábitos repetitivos que faz com que a autoridade se expresse continuamente sobre ele e em torno dele, o que leva à disciplinarização do corpo e da alma (FOUCAULT, 1977, p.114-152).

No entendimento de Goffmann (1978, p.18)

o controle de muitas necessidades humanas pela organização burocrática de grupos completos de pessoas – seja ou não uma necessidade ou meio suficiente de organização social nas circunstâncias – é o fato básico das instituições totais.

Identificado o sujeito que necessitava ser ‘tratado’, pois considerado doente, louco ou perigoso e, necessitando ser “protegido dos outros ou de si mesmo”, já não bastava apenas o diagnóstico médico; importava ainda a fundamentação jurídica do problema, de modo a legitimar e realizar concretamente uma ação estatal que, segundo Donzelot (1986, p.86), implicou na autorização ou justificação legal para propiciar proteção social.

O que constatamos é a afirmação de um pressuposto de que é necessário proteger a criança para proteger a sociedade. Para melhor compreender a construção desse sentido, faz-se necessário um acompanhamento histórico do processo.

Edson Passetti (1982, p.36), em seus estudos sobre infância e juventude, analisando o Código Penal Francês de 1891, verificou o estabelecimento da necessidade de separação dos infratores da Lei penal, embasados nos pressupostos do Direito Romano, que já discernia diferenças sobre o grau de criminalidade<sup>1</sup>. Na França, em 1850, havia sido instalados estabelecimentos correccionais para ‘menores’ infratores; uma prática que se estendeu para toda a Europa.

No Brasil, até o Código Criminal de 1830, não se previa o limite de idade para a avaliação de ‘discernimento’ no caso de autoria do ato infracional, cometido tanto por crianças quanto por adolescentes. Ficava definido que cabia ao poder judiciário verificar se aqueles considerados infratores tinham ou não condições de avaliar racionalmente se os atos praticados eram ou não criminosos. Naquele momento, o critério do discernimento acabou sendo utilizado pelo legislador, fixando a idade limite para a inimputabilidade em quatorze anos. No entanto, é sabido pelos registros históricos, que crianças com menos dessa idade poderiam ser penalizadas, caso tivessem condições de discernir sobre o ato praticado (MORELLI, 1996, p.77).

O critério do discernimento acarretava o recolhimento desses sujeitos às casas de correção existentes, cabendo ao juiz de menores, determinar o tempo necessário de sua permanência. Esse critério abria precedente para que crianças, sem qualquer condição de defesa técnica, pudessem ser condenadas e penalizadas<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> “A *lei das XII Tábuas* distinguia os menores em púberes e impúberes, estando estes últimos sujeitos apenas ao castigatio; a legislação de Justiniano, o direito romano, estratificava-os da seguinte maneira: os menores de sete anos (infantes) que estariam isentos de sanções e, os impúberes (de sete a quatorze anos) que teriam suas infrações verificadas para aplicação de sanções que, poderiam ir desde penas corporais, mutilações até a morte” (PASSETTI, 1982, p.36).

<sup>2</sup> Na trajetória jurídica do trato ao ato infracional cometido por crianças e adolescentes, cabe verificar a existência de critérios discricionários. A legislação não proibia a constituição de advogado, estabelecendo-a como facultativa, diferente da atual legislação específica, Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) que exige, independentemente das condições sociais e econômicas, a presença da defesa técnica.

O tempo de internação previsto no referido Código Criminal era demasiado extenso. Havia a possibilidade de que entre sete e quatorze anos, crianças e adolescentes que agissem com discernimento pudessem ser consideradas relativamente imputáveis (art.13). Assim, eram recolhidos às casas de correção “pelo prazo que ao juiz parecer”, contanto que o recolhimento não excedesse à idade de dezessete anos (art.27). Já, o artigo 5º, estabelecia que o tempo da medida de internação (chamada à época de recolhimento) poderia variar de oito anos até ao alcance da maioridade aos vinte e um anos. Essa situação permaneceu até o advento da República e da promulgação do Código Penal Republicano de 1890<sup>3</sup>.

Durante a vigência do Código Criminal do Império, era estabelecida a inimputabilidade relativa à verificação do discernimento aos menores de catorze anos. Dos catorze aos dezessete anos poderiam ser aplicadas penas de cumplicidade – atenuação de um terço da pena – e ser menor de vinte e um anos era situação atenuante. O Código Penal de 1890 estabeleceu a inimputabilidade absoluta aos menores de nove anos e a relativa verificação do discernimento entre os nove e catorze anos; ser menor de vinte e um anos era situação atenuante, podendo chegar a um terço da pena, e deveriam ser recolhidos para o cumprimento das penas em estabelecimento especial (MORELLI, 1996, p.82).

A alteração do Código do Império para o Código Republicano pode ser entendida como uma forma de “normatizar as ações na esfera da vida privada do cidadão e, ao mesmo tempo, instaurar ao nível ideológico, a crença na justiça enquanto uma instituição soberana, acima dos interesses particulares” (MARTINS, 1998 a, p.65-66).

---

<sup>3</sup> Segundo Alvarenga Netto (1941, p.V-VI), “o Código Penal promulgado em 1890, de há muito reclamava uma reforma radical. Entre as suas numerosas lacunas, contém a de relegar para plano inferior a delinqüência dos menores”.

Na elaboração do projeto do Código de 1890 foi proposta a criação de estabelecimentos disciplinares para os menores de dezessete anos, “que fossem condenados pela infração do termo de bem viver”, ou seja, encontrados na vadiagem. Estes deveriam ficar em estabelecimentos especiais, onde seriam reeducados para o trabalho. Assim, um dado importante desse Código encontra-se na diminuição da idade do sujeito passível de prisão. Agora o menor de dezessete a catorze anos de idade seria detido como vadio e cumpriria a pena nos estabelecimentos disciplinares especialmente adequados para a reeducação através do trabalho. Note-se que o trabalho aparecia sempre associado às atividades agrícolas, em instituições afastadas das cidades (MARTINS, 1998a, p.66-67).

Com a aprovação do Código Penal de 1890, a legislação penal não dedicou capítulo especial aos ‘menores’ delinqüentes, existindo apenas algumas disposições sobre a idade de responsabilização penal. Os parágrafos 1º e 2º do artigo 27 e o parágrafo 11 do artigo 42, consideraram circunstância atenuante, ser o delinqüente menor de vinte e um anos e os artigos 30 e 49 dispuseram sobre a forma e o lugar do cumprimento da pena. Cabia, não considerar como criminoso o menor com idade inferior a nove anos,

[...] todavia, (o Código) adotou a medida de inimputabilidade condicionada para os que estivessem na faixa etária entre nove e quatorze anos de idade; pois estes poderiam ser considerados criminosos, caso fosse apurado que agiram com discernimento entre o correto e o incorreto na autoria da infração, para a apuração da capacidade de entendimento do ato infracional (ALVARENGA NETTO, 1941, p.VI).

O contexto de promulgação do Código Penal Republicano pela imposição de uma nova ordem capitalista, que precisava de ‘homens livres’ para o trabalho e, portanto, “figura essencial da formação do mercado capitalista de trabalho assalariado”, aliado ao processo de “emancipação dos escravos” e ao crescente “movimento imigratório

no país, possibilitou a abolição da pena privativa de liberdade, por excelência, do infrator” (CHALHOUB, 1986, p.27).

Essa intervenção do Estado, por meio de suas diferentes instituições coercitivas e reguladoras da ordem individual, coletiva e patrimonial, visava além da correção de uma pretensa potencialidade criminosa, a destituição do pátrio-poder, através das rotinas de recolhimento e disciplinarização de crianças e adolescentes, no sentido de que, pela experiência vivida fora do contexto familiar e social mais amplo, fosse possível a construção de nova identidade social. O funcionamento desses espaços institucionais combinava a dimensão ‘escolar’ ao exercício regular de atividades produtivas no sentido da ‘educação para o trabalho’. Dentre essas atividades destacava-se o trabalho agrícola, especialmente pela idéia de que se tinha do trabalho como labor e, portanto, seu caráter ‘regenerador’ dos desviantes, empobrecidos, infratores. Assim, a intervenção estatal ganhou formas privilegiadas na ênfase, por um lado, na capacidade regeneradora e criadora dos internatos e, por outro, no trabalho agrícola como a educação, por excelência em transformar os ‘menores’ em trabalhadores (VIANNA, 1999, p.157-164).

Esse modelo de atendimento foi explicitamente defendido pela sociedade brasileira, seguindo a tradição européia, como o modelo preferencial para educação de crianças e jovens em geral (a idéia de colégio interno). O movimento denominado higienista teve papel destacado na formulação e implementação de tal modelo, pois sua missão era manter crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, cada vez mais afastados do convívio familiar e social sob a alegação da ignorância, dos desvios morais ou de características hereditárias destas. Desse modo, o perigo que rondava a Infância empobrecida era creditado à combinação da moralidade duvidosa e da configuração psico-biológica dos pais, além da preocupação com a definição dos novos rumos do capitalismo industrial no país.

Segundo Passeti (1982, p.21), as instituições corretivas são produtos das relações de uma formação social pois, mesmo sabendo que existem correspondentes institucionais em diversas formações sociais, isto não define a especificidade das instituições corretivas numa formação como a brasileira. No entanto, a dinâmica institucional regeu-se pela forma de saber dominante. “A justificativa de suas aplicações é de que são mais abrangentes, modernas e eficazes”.

Embora os problemas existissem apesar das instituições e não por causa dela, ao considerar o histórico estrutural da desigualdade social brasileira, percebemos o predomínio de uma ação pública de caráter assistencialista, paternalista, punitivo e repressor.

Durante um longo tempo se clamou por uma legislação especial para os ‘menores infratores’. Somente a Lei n.4242 de 05/01/1921, autorizou o governo a organizar o serviço de assistência e proteção à infância ‘abandonada’ e ‘delinqüente’. Em 20 de dezembro de 1923, pelo Decreto n.16.272, foi publicado o “Regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados e delinqüentes”, e, o Decreto n.5.083, de 1º de dezembro de 1926, consolidou as leis de assistência e proteção aos ‘menores’. Em virtude dessa autorização, foi baixado o Decreto n.17, 943-A, de 12 de outubro de 1927 que constituiu o Código de Menores (ALVARENGA NETO, 1941, p.VI).

A problemática da punição à Infância autora de ato infracional tem uma longa história em nosso país, que adotou uma série de normas estabelecidas para esse fim. Temos como primeira Lei específica o Código de Menores, datado de 1927.

## 2.2 DO CÓDIGO DE MENORES DE 1927 AO CÓDIGO DE 1979

Consideramos que a principal referência na história da atenção à infância e adolescência autora de ato infracional, enquanto especificidade do Direito, tem como marca divisória a criação dos primeiros Tribunais de Menores, em várias partes do mundo. Tal criação deveu-se à alteração do olhar (a concepção) e trato (as práticas) sobre esse grupo de população, diferentemente do que a trajetória histórica concebia à questão da Infância.

As crianças e adolescentes considerados autores de ato infracional tinham em geral o mesmo destino que os adultos criminosos. Segundo Emílio Garcia Mendez (1991, p.14), a criação dos Tribunais de Menores constitui uma “mudança fundamental nas práticas sócio-penais de ‘proteção-segregação’ da infância”.

A partir das disposições jurídicas de caráter sócio-penal, os direitos dos ‘menores’ deveriam referir-se invariavelmente a dois aspectos fundamentais: “(a) aumento da idade da responsabilidade penal para afastar completamente as crianças do sistema penal dos adultos e (b) imposição de sanções específicas para as crianças ‘delinqüentes’” (MENDEZ, 1991, p.13). Esse fato não determinava que a Infância ficasse “isenta das práticas de privação de liberdade, mas que as mesmas se organiz(ass)em sob formas radicalmente distintas de legitimidade” (MENDEZ, 1991, p.45).

Os Tribunais de Menores foram concebidos enquanto órgãos judicantes a que se defere uma jurisdição especial a dos ‘menores’. A autoridade judicial encarregada legalmente do controle sócio-penal dos “menores-abandonados-delinqüentes”, responsáveis pela manutenção da repressão indispensável e de uma justiça apropriada aos que devem ser julgados (MENDEZ, 1991, p.16). O primeiro registro

de criação dos Tribunais de Menores ocorreu em 1899, em Illinois, nos EUA. Em relação à criação dos Tribunais,

[...] o processo foi rapidamente exportado dos Estados Unidos para a Europa, sem instância diferenciada de controle. E, na Europa, com movimento entre 1905 e 1921, praticamente todos os países europeus já tinham criado essa instância de controle social. [...] A primeira lei de menores da América Latina, foi criada na Argentina, em 1919; a última, lei de menores na Venezuela, em 1939 (MENDEZ, 1991, p.14).

Os Tribunais criados na Europa e nos Estados Unidos seguiram o modelo clássico de tribunais, com o juiz, o acusado, o promotor, o advogado, as testemunhas, os peritos, que eram incluídos no quadro geral de defesa e acusação. O Tribunal de Menores, baseando-se nos avanços dos métodos educativos, modificou as condições de atendimento e de 'tratamento' dos indivíduos, separando o tratamento às pessoas que, conforme Donzelot (1986), eram aquelas em situação de perigo e as que ofereciam perigo.

Os Tribunais espalharam-se pelas sociedades ocidentais no final do século XIX e início do século XX e cada país elaborou sua legislação, dispondo de maneira distinta sobre seu sistema tutelar e sua composição (polícia, judiciário, profissionais da área social, instituições governamentais e não governamentais). Esse sistema foi compondo a política de atendimento infanto-juvenil à população considerada em 'situação irregular', ou seja, a população abandonada, órfã ou considerada delinqüente.

Foi a partir do século XX que o caráter sócio-penal se sobressaiu na legislação e nas diretrizes das políticas sociais destinadas à Infância, tendo como "[...] pontos de referência a 'ciência' psicológica e uma estrutura diferenciada de controle penal", através da criação dos Tribunais de Menores (MENDEZ, 1991, p.15-16).

No Brasil, até 1923, data da criação do Tribunal de Menores, o problema da penalização de crianças e adolescentes autores de atos infracionais, era regulamentado por legislações esparsas, que também igualava a punição a dos adultos.

Com a criação do Juizado de Menores em 1923, órgão especial do Poder Judiciário, o Estado passou a encarregar-se da proteção e da tutela dos menores infratores, abandonados e em perigo moral, mediante a adoção de medidas tutelares. E, conseqüentemente, com a função de recolher, custodiar, internar e desinternar tais 'menores' sob sua jurisdição. Criado dentro da esfera jurídico-social, as crianças e os adolescentes considerados infratores saíram dos Códigos Penais onde eram julgados como adultos, consideradas as situações atenuantes, passaram a fazer parte de um Código Especial, de modo a não serem punidos, mas assistidos pelo Estado.

No entanto, percebe-se neste momento, a construção de um personagem social, que viria a marcar a trajetória histórica da criança e do adolescente no Brasil: o 'menor'. Trabalhando com essa temática, Vianna (1999) demonstra em que medida a ação policial no início do século XX pode ser vista como construtora de um personagem social específico, genericamente denominado 'menor'. Sua pesquisa centrou-se no processo de recolhimento de 'menores' por agentes policiais e sua posterior designação, para as instituições de recolhimento.

[...] criar *menores* implicava uma determinada concepção do poder e das tarefas policiais, tomadas não apenas em seu sentido estritamente repressivo, mas também em relação a um conjunto de funções de vigilância e mesmo de 'assistência' (VIANNA, 1999, p.167).

Conforme vimos, a disseminação dos internatos foram defendidos como o modelo preferencial para a educação de jovens e crianças em geral, a partir, sobretudo da atuação mais sistemática dos higienistas.

O controle e a classificação da Infância das camadas populares, foram marcados pela idéia de uma certa 'periculosidade' que o estado latente de pobreza, ignorância e despreparo dessa população poderia causar. Essa preocupação foi ditada por uma série de estudos científicos e educacionais.

Para a infância e adolescência em geral, foram pensados os internatos educacionais. Para a população das camadas populares, foi pensada a educação correcional, representada por uma variação de estabelecimentos 'educacionais', criados ao longo do tempo.

Essa distinção entre o entendimento de Infância e a construção do conceito 'menor', segundo Vianna (1999), pautava-se no esforço de classificação e controle dessa população. Nesse entendimento, além dos médicos, juristas, pedagogos entre outros, a polícia exerceu um papel fundamental na construção desse conceito. Portanto, estabeleceu-se, entre a polícia e os 'menores', uma relação na qual a polícia produzia os 'menores' ao classificar determinados indivíduos dessa forma e, ao mesmo tempo, tinha suas esferas de ação, suas funções e representações dimensionadas por meio dessa atividade.

Argumenta essa autora que a polícia tornou-se agente de uma forma específica de poder, "centrada na tutela como instrumento legal de intervenção e uma forma específica de perpetuação de *status* socialmente desiguais". Assim, o 'menor' converteu-se em parte de um conjunto mais amplo de práticas de exclusão social. A identificação desses sujeitos como objetos legítimos de intervenção policial, trouxe para o cotidiano da prática policial, "a possibilidade de exercer de forma flexível os critérios de justiça, de punição e prevenção" (VIANNA, 1999, p.165).

A lógica policial de associar crianças e adolescentes pobres como ‘menores’ formalizou e cristalizou práticas que já tinham um lugar assegurado no cotidiano das delegacias. E a menoridade deixou de figurar “como uma condição a ser levada em conta nos diversos tipos de códigos legais, para se tornar um objeto específico de normatização” (VIANNA, 1999, p.169). Tais formas de representação acabaram sendo incorporadas no campo jurídico: na criação do Juízo de Menores em 1923 e na promulgação do Primeiro Código de Menores em 1927.

O Código de Menores, Decreto Executivo n.17.943-A, de 12 de outubro de 1927, teve a autoria do jurista Cândido Albuquerque de Mello Mattos, também o primeiro Juiz de Menores da América Latina. Em função de parte do arcabouço no plano internacional e seus resultados no plano das formulações legais em nível nacional, temos a considerar que, com o Código de Menores de 1927, o Poder Judiciário assumiu, com o auxílio do poder policial, o papel de ‘proteger’ o ‘bem estar’ das crianças, através da ação jurídico-social desempenhada pelos Juízes de Menores. Coube a este juizado a responsabilidade de encaminhar as ações de atendimento à criança e ao adolescente que se enquadrassem na definição do Código (arts. 55 e 157). A centralidade da figura do juiz favoreceu o exercício tradicional do Direito, tendo no internamento e no isolamento, a resposta do Estado ao abandono e aos atos infracionais.

Esse Código regulamentou a ação de intervenção do Estado na questão social, cujos dispositivos e normas vinham sendo traçados pela elite brasileira desde meados do século XIX. Foi ainda o momento em que se legitimando o poder do Estado de ‘tutelar’ e ‘proteger’ as crianças e adolescentes pobres do país, passaram a ser considerados um problema de ‘justiça’.

---

<sup>4</sup> O Código de Menores de 1927 foi dividido em duas partes, primeira, Parte Geral, compreendendo os capítulos: I) Do objeto e fim da lei; II) Das crianças da primeira idade; III) Dos infantes expostos; IV) Dos menores abandonados; V) Da inibição do pátrio poder e da remoção da tutela; VI) Das medidas aplicáveis aos menores abandonados; VII) Dos menores delinquentes; VIII) Da liberdade vigiada; IX) Do trabalho dos menores; X) Da vigilância sobre os menores; XI) De vários crimes e contravenções; segunda, Parte Especial; divide-se nos seguintes capítulos: I) Do juízo privativo dos menores abandonados e delinquentes; II) Do processo; III) Do abrigo de menores; IV) Dos institutos disciplinares; V) Do Conselho de Assistência e Proteção aos Menores.

A legislação de 1927 determinou a extinção das Rodas dos Expostos (art.15) e atribuiu ao Estado a tutela sobre o órfão, o abandonado e os filhos dos pais presumidos como ausentes, tornando disponíveis os direitos de pátrio poder dos pais que não tinham condições para prover seus filhos, punindo-os com a retirada da criança do seu meio. Também legislou sobre crianças de zero a dezoito anos, em situação de abandono, quando não possuíssem moradia certa, tivessem pais falecidos, ignorados ou desaparecidos, tivessem sido declarados incapazes, estivessem presos há mais de dois anos, fossem qualificados como vagabundos, mendigos de maus costumes, exercessem trabalhos proibidos, fossem prostitutas ou economicamente incapazes de suprir as necessidades de seus filhos. O Código denominou os menores de sete anos de 'expostos' e os menores de dezoito anos de 'abandonados'.

Estava assim contida, na formatação legal, a forma discricionária para a atenção a uma parcela da população brasileira, considerada em 'situação irregular'.

O parágrafo 2º do artigo 69 determinou que o 'menor' não abandonado, nem pervertido, nem em perigo de o ser, que praticasse determinados delitos, seria recolhido a uma escola de reforma, pelo prazo de um a cinco anos; tempo esse que poderia ser maior que o atribuído ao adulto com prática similar, devido às "circunstâncias atenuantes do crime", previstas no Código Penal em vigor.

Os direitos civis pertinentes à criança inserida em uma família, em moldes socialmente aceitáveis, continuaram merecendo a proteção do Código Civil, sem alterações substanciais. O descumprimento de quaisquer das obrigações estipuladas aos pais, bem como a conduta 'anti-social' por parte da criança e do adolescente, passaram a justificar a transferência da tutela dos pais para o juiz e,

conseqüentemente, do Código Civil para o Código de Menores. O Código de Menores de 1927 eliminou a presença de júri<sup>5</sup>.

Tanto a Europa (DONZELOT, 1986), quanto a América do Norte (MENDEZ, 1991), adotaram o sistema clássico dos tribunais, de modo que

[...] no desenrolar de uma sessão de Tribunal clássico, o cenário é construído em torno de dois confrontos entrecruzados: entre o juiz e o acusado, entre o promotor e o advogado. Os outros atores (testemunhas, peritos ou parte civil) convocados à barra são incluídos no quadrilátero traçado por esses quatro principais protagonistas (DONZELOT, 1986, p.100).

No caso brasileiro,

[...] como na América Latina, diferente dos países do norte, os Tribunais não foram plenamente instalados, conforme previam as legislações específicas, sendo rotina o encaminhamento de crianças e adolescentes para estabelecimentos penais de adultos. O caráter desses tribunais é a simplicidade. Simplicidade na aplicação de medidas de caráter educativo e coercitivo [...] Basta um juiz para julgar. [...] Nada de afecções prejudiciais. Nada de inquirições públicas. Nada de acusações e defesa (ROSEMARY FERREIRA DE SOUZA PEREIRA, 1998, p.54).

No Brasil, apesar da implantação dos Juizados de Menores diferindo as formas para o julgamento de diferentes crimes, a maneira de punir, de julgar, continuou a mesma, defendendo a necessidade de formas mais abrangentes para o controle e amparo dos 'menores'.

---

<sup>5</sup> A ação penal por crimes da competência do Júri, em regra, são aqueles considerados crimes dolosos contra a vida tentados ou consumados como: homicídio doloso, o infanticídio, a participação em suicídio e o aborto (art.74 parágrafo 1º, Código de Processo Penal).

Para alguns autores, a concepção vigente impingia às famílias determinados valores que pudessem manter a ordem pública, diante do modo de viver nas zonas urbanas, nas cidades. Ampliou-se o uso de práticas institucionais, aliadas às identidades das pessoas consideradas 'menores' – em idade e em condição social, cultural e econômica, que teriam a possibilidade de virem a se tornar delinqüentes. Este modelo de intervenção possibilitou novas estratégias de intervenção, envolvendo cidades, população, governo, profissionais, instituições.

Por ter sido uma legislação especial, voltada às crianças e aos adolescentes em situação de abandono e ou delinqüência, o Código de Menores determinou normas especiais ao 'menor delinqüente'. O artigo 86 estabeleceu que nenhum menor de 18 anos, preso por qualquer motivo ou apreendido, seria recolhido à prisão. E, mesmo não existindo estabelecimentos especiais para 'menores', estes deveriam ser separados dos prisioneiros adultos (art.87).

O capítulo VII da Parte Geral do Código de Menores (artigos 68 a 91), ocupou-se dos 'menores delinqüentes', diferenciando os menores de catorze anos daqueles entre catorze anos completos e dezoito anos incompletos, sempre deixando claro a competência do juiz de menores na determinação de todos os procedimentos em relação a eles e a seus pais ou responsáveis.

O instituto da tutela apareceu ao longo do Código de Menores como um mecanismo pelo qual se reconhecia como extinta (por morte, por exemplo), ou se declarava inválida a relação automática de autoridade sobre aqueles que fossem legalmente 'menores', no caso do pátrio poder. A

'administração' do período de *menoridade* foi concebida como algo a ser controlado por poderes estatizados. Sobre os *menores* incidiu, portanto, a tensão entre um domínio público crescentemente, tornado sinônimo de estatal, e o controle privado (VIANNA, 1999, p.180).

Observamos que a maior preocupação dos juízes de menores de então, estava em organizar instituições destinadas ao recolhimento de abandonados e delinqüentes e, desse modo, a internação foi a opção mais utilizada no decorrer da história brasileira. Já em relação aos 'expostos', 'menores abandonados' e 'delinqüentes', dentre outros, foram elaborados capítulos enfocando as condições de deliberação sobre o 'pátrio poder' e 'tutela', ou sobre os trabalhos e crimes cometidos por eles.

Essa atenção

[...] passou a ser proposta como um serviço especializado, diferenciado, com objetivos específicos. Isso significava a participação dos saberes como os do higienista que devia cuidar da sua saúde, nutrição e higiene; os do educador, que devia cuidar de disciplinar, instruir, tornando o menor apto para se reintegrar à sociedade; e os do jurista, que devia conseguir que a lei garantisse essa proteção e essa assistência (FERNANDO TORRES LODOÑO, 1991, p.142).

A assistência social, que até então ficara entregue à iniciativa privada, contando tão e somente com o subsídio eventual do Estado, passou pouco a pouco a ser uma ação merecedora de olhares mais preocupados dos poderes públicos e, gradativamente, foi incorporada pelo poder estatal (MARTINS, 1998 a, p.143-148).

Segundo Martins (1998 a), a trajetória da caridade à filantropia e à assistência institucionalizada pelo Estado, revela aspectos atinentes ao entendimento dessa questão e mostra que o caráter eminentemente filantrópico do atendimento vigorou

até fins do século XIX, depois passou por um período de higienização do atendimento infanto-juvenil e, em seguida, para a racionalização da assistência que se materializou com a criação, em 1935, do Serviço Social. Em todos eles a associação entre caridade e repressão manteve-se presente.

As ações mais pontuais da assistência estatal começaram a ser estruturadas a partir de 1935, pelo Decreto n.7078 (06/04/35) que reorganizou a Secretaria da Justiça e Negócios do Interior. Ao final de 1935, foi regulamentado o Departamento de Assistência Social e o Serviço Social de Assistência e Proteção aos Menores. Esses organismos foram regulamentados e tiveram suas funções definidas, principalmente em relação à organização dos serviços de atendimento direto aos 'menores' encaminhados pelo Juizado de Menores. Os objetivos principais do Serviço Social centravam-se em supervisionar as instituições existentes, acompanhar as crianças e adolescentes encaminhados pelo juizado, avaliando casos, além de proceder a internação e a reintegração familiar. No entanto, "a questão do espaço reservado a cada parte, juizado e serviço social, representou um problema constante" (MORELLI, 1996, p.117-118).

Em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA) criada pelo Ato do Governo Federal nº 6013. A LBA visava a mobilização da mulher como marco inicial para desenvolvimento da assistência social e tinha como objetivo socorrer as famílias dos brasileiros convocados para a Segunda Guerra Mundial e, ao mesmo tempo, estender os serviços de assistência social a outros grupos de população. Assim, no mesmo ano de sua criação foram feitas alterações em suas diretrizes, propondo-se a atender as vítimas da pobreza e miséria. A LBA foi organizada em todas as capitais e em alguns municípios pólos de região e, com um corpo técnico de assistentes sociais, passou a mobilizar e coordenar as ações das obras sociais particulares como as instituições públicas assistenciais.

A criação da LBA ocorreu dentro do leque maior de políticas sociais que começaram a ser implantadas ainda nos anos vinte, com a definição da legislação social, que se estenderam pelas décadas de 30 e 40 com a definição da legislação social e das políticas educacional, habitacional e de saúde (MARTINS, 1998 a, p.151).

Destacamos que a assistência social nasceu associada à repressão e no contexto do governo de Getúlio Vargas, um período reconhecidamente marcado pelo autoritarismo e repressão. Desde a ascensão de Vargas, por um golpe de Estado<sup>6</sup>, até a deposição do mesmo em 1945, vários acontecimentos marcaram a história do país. Destacam-se a Intentona Comunista em 1935, o Tribunal de Segurança Nacional e o Estado de Guerra que se estendeu até 1937 (MARTINS, 1998 a, p.39).

Em outubro de 1937 começou o tempo denominado Estado Novo, quando o Congresso foi suprimido e Getúlio Vargas assumiu poderes ditatoriais governando dessa maneira até 1945, quando finalmente foi deposto. Esse movimento perdura até meados de 40 e só termina em 1945, com a queda do ditador. Durante esse período:

Vargas usou violentamente da repressão ao tolher a liberdade individual, ao exercer uma poderosa censura sobre a imprensa, ao impedir o exercício parlamentar e ao levar a repressão jurídica e policial a alcançar estágios até então inatingidos. Ao mesmo tempo, embasado numa intensa propaganda ideológica, buscou alicerçar em todos os corações e mentes a certeza da construção de uma Nação com uma sociedade una, onde inexistiam desigualdades sociais, onde imperava uma só moral, um só costume e uma mesma disciplina (MARTINS, 1998 a, p.46).

Durante a década de 1930 foram lançadas as “diretrizes ideológicas que nortearam a política educacional” e que propagavam a exaltação da nacionalidade, as críticas

---

<sup>6</sup> As interpretações sobre esse golpe é alvo de muitas controvérsias, que não serão discutidas neste trabalho.

ao liberalismo, o anticomunismo e a valorização do ensino profissional”. (CASTELLANI FILHO, 1998, p.81-82).

As reformas educacionais realizadas em diversos estados brasileiros, de 1920 a 1928, elevaram a prática da Educação Física como componente curricular do ensino primário e secundário. O Decreto-Lei n.2072 de 8 de março de 1940, dispôs sobre a obrigatoriedade da Educação Moral e Cívica e da Educação Física para a infância e a juventude. Objetivava-se provocar e fortalecer o nacionalismo no jovem. A Educação Física e a Educação Moral e Cívica seriam os elos de uma mesma corrente, articuladas no sentido de darem à prática educacional, a conotação almejada pelos responsáveis pela definição da política do governo, numa dimensão que extrapolava a prática educativa, dado o seu caráter disciplinador e ideológico (CASTELLANI FILHO, 1998, p.84-89).

A nova ordem em formação, impondo às elites a educação a ser ministrada pelos colégios, propiciou mais espaço para a Educação Física, uma vez que o físico disciplinado passou a ser visto como uma exigência. Disciplinar o físico, portanto, era o mesmo que “disciplinar o espírito, a moral e assim, contribuir para a construção da nova ordem” (SOARES, 1994, p.97).

Junto aos trabalhos sobre amamentação, as teses higiênicas sobre educação física, moral e intelectual das crianças em geral, ou no ambiente dos colégios, absorviam a atenção dos higienistas. Desse modo, o “internato pode ser visto como o protótipo deste espaço disciplinar dedicado ao corpo”, que as crianças, isoladas das influências do ambiente prestariam, docilmente, aos ensaios médicos sobre educação física e moral (SOARES, 1994, p.179).

Com poucas variações, as teses que circulavam pelos textos teóricos de educação física enfatizavam três pontos: a moralização do corpo pelo exercício físico; o aprimoramento eugênico incorporado à raça; a ação do Estado sobre o preparo físico e suas repercussões no mundo do trabalho (ALCIR LENHARO, 1986, p.77-78).

Lenharo (1986, p.76) analisa que no Brasil, o discurso médico perseguiu não somente a configuração de um tipo físico único para o brasileiro; mas também foi ambicionada a definição de um só perfil racial, a ponto de ser estabelecida uma relação simples entre raça e Nação constituída. A importância do trato do corpo foi considerada crucial para uma sociedade que projetava uma parte física e equilibrada com a espiritual, dimensionando um conjunto social equilibrado, no qual as tensões e conflitos ficavam fora de lugar pela natureza singular de sua constituição. Afinal, um projeto articulado de corporativização avançada nos anos 30 e a imagem do corpo humano impunha-se como necessariamente positiva e acabada para o conjunto da sociedade.

A preocupação com o corpo entrou em amplos aspectos da sociedade, inclusive nas instituições de recolhimento das crianças e adolescentes, que a partir do Código de Menores de 1927 como vimos, promoveu a ampliação do sistema baseado na disciplina, ordenamento, classificação e recolhimento das crianças das camadas populares.

Um outro campo de preocupação com o corpo desses sujeitos foi percebido no tocante ao controle da sexualidade. A preocupação com o controle da sexualidade das crianças internas foi longamente explorada pela medicina e o sexo considerado desregrado, foi objeto de uma atenção desmedida, em particular a masturbação, que aparecia como um perigo avassalador para a saúde física, moral e intelectual dos jovens (LENHARO, 1986, p.187).

Essa insistência do corpo sadio, no sentido de coibir as práticas consideradas perniciosas ao desenvolvimento do físico e do espírito, dentre elas, o controle da sexualidade, era fortemente identificada nas instituições de caráter punitivo e repressivo. Nelas, o isolamento dos internos era pensado como um fator fundamental na sua transformação. O isolamento, não era tomado como suficiente, deveria vir associado a um programa disciplinar específico, capaz de reunir elementos de instrução escolar e profissional a um conjunto de regras bem demarcado.

Vianna (1999, p.69-70) analisando a Escola Premonitória do Rio de Janeiro no início do século XX, observou que esse esquema foi pensado através da composição de conteúdos programáticos distribuídos por três séries, aliados ao trabalho agrícola e às atividades em diversas oficinas. As séries foram “divididas em curso elementar, curso complementar – compreendendo o ensino de português, francês, aritmética, geografia e higiene – e curso especial, com aulas de desenho, música e ginástica”. As oficinas, por sua vez, dividiram-se nos seguintes ofícios: alfaiataria, marcenaria, sapataria, confecção de vassouras, correias, selas e ferraduras, funilaria e pintura. O trabalho foi valorizado em princípio, como elemento pedagógico e disciplinar, não devendo ser representado como o objetivo central das atividades da Escola. A dimensão compulsória desse trabalho, aqui revestido de um caráter educativo/regenerador.

Os patronatos agrícolas criados em 1918 e subordinados ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio – MAIC –, representavam o ponto extremo de valorização do binômio ordem/trabalho agrícola, nos estabelecimentos para internação de ‘menores’. Espalhados em diversos pontos do país, mas concentrados, em seu momento de criação, principalmente nas regiões Sul e Sudeste. Os patronatos, de forma similar aos aprendizados agrícolas, ofereciam apenas noções elementares de agrotecnia e veterinária, além de educação cívica, ginástica e exercícios militares. O que os diferenciava dos aprendizes agrícolas, porém, era principalmente a proveniência dos internos ali situados e o modo como

eles chegavam lá. Ocupados fundamentalmente através da remoção de menores estabelecidos nas áreas urbanas, que ali chegavam pela ação direta da polícia, os patronatos tinham o perfil de grandes reformatórios, dos quais os internos não tinham autorização de se desligar antes de atingir a maioridade (VIANNA, 1999, p.76-78).

Essa situação era legitimada pelo Código de 1927, especialmente nos casos considerados como vadiagem ou mendicância habitual, “seriam internados até atingirem a maioridade em escola de preservação” (art.61, II). Considerava habitual, quando o ‘menor’ era apreendido nesta situação mais de duas vezes (art.61, parágrafo único).

A preocupação com os ‘menores’ ganhou mais força após a Segunda Guerra, quando se buscou a organização de políticas mais objetivas e eficazes em diversos países, como os Estados Unidos, França e Alemanha. Nesses países foram defendidas várias teses partindo do pressuposto de que os problemas dos ‘menores’ eram resultantes dos problemas sociais.

Esse direcionamento além de “propiciar algumas mudanças nas formas de atendimento, contribuiu para o debate sobre qual área deveria ser responsável direta por esse atendimento”. Dessa forma, a “figura do assistente social e, posteriormente, do psicólogo, começaram a surgir junto ao trabalho do judiciário” (MORELLI, 1996, p.113-114). Foram formadas equipes interprofissionais que atuavam junto ao Judiciário, na avaliação e encaminhamento dos casos.

Nos anos de 1940 a 1941, dois fatos importantes marcaram o debate sobre a questão da doutrina da situação irregular:

- a) em 1940, a aprovação do Código Penal, ampliou o limite da inimputabilidade penal para 18 anos e o Decreto-Lei 2024/1940, “fixou as bases da organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência em todo o país”, culminando na criação do Departamento Nacional da Criança, no Ministério da Educação e Saúde, numa perspectiva de atenção integral mais globalizante. Contudo, as garantias de direitos previstas, não conseguiram competir com a prioridade estabelecida de regulamentar a prática de controle de crianças e adolescentes que estivessem em condições propícias para a delinqüência.
- b) Em 1941, foi promulgado o Decreto-Lei n.3.799, que criou o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), destinado a atuar junto aos menores “desvalidos e delinqüentes”, diretamente subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, articulado ao Juízo de Menores do Distrito Federal (PEREIRA, 1998, p.50-51).

Enquanto o Decreto-Lei 2024/40 estabelecia a proteção de forma mais ampliada e extensiva à maternidade, infância e adolescência, e à população atendida pelos seus familiares, a criação do SAM, pautada na concepção do Código de 1927, tratava da parcela do segmento crianças e adolescentes caracterizada por sua ‘situação irregular’, isto é, privada de condições essenciais de subsistência, vítimas de maus tratos, em perigo moral, privada de representação ou assistência, que apresentava desvio de conduta e ainda, a considerada autora de infração penal. No entender de Costa (1995, p.14), o sistema de atendimento do SAM

[...] baseava-se em internatos (reformatórios e casas de correção) para adolescentes autores de infração penal e de patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos para os menores carentes e abandonados.

Conforme Rizzini (1995), esta instituição, ao longo do tempo, cometeu tantas irregularidades no atendimento, dada a falta de compromisso com a causa de que se ocupavam, passando a receber críticas de vários setores da sociedade por trazer somente problemas às crianças e aos adolescentes.

A necessidade de revisão do Código de Menores apontada por setores menos conservadores, tornou-se evidente com a promulgação do Código Penal de 1940, que estendeu a responsabilidade penal para dezoito anos de idade<sup>7</sup>.

Em 1943 foi feita a revisão do Código de Menores, à luz do Código Penal de 1940, pelo Decreto 6026/1940. A revisão estabeleceu uma nova noção de periculosidade, abandonando a categoria 'delinqüente' para utilizar a de 'infrator'. Essa mudança exigiu a adequação do que se referisse às medidas aplicáveis aos 'delinqüentes' no Código de Menores. O decreto em questão, supriu essa exigência, redefinindo a ação do Juiz de Menores em relação aos menores de dezoito anos que tivessem cometido um ato considerado infração penal (PEREIRA, 1998, p.51).

Julgamos importante discutir o significado dos termos 'infrator, contraventor, crime e penalização', considerados na legislação ou para contraposição a algumas concepções, ou mesmo para justificações que necessariamente aparecem no decorrer desta pesquisa.

Segundo o penalista Cláudio Heleno Fragoso (1980), a definição de ato infracional é a conduta que, praticada pelo adolescente ou pela criança, está descrita como crime ou contravenção penal. Tanto o crime (Código Penal) quanto a contravenção penal (Lei das Contravenções Penais) constitutivos do ato infracional são categorias de ato ilícito. No entanto, não se confundem, pois o crime é praticado por adultos e a infração é praticada por crianças e adolescentes, residindo a diferença entre os seus conceitos.

Com efeito, o crime<sup>8</sup>, segundo Soares (1986, p.82) é a ação ou omissão típica, antijurídica e culpável. Típica porque descrita no tipo legal, antijurídica, porque não

---

<sup>7</sup> Tais razões prevaleceram ainda no tratamento a ser dado ao jovem entre 18 e 21 anos de idade (sob a vigência do Código Civil de 1916 que determinou a questão da maioridade civil a partir de 21 anos). Em virtude de sua imaturidade terá o tratamento mais benigno: ele terá sempre a pena atenuada (art.48, I); poderá obter suspensão condicional da pena, mesmo nos casos de reclusão; e atenuados na metade, os prazos de prescrição (art.115).

amparada por nenhuma circunstância excludente de ilicitude, culpável porque censurável ao agente. Estas adjetivações configuram os elementos essenciais do delito e na ausência de qualquer um deles não há que se falar nem em crime, nem em contravenção penal. A inimputabilidade, em outras palavras, a condição penalmente irresponsável, decorre do estágio ainda incompleto de desenvolvimento físico-psíquico-moral e social dos menores de idade, impedindo o julgamento sobre a culpabilidade, afastando-se assim, a sua incidência. Desse modo, o ato do adolescente poderá ser típico e também ilícito, mas não efetivamente culpável. Num exemplo, o adolescente que, com consciência e vontade de realizar o ato, retira para si, de dentro de uma loja, uma mercadoria ou de uma residência um objeto qualquer, sem o consentimento de seu proprietário, executa a conduta descrita no artigo 155 do Código Penal Brasileiro, como crime de furto. Sua conduta é tipificada expressamente na Lei, mas embora típica e ilícita, a conduta do adolescente não pode ser tomada por crime, pois o adolescente não possui culpabilidade, (conforme analisam Fragoso, 1980 e Soares, 1986).

Em maio de 1943, o Decreto Lei 5442 aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e, no que se refere ao adolescente, proibiu o trabalho ao menor de doze anos (art.402). A CLT estabeleceu ao trabalhador entre os doze e catorze anos, a garantia de freqüência à escola e realização de serviços de natureza leve, ou seja, aqueles que não fossem nocivos à sua saúde e ao seu desenvolvimento sadio e adequado, obrigando o empregador a conceder-lhe tempo para a freqüência às aulas (art.427)<sup>9</sup>.

Segundo Passetti (1982, p.40)

---

<sup>8</sup> “O crime é fenômeno complexo, cujo conceito envolve aspectos morais, religiosos, econômicos, filosóficos, políticos, jurídicos, históricos etc., aspectos esses mutáveis, no tempo e espaço, à medida que se modificam os sistemas políticos e jurídicos dos povos” (SOARES, 1986, p.81).

<sup>9</sup> No plano do Direito Constitucional, a Constituição de 1934 proibiu o trabalho aos menores de 14 anos que não tivessem permissão judicial, o trabalho noturno aos menores de 16 anos e, nas indústrias insalubres, aos menores de 18 anos. A Constituição de 1946, manteve as proibições, ampliando para 18 anos a idade passível ao trabalho noturno. A Emenda Constitucional nº 1 de 1969, por fim, proibiu o trabalho aos menores de 12 anos e trouxe a obrigatoriedade ao ensino primário público aos menores de 7 a 14 anos (PASSETTI, 1982, p.37). E, a última Emenda Constitucional sobre o tema, a de n.020/1999, proíbe o trabalho aos menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, entre quatorze e dezesseis anos.

Classificando os menores, quanto à sua inserção no trabalho e na conduta anti-social através de grau de periculosidade determinados, apenas faz transparecer que, se não há condições para absorver toda a população infanto-juvenil no trabalho, deve-se garantir a adequação constante dos comportamentos desviantes, dentro do padrão normativo que os tornem capazes de competirem. [...] Nesta medida, cabe à educação pública (escola) obrigatória, responsabilizar-se por suprir, tanto esta deficiência da família, como desenvolver o conjunto de valores normativos para o viver dentro da ordem.

Tais modificações legais não alteraram a política de atendimento infanto-juvenil, nem se distanciaram do caráter assistencial, repressivo e controlador do período. De acordo com Pereira (1998, p.56), “o aumento da criminalidade e da violência envolvendo crianças e adolescentes, os problemas que se agravaram com relação ao SAM e a aprovação pela ONU da Declaração Internacional dos Direitos da Criança (1959), trouxeram preocupações ao governo brasileiro”, considerando que o Código de Menores de então, estava distante de atender as determinações da Declaração dos Direitos da Criança, assim como de garantir os direitos humanos.

Após vinte e três anos de funcionamento do SAM, foi proposta a criação de um outro órgão que tivesse características mais integradoras do que puramente repressoras no trato à criança e ao adolescente. No entanto, cabe mais uma vez frisar que até a década de 1960, o Estado brasileiro não tomou para si a atenção pública, quer a assistência, quer a proteção da Infância desvalida, restringindo-se às funções de estudo, vigilância e controle da assistência ao ‘menor’, bem como a repressão aos ‘desviantes’, portanto, ao grupo que se encontrava em ‘situação irregular’, dado o caráter discricionário do Estado e seu corpo de leis. Somente na década de 60 é que o Estado passou a ser o grande interventor e o principal responsável pela assistência e pela ‘proteção’, à infância pobre e desviante” (MARCÍLIO, 1998, p.225).

De setembro de 1961 a março de 1964 um novo contexto político social emergiu no país. Suas características básicas foram uma intensa e prolongada crise econômico-financeira, recessão e uma inflação com taxas jamais conhecidas; constantes crises

político-institucionais; ampla mobilização política das classes populares; fortalecimento do movimento operário e dos trabalhadores do campo e crise do sistema partidário (CAIO NAVARRO DE TOLEDO, 1997).

Em abril de 1964 ocorreu a mudança do regime político brasileiro pela imposição de um Estado Ditatorial<sup>10</sup>. Em dezembro do mesmo ano, foi aprovada pelo governo militar a Lei n.4513 – proposta por Milton Campos, então ministro da Justiça do Presidente Castello Branco. Tal Lei autorizou o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor – FUNABEM que acabou incorporando o patrimônio e as atribuições do SAM.

A partir de 1964 o Estado militar propôs um novo tipo de intervenção social, dentro de uma perspectiva que defendia a ‘reeducação’ do ‘menor’ com métodos ancorados no conhecimento científico. O ‘menor’ abandonado e delinqüente passou, mais do que nunca, a ser designado como ‘menor em situação irregular’. Segundo Alyrio

---

<sup>10</sup> DREIFUSS. 1964: A conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe. Petrópolis: Vozes, 1981. As interpretações sobre esse golpe é alvo de muitas controvérsias, assim como a revolução de 1930. Para Dreifuss (1981), os episódios que envolveram 31 de março de 1964 constituíram golpe de classe, decorrente do desarranjo na composição de forças do chamado Estado de Compromissos, inaugurado com a chegada de Getúlio Vargas ao poder em 1930. Este, embora tivesse se mantido dominante na estrutura organizacional até meados da década de 50, não resistiu ao processo de alterações substanciais no modelo de desenvolvimento adotado e na organização de forças políticas e sindicais. O Plano de Metas de Juscelino Kubitschek viria redefinir a política de desenvolvimento do segundo governo de Vargas, colocando em prática um padrão de desenvolvimento associado a capitais internacionais. Portanto, o fortalecimento dos interesses da burguesia brasileira de um lado, e de outro o florescimento de organizações de classes trabalhadoras e ainda, de debates sobre o nacionalismo no cerne das Forças Armadas, durante os Governos de Jânio Quadros e João Goulart, tornariam o sistema político inviável e destruiriam de vez o Estado de Compromissos – criando as condições para o golpe de classe. Num entendimento diferenciado, Maria Aparecida de Aquino (1994), entende que o golpe de 1964 configurou-se como um golpe de Estado. A autora sugere a análise conceitual de golpe, contragolpe, revolução e contra-revolução. Caracterizar 64 como um contragolpe implicaria em compreender a derrocada de João Goulart como o resultante de uma atitude preventiva a uma suposta manobra continuísta do Presidente. Para a autora, o golpe de estado teve a atuação de grupos diferenciados internos (identificados como setores empresariais, setores médios de profissionais liberais de diversas ordens, parte do clero, parcela significativa dos militares) que conspiraram e conseguiram derrubar o Presidente João Goulart, em um claro atentado à ordem institucional vigente que não foi seguido de intensa mobilização popular. Por certo, as formulações ancoradas nas idéias de contragolpe, revolução e contra-revolução partem da própria concepção dos participantes do golpe de estado, cujo intuito é conferir-lhe certa positividade que tende a justificar a ruptura institucional como condição necessária para deter uma eventual manobra continuísta do Presidente João Goulart (Aquino, 1994, p.35-36).

Cavallieri (1975, p.9) “o estado de patologia jurídico-social abordado por normas jurídicas, através do diagnóstico ou definição; terapia ou tratamento, profilaxia ou prevenção”, passou a ser a tônica da política de atendimento à criança e ao adolescente nesta condição de irregularidade.

Na análise de Castellani Filho (1998, p.115) nesse período ocorreu a revalorização do corpo, com a retomada da Educação Física como prática formadora do corpo e do espírito do jovem brasileiro. A Educação Física e o esporte respondiam aos anseios dos governantes no trato da ‘segurança’, compondo o binômio “Desenvolvimento com Segurança”, caro à Doutrina da Segurança Nacional, tão ardorosamente defendida por civis e militares do movimento de 1964 e na criação do Plano de Segurança Nacional.

Quanto à Educação Moral e Cívica<sup>11</sup>, foi significativa a importância que a disciplina assumiu após 1964. Prescrita na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1961), restringia-se ao ensino de segundo grau, sob a forma de estudo da organização social e política do Brasil. Após o golpe militar, a Educação Moral passou a ser tema de simpósios e debates promovidos pelo Ministério da Educação e Cultura - MEC, buscando atender às solicitações do governo. Havia a intenção de intervir na formação da “consciência cívica do aluno, visando a desenvolver-lhe “hábitos democráticos”, “movimentos de juventude” e, ainda, promover a “orientação dos pais” (CASTELLANI FILHO, 1998, p.123).

A Educação Física era orientada para a manutenção e recuperação da força de trabalho do operariado e, segundo Castellani Filho (1988, p.94-95) esse

---

<sup>11</sup> O Decreto-Lei n.705 de julho de 69, tornou a Educação Física obrigatória em todos os níveis e ramos de escolarização. O anteprojeto de lei do ensino da Educação moral foi elaborado pelo Grupo de Trabalho dos Diplomados da Escola Superior de Guerra – estudo que, posteriormente influenciou as determinações do Decreto-Lei n.869 de 12 de setembro de 69, determinando medida idêntica em relação à Educação Moral e Cívica (CASTELLANI FILHO, 1988, p.122).

adestramento e capacitação giravam em torno da forma como o “trabalhador devia ocupar o seu tempo de não-trabalho”, o seu tempo livre, no sentido de relacioná-lo, ainda que indiretamente, ao aumento de sua capacidade de produção.

Com relação às instituições erigidas sobre a visão assistencialista e punitiva, destacava-se o objetivo de prevenir e remediar a condição de ‘marginalidade social’ em que o ‘menor’ se encontrava. Estas utilizavam-se de técnicas de ‘readaptação’, ‘ressocialização’ e ‘reintegração’ ao meio social. A tônica da terapêutica consistia na adoção de programas de cunho educativo e profissionalizante. Frontana (1999, p.191), analisando a FEBEM de São Paulo (implantada em 1976), percebeu a ênfase no binômio educação/profissionalização com a pretensão de se obter “o aperfeiçoamento dos valores éticos, morais, cívicos, culturais e profissionais” do ‘menor’, possibilitando uma “melhoria de seu padrão de vida” e de sua participação efetiva “no desenvolvimento econômico do país”. Apoiavam-se na “crença de que somente o trabalho poderia redimir o indivíduo perante a sociedade”. Neste sentido, o trabalho era visto como “poderosa arma pedagógica para disciplinar e controlar a vida social”.

Na medida em que ‘necessidades básicas’ teriam sido negadas ao ‘menor’ num processo de socialização espontânea, realizado em um meio social ‘danoso’, que invariavelmente o conduzia à condição de marginalidade, o que se impunha à instituição era a construção de um espaço artificial capaz de oferecer um ‘atendimento global’, destinado a suprir aquelas carências’ materiais e morais consideradas essenciais ao processo de readaptação e reintegração de indivíduos à sociedade (FRONTANA, 1999, p.196).

De acordo com a rotina estabelecida, a FEBEM, ao receber o ‘menor’, deveria efetuar estudos preliminares e manter entendimentos para providenciar seu encaminhamento ao destino mais recomendado: família, unidade de triagem, unidade educacional ou mesmo para outra cidade ou Estado. No caso de ser encaminhado a uma unidade de triagem, o ‘menor’ deveria ser submetido a estudos mais detalhados por uma equipe técnica interdisciplinar composta por médicos,

psiquiatras, psicólogos, assistentes sociais, dentistas, professores de educação física, pedagogos, etc. encarregada de elaborar um diagnóstico dos problemas por ele enfrentados. Segundo a metodologia proposta pela FEBEM, o tratamento indicado deveria ser desenvolvido por meio de um atendimento individualizado e com a participação do 'menor' em programas educativos, atividades ocupacionais e profissionais e atividades esportivas e recreativas (FRONTANA, 1999, p.198).

A terapia ou tratamento adotado, confundia-se com uma série de rotinas e disciplinas voltada à sua 'reintegração', 'ressocialização' e 'reeducação', priorizando atividades profissionais dentro de uma visão global de instituição, que pretendia dar conta de uma situação social. Essa visão de atendimento global se opunha ao pressuposto da incompletude institucional.

Conforme observamos, se é correto afirmar que a criança e o adolescente das camadas populares foram, desde as primeiras décadas do século XX, um 'problema' a ser equacionado e enfrentado pelo Estado, foi somente a partir de 1964, que a 'questão do menor' passou a ser dimensionada como um problema social de âmbito nacional, adotada pelo poder público mediante a definição de políticas sociais autoritárias, centralizadas, tendo em vista o regime de exceção imposto. Essa mudança no cenário nacional implicou numa série de debates em torno da modificação do Código de Menores de 1927, para adaptação ao novo momento estabelecido.

### 2.3 O CÓDIGO DE MENORES DE 1979

Não obstante, a FUNABEM prevaleceu aperfeiçoando o incremento de medidas repressivas consubstanciadas na Doutrina da Política de Segurança Nacional. As crianças e adolescentes empobrecidos, órfãos e abandonados, passaram também a ser vistos e tratados como ‘menores infratores’, mesmo que não tivessem cometido qualquer ato que os incriminasse, uma vez que sua condição ‘irregular’ já demonstrava um potencial delinqüencial. Assim, tal pressuposto era suficientemente válido para seu recolhimento às instituições do tipo FEBEM e suas congêneres nos estados da federação<sup>12</sup>.

A década de 1970 foi o período em que a sociedade brasileira assistiu ao aparecimento de diversos temas relacionados ao ‘menor’, desde as pesquisas sobre sua institucionalização, às políticas sociais, aos projetos pedagógicos, às denúncias sobre o tratamento recebido nas instituições públicas e particulares, apresentadas no capítulo 1.

Logo após a criação da FEBEM em São Paulo, constatou-se que os “modernos métodos” baseados no conhecimento científico estavam nitidamente associados ao recurso da repressão e da violência. Isso pode ser percebido por meio da cobertura da imprensa que mostrava como a ação estatal era ineficaz para gerir os ‘problemas’ que envolviam o ‘menor’ (FRONTANA,1999, p.201).

Sucessivas rebeldias e fugas em massa de internos da FEBEM ganharam as manchetes de jornais, renovando os temores e as inquietações e chamando a atenção da opinião pública para as mazelas do novo sistema de atendimento ao

---

<sup>12</sup> No Estado do Paraná, foi denominada como Instituto de Assistência ao Menor (IAM) e, atualmente sua designação é Instituto de Ação Social do Estado do Paraná (IASP).

‘menor ‘ em São Paulo. A veiculação desses acontecimentos pela imprensa e o teor das matérias publicadas serviriam, na maioria, das vezes, para evidenciar as falas da instituição no cumprimento de seu objetivo primordial, isto é, o de “recuperar” e ‘reintegrar’ o ‘menor” à sociedade (FRONTANA, 1999, p.201).

Foram nesses anos que reacenderam os debates em torno da criação de uma nova legislação para a Infância, bem como da movimentação da sociedade civil em torno dos direitos da Infância. Em 1975 ocorreu a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI do Menor que percorreu as principais capitais na busca de depoimentos, dados e situações sobre a infância e adolescência. A CPI do Menor Abandonado acabou gerando várias Comissões Estaduais de Inquéritos (CEIs) nas Assembléias Legislativas “colaborando para a ampliação do conhecimento da situação da infância das camadas populares” (PEREIRA, 1998, p.2).

A gravidade dos problemas jurídicos e de justiça, aliados à violência contra a população infanto-juvenil do país, provocaram pressões internas e internacionais na exigência de mudanças urgentes e, apesar do regime militar instalado, sinalizaram para medidas que garantissem os direitos da criança e do adolescente em torno da garantia dos direitos humanos. Na segunda metade da década de 70, parte do movimento social vinculado à luta pelos direitos humanos e por liberdades democráticas, começaram a se envolver com a problemática da criança e, assim o debate foi ampliado para o interior de outros agrupamentos sociais.

Esta movimentação da sociedade civil firmava suas ações na combinação denúncia, melhoria das condições de atendimento, proposições de políticas públicas, na contramão do estabelecido. Essa articulação social foi instituindo um novo modo de

‘olhar’ e ‘tratar’ a infância e adolescência no país, na busca de um novo paradigma (Costa, s/d).

Em termos institucionais, tivemos a aprovação da Lei n.6.697/79, substituindo ou reformando o Código de 1927. Segundo Pereira (1998), o Código de Menores de 1979 oficializou o papel da FUNABEM, definindo que ali se atenderia “não só a condição dos desvalidos, abandonados e infratores, mas também a adoção dos meios tendentes a prevenir ou corrigir as causas do desajustamento”. O Código foi elaborado à luz do Código de 1927, por um grupo seletivo de juristas (juízes, curadores de menores, advogados, parlamentares), trouxe maior rigidez à legislação e instituiu juridicamente a categoria “menor em situação irregular”, agravando ainda mais a situação das crianças e adolescentes no Brasil.

A situação irregular foi definida no artigo 2º do Código, quando dispôs que se considera 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 conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;
- VI) autor de infração penal.

No plano jurídico, percebe-se que o 'menor' tido por infrator ficou sem defesa, sendo encaminhado pela autoridade judiciária às instituições entendidas como apropriadas para controle e 'reeducação', instituindo-lhe de plano, a internação provisória (arts. 41 e 101, parágrafo único).

Tal Código permitia a aplicação de medidas a 'meros suspeitos', mesmo que não houvesse provas. A instauração do processo contraditório só ocorria quando a família do acusado tinha condições de designar advogado. Esta situação foi demonstrativa de retrocesso no plano do direito, uma vez que o Código de 1927 previa a atuação do Curador. As decisões relativas à apreensão e ao confinamento não precisavam ser fundamentadas; o judiciário decidia qual procedimento seria adotado. O Código de 1979 estabelecia ainda, a prisão cautelar, inexistente para adultos (art.99). Aliado a isso, a 'situação irregular do menor' era motivo de cessação do pátrio poder (art.98).

Analisando o procedimento legal deste Código aplicado pelo sistema de justiça (Juizado de Menores) da capital paulista, o jurista Paulo Afonso Garrido de Paula, apontou uma série de irregularidades, principalmente quanto ao autor de ato infracional. Destacou que muitas das disposições legais não foram cumpridas na prática, entre elas, o desrespeito às regras da apresentação imediata do menor à autoridade judiciária, sendo o mesmo encaminhado à FEBEM sem passar pelo juiz. A permanência indevida na instituição constitui verdadeiro constrangimento à sua liberdade de ir e vir, uma vez que se tivesse sido apresentado ao juiz, poderia não ser recolhido à instituição. A falta de advogado para defendê-lo; a autorização de permanência de 'menores' em delegacias de Polícia para a realização de diligências, instituindo a prática da 'prisão cautelar', também significava desrespeito às disposições legais. Poder-se-ia dizer que o Curador de Menores cumpria a ausência do advogado, o que não é verdade, pois ele atuava nesses casos, como *custos legis*

(fiscal da Lei) de modo imparcial e sem vinculação aos interesses das partes, tendo como objetivo a consecução da Justiça (PAULA, 1989, p.22-23).

Quanto ao 'menor delinqüente', no caso o adolescente a quem se presumia, e muitas vezes se atribuía autoria do ato infracional, aplicava-se a ele 'medidas' – expressão usada no Direito do Menor – que abarcavam, na prática, saberes e serviços da Psicologia, Pedagogia, Psiquiatria, Sociologia. Um 'mundo' formado por equipes interdisciplinares, voltadas para legitimar o internamento a esses sujeitos, uma vez que a instituição tinha um fim 'em si mesma', era 'completa' em sua finalidade (CAVALLIERI, 1975, p.136).

O Código de 1979 ampliou ainda os poderes da autoridade judiciária, exigindo que todos os 'menores carentes, abandonados e delinqüentes' passassem pelo Juiz de Menores. Com isso, permitiu-se novas intervenções do Estado sobre a família, e institucionalizou, juridicamente, a categoria de 'menor em situação irregular'. Delegou ao executivo a criação de programas de assistência e proteção ao menor, os conhecidos centros especializados "destinados à recepção, à triagem, à observação, e à permanência de menores" (art.9º).

A referida legislação estabelecia que as medidas aplicadas ao 'menor' poderiam ocorrer mediante procedimento administrativo ou contraditório, de iniciativa oficial ou provocada pelo Ministério Público, por meio de seus Curadores de Menores (art.90) ou por quem tivesse legítimo interesse (art.86). Que a autoridade judiciária poderia investigar livremente os fatos e ordenar, de ofício, as providências a serem tomadas (art.87). Assim, o procedimento com relação à aplicação das medidas era sumário, decidido pelo judiciário, instaurando o procedimento contraditório (defesa técnica) somente nas situações em que os pais discordassem das medidas aplicadas (parágrafo único, art.93) e nos casos de perda da guarda ou suspensão do pátrio

poder (art. 95 e incisos do *Código de Menores*). A presença do defensor era facultativa, isto é, não constituía em exigência legal.

A Lei era tão discricionária que qualquer pessoa poderia e as autoridades administrativas deveriam encaminhar à autoridade judiciária o ‘menor’ que se encontrasse em ‘situação irregular’ por exemplo, ‘perambulando pelas ruas’ e, assim, o juiz adotaria de plano, com ou sem a apresentação deste, mediante Portaria, Termo ou Despacho, as medidas judiciais adequadas. Se as medidas tivessem caráter meramente cautelar, após o estudo social do caso e realizadas as diligências necessárias, a autoridade judiciária, ouvido o Ministério Público, decidiria, em até cinco dias, a sua situação (art.94, §2º).

As medidas previstas no Código de Menores de 1979, Livro I, Título (Das Medidas de Assistência e Proteção), em seu artigo 13, determinavam quais as medidas destinadas aos ‘menores’ considerados em ‘situação irregular’: I) advertência; II) entrega aos pais ou responsável; III) colocação em lar substituto; IV) imposição do regime de liberdade assistida; V) colocação em casa de semiliberdade; VI) internação em estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado.

A medida de liberdade assistida foi uma das modificações havida em relação ao Código de 1927, que a denominava de liberdade vigiada. Segundo Cavallieri (1975, p.163), a medida de liberdade vigiada, desde a sua origem (Boston, 1878, sob a denominação de *probation*), era aplicada quando da suspensão da pena, ficando o condenado em período de prova. No entanto, “desde a primeira lei que dela tratou, a medida variou desde a punição à terapia”. Esse entendimento pautava as decisões dos tribunais do país, no caso de encaminhamento dos adolescentes autores de atos infracionais.

Cabia ainda ao judiciário a fiscalização do cumprimento da medida, além de poder aplicar, através de portaria ou provimento, outras medidas além das previstas na lei ao seu 'prudente arbítrio', desde que se demonstrassem necessárias à "assistência, proteção e vigilância do 'menor'" (art.8º). Tais medidas não continham prazo para sua finalização, pois o que se tinha em mente era a idéia de 'reeducação' e 'ressocialização' dos 'menores', decidido pelo juiz.

Enquanto os 'menores' abandonados seguiam um encaminhamento assistencial, os da delinqüência seguiam o caminho das grandes instituições 'reformadoras' e 'ressocializadoras'. Para isso, surgiram as Fundações Estaduais do Bem Estar do Menor (FEBEMs) ou congêneres<sup>13</sup>, em vários estados da federação e, na trilha das 'instituições totais', serviam de internamento, ao abrigo da Infância desamparada e com desvios de conduta. Essas instituições ficavam sob a responsabilidade dos governos estaduais, mas submetidas à supervisão das 'políticas' gerais, estabelecidas pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM). A maior parte dessas instituições já existia e funcionava desde fins do século XIX, tendo sido apenas repassada para os governos estaduais que se incumbiram do 'abrigamento' dos 'menores' carentes e da privação de liberdade.

As FEBEMs, não seguiram as determinações impostas pela FUNABEM e PNBEM, como era o objetivo do modelo de administração pública 'centralizada' do período ditatorial. Elas mantiveram autonomia de decisão técnica, política e administrativa. No entanto, o modelo tradicional corretivo-repressivo e punitivo, característico das 'instituições totais', foi seguido à risca, atendendo às determinações fiscalizadoras do Poder Judiciário (PEREIRA, 1998).

---

<sup>13</sup> Alguns municípios criaram as suas fundações municipais, como em São Bernardo do Campo e em São José dos Campos, no Estado de São Paulo.

Para se ter uma idéia mais apropriada do que representou a implementação do Código de Menores de 1979 para as crianças e adolescentes das camadas populares do nosso país, reportamo-nos às pesquisas de Pereira (1998) ao entrevistar o jurista Edson Seda, participante da elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). Seu depoimento é esclarecedor da doutrina da situação irregular:

[...] quando o Código de 79 foi aprovado eu trabalhava na FUNABEM, no Instituto Padre Severino, no Rio de Janeiro. A lotação na época era de 60 internos, em média, e em um mês e meio de vigência da lei, este número foi para 600. Os Comissários de Menores faziam rifas, faziam concurso para ver quem é que catava mais meninos na rua para levar para o Instituto, aplicando a lei (PEREIRA, 1998, p.130)

Segundo a avaliação de Seda, o Código de Menores de 1979 foi bem aplicado porque “ele mandava recolher, eles recolhiam e mandavam para a FUNABEM, [...] o cumprimento legal destruía qualquer proposta/sistema pedagógico” (PEREIRA, 1998, p.130).

Esse problema se arrastou por toda a década de 1980 e, nesse período, surgiu uma nova categoria, no meio acadêmico, para designar os ‘menores’ que não se encontravam institucionalizados, mas que, viviam nas ruas, cunhando-se a expressão ‘meninos de rua’ (VIANNA, 1979, p.21).

Esta década ficou conhecida como o momento de ‘denúncia e indignação’ para que, na metade dos anos 80, pudessem forjar proposições de políticas públicas de caráter afirmativo no campo das articulações não governamentais criadas na época, diante da continuidade das práticas segregadoras e similares ao sistema prisional, mantida até então. Era comum, até 1990, a participação do efetivo policial, da política de segurança pública (polícia militar), no cotidiano das instituições de

atendimento. As denúncias sobre a situação das crianças e adolescentes generalizaram-se nos anos 1990, ultrapassaram as fronteiras do país, chamaram a adesão da mídia e da agenda pública nacional.

## **CAPITULO 3**

### **A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E O ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI**

Lamentável que povos tão ciosos dos direitos de liberdade do homem, pedra de toque dos direitos atualmente conhecidos como direitos humanos, tenham parado na marcha dessa evolução após a criação da justiça especializada infanto-juvenil no século XX (JOSÉ DE FARIAS TAVARES, 2001, p.55).

#### **3.1 A TRAJETÓRIA DA CONSTRUÇÃO DA DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL NO PLANO INTERNACIONAL**

Em se tratando da população infanto-juvenil, a questão dos direitos humanos consiste na 'pedra de toque' de toda a sociedade que se quer justa, ética, humana e solidária, e as mudanças paradigmáticas devem acontecer sempre que esse grupo estiver em vias de qualquer forma de violação em seus direitos fundamentais. Dentro desse princípio, algumas questões se colocam, por exemplo, como pensar o atendimento integral a todas as crianças e adolescentes conforme o princípio da prioridade absoluta se, histórica e socialmente, a violação aos direitos continua

enraizada nas práticas institucionalizadas de atenção a esse grupo? Como forjar a concepção educativo-pedagógica, embasada na idéia de pessoas portadoras de direitos e a quem se deve garantir a igualdade, respeitadas as diferenças históricas, sociais e culturais de que o fato de ser *diferente não significa ser desigual* quando da implementação do sistema de garantia de direitos? Como realizar o reordenamento jurídico-institucional das entidades de atenção e defesa à criança e ao adolescente na perspectiva de um ser sujeito de direitos e prioridade absoluta das políticas públicas?

Ao nosso ver, outra série de questionamentos poderia ser acrescida quando verificamos os princípios nos quais se baseou a doutrina da proteção integral, detalhada nas mais diversas convenções e recomendações internacionais das quais o Brasil, além de signatário, contemplou-as, expressamente, na atual legislação específica denominada Estatuto da Criança e do Adolescente.

Para que possamos compreender o significado do conceito de *doutrina*, recorreremos às contribuições de vários autores, pela complexidade que a questão assume tanto em seu plano teórico, quanto nas práticas.

Segundo Norberto Bobbio, et al (1997, p.381-382), o vocábulo doutrina, em sua origem etimológica latina, *doctrina*, vem de *doceo*, 'ensino'. Entretanto,

[...] Ao longo do tempo perdeu-se como significado primário aquele relativo ao ensino e o termo firmou-se, cada vez mais, como indicador de um conjunto de teorias, noções e princípios, coordenados organicamente, que constituem o fundamento de uma ciência, de uma filosofia, de uma religião, etc., ou então que são relativos a um determinado problema e, portanto, passíveis de ser ensinados.

No ramo do Direito, o termo *doutrina* indica, conforme Bobbio (1997, p.382), “o estudo e a elaboração das normas jurídicas e a interpretação teórica do Direito”; portanto, o conceito aí se funda na idéia de “regra, preceito e norma” (DICIONÁRIO AURÉLIO, 1975), quando se aplicam os procedimentos legais e ainda quando se buscam por justiça<sup>14</sup>.

De acordo com Foucault (1998, p.42-43), a única condição requerida pela Doutrina é o “reconhecimento das mesmas verdades e a aceitação de certa regra – mais ou menos flexível – de conformidade com os discursos validados”. E, na medida, em que “a doutrina vale sempre como o sinal, a manifestação e o instrumento de uma sentença prévia – pertença de classe, de *status* social ou de raça, de nacionalidade ou de interesse, de luta, de revolta, de resistência ou de aceitação, liga os indivíduos a certos tipos de enunciação e lhes proíbe, conseqüentemente todos os outros [...]. Realiza assim, “uma dupla sujeição: dos sujeitos que falam aos discursos e dos discursos ao grupo, ao menos virtual, dos indivíduos que falam. Em escala mais ampla, é preciso reconhecer grandes planos no que poderíamos denominar a apropriação social dos discursos”. [...] “O discurso nada mais é do que a reverberação de uma verdade nascendo diante de seus próprios olhos” (FOUCAULT, 1998, p.49).

Sobre a relação entre a doutrina e o discurso, questiona esse mesmo autor, não constituiriam o sistema judiciário, o sistema institucional da medicina, sob certos aspectos, ao menos, tais sistemas de sujeição do discurso? (FOUCAULT, 1998, p.45).

A partir de tais argumentações compreendemos por doutrina o conjunto de teorias, noções e princípios aprovados no plano internacional e nacional, nos quais foram

---

<sup>14</sup> Bobbio, et al (1997, p.661) conceitua justiça como “noção ética fundamental e não determinada”. O conceito de justiça para os autores, “está estritamente ligado não apenas ao conceito de bem, mas ainda ao de direito, no sentido de direito legal e moral”.

corporificadas as normativas e recomendações acerca da *proteção integral* e, consistiram nas bases para uma nova interpretação do 'Direito do Menor'.

A Doutrina da Proteção Integral substituiu a idéia da categoria estigmatizadora 'menor', para uma categoria mais abrangente: 'criança e adolescente'; elevou-se o grupo etário para a condição de sujeito de direito, igualando-os, em termos processuais, ao grupo dos adultos. Por meio dela aumentou-se o grau de proteção e promoção desse grupo dada a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento; definiu-se mais claramente o rol de procedimentos legais e operacionais sobre direitos e deveres, tendo em vista que a doutrina da proteção integral corresponde a um sistema de garantia de direitos<sup>15</sup>, fincado no tripé: promoção/atendimento; vigilância aos direitos/controla das ações; responsabilização individual/coletiva/institucional.

A exposição de motivos que orienta a doutrina da proteção integral está baseada na noção de cidadania como princípio do direito positivo, que expressa, no plano formal, a igualdade dos homens fruto das conquistas advindas da Revolução Francesa (1789).

Os fundamentos da doutrina de proteção integral elevaram a questão infanto-juvenil, no decorrer do século XX, à centralidade dos debates públicos, em busca de uma manifestação legal de direitos. Vários organismos internacionais foram criados no sentido de sistematizar os instrumentos formais que orientaram as legislações nacionais no mundo ocidental.

---

<sup>15</sup> O sistema de garantia de direitos tem como princípios: I) a promoção e o atendimento que deve ocorrer por meio da implementação das políticas sociais básicas e das ações de proteção integral, tendo os conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente mecanismos na deliberação das políticas públicas; II) controle e vigilância exercido pelo Conselho Tutelar, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Ministério Público e da população; III) defesa e responsabilização exercido por meio do Conselho tutelar, Centros de Defesa dos Direitos, Defensorias Públicas, Procuradorias, Ministério Público e Poder Judiciário (artigos 87 e 88 do ECA).

No que concerne ao objeto principal da presente investigação, discutimos parte das intervenções no campo jurídico-formal e da movimentação social em favor dos direitos de cidadania de crianças, adolescentes e jovens, que norteou a edificação da doutrina de proteção integral. Para tanto, procuramos apresentar as recomendações, resoluções e declarações internacionais aprovadas no decorrer do século XX que influenciaram as mudanças na concepção e trato da Infância no mundo ocidental.

A ordem dos documentos apresentados, levou em consideração, as noções e os princípios aprovados no plano internacional, especialmente no século XX, onde percebemos um maior número da documentação relativa à temática. Esta preocupação expressa a construção da doutrina de proteção integral, numa interpretação diferenciada da concepção até então existente, especialmente em relação aos programas sócio-educativos destinados aos adolescentes autores de ato infracional. Assim, destacamos os pontos considerados fundamentais na trajetória da construção do que foi denominado de doutrina de proteção integral.

Historicamente, as práticas governamentais e não governamentais relacionadas à criança e ao adolescente, tiveram por primado o binômio caridade/repressão. Essa constatação é fundamental ao pretendermos analisar o problema da atenção social (incluindo a norma jurídica e de justiça) a esse grupo, diante do estabelecimento de convenções que tratam dos direitos em sua amplitude – sociais, políticos, econômicos, humanos – entendidos como direitos indivisíveis. Considerados indivisíveis por sua imbricação no plano das políticas públicas e sua realização enquanto direitos de cidadania; e, o mais importante, na verificação de sua aplicação no plano da realidade cotidiana.

Em relação ao grupo de crianças e adolescentes em conflito com a Lei, diversos mecanismos e instrumentos foram sendo desenvolvidos, principalmente no campo

do Direito, a partir do surgimento dos Tribunais de Menores. Inúmeros estabelecimentos foram criados para consolidar a nova concepção e trato à Infância numa combinação dos preceitos ‘eugenia, higiene e trabalho’ (VEIGA e FARIA, 1999, p.34-41). Isso ocorreu numa época bastante complexa – desenvolvimento das cidades, desenvolvimento técnico-científico e industrial – que visava, dentre outras situações, a busca de uma nova relação do homem com o social.

Paulatinamente modificou-se o trato à criança e ao adolescente através da inter-relação de saberes, em especial a medicina (saúde física e mental – psiquiatria), o direito, a psicologia, a pedagogia e a sociologia, que alteraram a concepção até então vigente – assistencialista, caritativa e punitiva, e passou-se a defender a idéia de ‘ressocialização’, ‘reeducação’ e ‘reintegração’ dos que se encontravam à margem da sociedade.

Destacamos como ponto de partida, o Primeiro Tribunal de Menores, criado em 1899, em Illinois, nos EUA, que propagou uma mudança fundamental na história do controle penal da Infância, pois, com essa criação, deu-se a instalação de um foro especializado para o tratamento da Infância em situação de abandono e de autoria de ato infracional. A repercussão dessa criação foi tamanha que rapidamente se espalhou pela Europa e pelo continente americano, chegando ao Brasil em 1923.

Em relação à criação dos tribunais, determinados setores da sociedade à época, preocupados com a imposição legal frente aos considerados delinqüentes em potencial e com medidas formalmente aplicadas, traduziram seu pensamento na defesa dos pequenos, numa obra pioneira, denominada de *The Child Savers: The Invention of Delinquency* (“Os salvadores de Crianças: a Invenção da Delinqüência”) (PLATT, 1969 citado por MENDEZ, 1991, p.12).

Parte desse pensamento merece ser destacada, sobretudo aquele que expressa a idade da razão, ou seja do discernimento quanto ao cometimento de uma falta. Segundo o mesmo, as crianças que não tivessem atingido “a idade da razão, não deve(ria)m ser passíveis de qualquer execução criminal”. Nesse propósito, ficava claro que a idade da razão era uma questão que variava de país para país.

A lei civil classificava os menores de idade ou seja, aqueles abaixo de vinte e cinco anos, em três etapas: ‘infantia desde o nascimento até os sete anos; ‘puerita’ dos sete aos catorze anos; e ‘pubertas’ dos catorze em diante (MENDEZ, 1991, p.28 citando BLACKSTONE, 1769<sup>16</sup>).

A etapa de ‘puerita’ ou Infância, era, por sua vez, subdividida em duas partes iguais:

de sete a dez anos e meio (as ‘aetas infantiae próxima’) e de dez e meio aos catorze (a ‘aetas pubertati próxima’). Durante a primeira etapa da infância e a segunda metade da infância, ‘a infantiae próxima’ não eram puníveis por nenhum tipo de crime. Durante a outra metade da infância, cerca da puberdade, dez e meio a catorze anos, eram puníveis no caso de serem declarados ‘doli capaces’, ou seja capazes de fazer mal; mas com diversas atenuantes, mas sem que se aplicasse o rigor máximo da lei. Durante a última etapa, (da idade da puberdade em diante), os menores eram puníveis, seja com a pena capital, ou como com outros tipos de pena) (MENDEZ, 1991, p.28 citando BLACKSTONE, 1769).

Tais idéias encontraram eco em várias partes do planeta, incluindo o Brasil, no tocante ao estabelecimento de idades mínimas de responsabilização penal<sup>17</sup>, que foram marcadas, em sua essência, pela capacidade da criança e do adolescente, de

<sup>16</sup> BLACKSTONE, Willian. *Criminal Responsibility of Children Under the Common Law*. 1796. In Mendez Emílio Garcia. **Liberdade, respeito, dignidade**. Brasília D/F: UNICEF, 1991.

<sup>17</sup> No tocante à idade mínima de responsabilização penal, no século XX, e ainda em vigor, o quadro é o seguinte: idade da responsabilidade penal juvenil/majoridade da idade penal:– Alemanha – 14/18 anos e 21 anos; Áustria – 14/19; Bélgica – 16/18; Bulgária – 14/18; Dinamarca – 15/18-21; Espanha - 12/18; França – 13/18; Grécia – 13/18; Holanda – 12/18; Hungria – 14/18; Inglaterra – 7-15/18; Itália – 14/18; Polônia – 13/17; Portugal – 16/16-21; Romênia – 16/18-21; Suécia – 15/18; Suíça – 7/15/18-25. Fonte: *Conselho da Europa: reações sociais contra a delinquência juvenil*. (Recomendação n.R (87)20 e exposição de motivos) Estrasburgo, 1989.

possuir ou não discernimento quando da prática do delito, ou seja, capacidade de distinguir o que é certo e o que é errado frente às convenções sociais estabelecidas nas leis e nas normas de convivência da vida social. Aqui se convencionou o que se denominou de *teoria do discernimento*.

O movimento internacional pela criação desses tribunais ocorreu durante a realização do Primeiro Congresso Internacional de Tribunais de Menores, em Paris, entre 29 de junho e 01 de julho de 1911, quando os representantes de diversos países, aprovaram um 'documento-chave' de reconstrução histórica da questão do delito, da infração, da delinqüência de crianças e adolescentes. Tal documento encontra-se registrado nas Atas do Congresso, denominado *Tribunaux por Enfants* (MENDEZ, 1991, p.14)<sup>18</sup>.

Cabe ressaltar que, em vinte anos, todos os países latino-americanos criaram leis específicas sobre a menoridade e o Brasil teve sua primeira Lei com a promulgação do Código de Menores de 1927. Antes do século XX, podemos perceber que, nos Códigos Penais na América Latina,

[...] a única diferença (em relação aos adultos) que se estabelecia no caso de infração penal cometida por menores de dezoito anos, era a redução da pena em um terço. E, ao nível da exceção da pena, não aparecia nenhuma diferença. Os menores eram colocados nas mesmas penitenciárias dos adultos. E, justamente, foram as condições aberrantes de vida desses menores nas penitenciárias para adultos, que provocaram o movimento reformador nos EUA, em 1899, para criar uma instância específica de controle (MENDEZ, 1991, p.18-19).

Com a instalação dos Tribunais de Menores, definiu-se a categoria infrator (delinqüente) e a história do controle social e formal desse grupo, constituindo-se na

---

<sup>18</sup> Publicadas em 1912, em nome do Comitê d' Organisation par M. Marcel Kleine. Secretário Geral do Congresso.

principal estratégia de atenção daqueles que detinham as atribuições e competências para a definição de políticas de atendimento e de aplicação de medidas judiciais.

Além do Tribunal de Menores, outras organizações internacionais voltaram-se para pensar o problema das crianças e adolescentes em conflito com a Lei. Dentre elas, destaca-se a posição da Organização Internacional do Trabalho, de 1919. Esta organização foi constituída por ocasião do “Tratado de Versalhes” (1919), assinado ao final da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Desde a sua criação, a OIT desempenhou um papel importante na defesa e promoção de direitos relacionados ao trabalho e aos direitos econômico-sócio-culturais, por meio do estabelecimento de convenções e recomendações sobre as condições e os padrões mínimos ao exercício do trabalho e desenvolvimento de programas específicos.

[...] é no âmbito da OIT que se vê os primeiros documentos internacionais de proteção à mulher, à criança, aos indígenas e povos tribais, ao trabalhador, documentos contra a discriminação racial, e de redução dos efeitos do desemprego (PATRÍCIA HELENA MASSA ARZABE; POTYGUARA GILDOASSU GRACIANO, 1998, p.249).

Do mesmo modo, a Liga das Nações, predecessora da Organização das Nações Unidas, marcou uma nova era no Direito Internacional com a “Declaração dos Direitos da Criança”, de Genebra, em 1924. Nela se estabelecia, pela primeira vez, em nível mundial, a recomendação aos Estados filiados para adotarem cuidados legislativos próprios, destinados aos interesses da população infanto-juvenil (TAVARES, 2001, p.55). Tal declaração

dispõe sobre os direitos da criança e a necessidade de proporcionar a ela *proteção especial*, enfatizando os cuidados primários e a proteção responsável da família, a necessidade de proteção legal e de outras formas de proteção à criança antes e depois do seu nascimento, bem como, o respeito aos valores culturais da comunidade da criança<sup>19</sup>.

A Declaração de Genebra (1924), como é mais conhecida, preconizou e orientou as discussões internacionais em torno dos direitos da criança, desde a proteção especial ainda na fase gestatória, como um direito da criança e da mãe e, conseqüentemente, posterior ao seu nascimento, enfatizando os seus valores culturais e a importância da vida familiar e comunitária. Esta declaração constituiu o ponto de partida para a evolução do direito internacional, principalmente nos países que são estados-membros dos acordos e pactos dos organismos multi-laterais.

A Declaração estabeleceu onze princípios: 1- proteção especial para o desenvolvimento físico, mental, moral e espiritual; 2- direito à nacionalidade; 3- benefícios à previdência social, criando-se com saúde, alimentação, recreação e assistência médica; 4- cuidados especiais à criança incapacitada física e mental e socialmente; 5- responsabilidade dos pais num ambiente de afeto e segurança moral e material, não sendo apartada da mãe, salvo circunstâncias especiais; 6- educação gratuita e compulsória; 7- direito de brincar e distrair-se; 8- 2ª alínea; direito de ser a primeira a receber proteção e socorro, 9- proteção contra qualquer forma de negligência, crueldade e exploração, 10- proibição de empregá-la antes da idade mínima conveniente, 11- 2ª alínea; proteção contra atos que possam suscitar discriminação racial, religiosa ou qualquer outra natureza (ANTONIO CHAVES, 1994, p.29-30). A Declaração igualmente preconizou a manifestação internacional em prol das crianças, numa visão ampliada de direitos.

Um outro passo bastante significativo para a doutrina da proteção integral foi dado em 1945, após a Segunda Guerra Mundial, quando foi criada a Organização das

---

<sup>19</sup> Ministério da Justiça, Ministério da Ação Social. Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência, UNICEF. *Coletânea Direito de ter direitos*. Brasília, DF, maio, 1991.

Nações Unidas (ONU), através da Carta de São Francisco. A criação desse organismo propiciou que “a proteção e promoção internacional dos direitos humanos se convertesse em princípio jurídico do direito internacional” (ARZABE e GRACIANO, 1998). A Carta de São Francisco ou Carta das Nações Unidas, como é também chamada, constituiu-se em um tratado internacional ao vincular juridicamente todos os Estados que fazem parte desta organização, obrigando sua implantação. Desse modo, todos os Estados-membros deveriam cumprir o princípio universal dos direitos humanos e, conforme o disposto no artigo 1º, “conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural e humanitário e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais” (ARZABE; GRACIANO, 1998, p.250).

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948, de Paris, trouxe em seu preâmbulo sete considerandos, dos quais priorizamos os cinco que consideramos mais importantes para os debates, a saber: I- a dignidade humana inerente a todos como fundamento da liberdade; II- o desrespeito aos direitos humanos como causa da barbárie; III- o direito de resistência à opressão como alternativa última à ausência de proteção e garantia dos direitos humanos sob o império da Lei; IV- a relação direta entre a efetividade dos direitos humanos e a construção do progresso social e de melhores condições de vida; V- o estabelecimento de uma compreensão comum dos direitos humanos para seu pleno cumprimento<sup>20</sup>.

Esta Declaração inaugurou uma concepção contemporânea de direitos humanos, na medida em que integrou os direitos civis e políticos – que vinham se desenvolvendo desde o século XVIII, especialmente “após a Declaração Francesa de 1789 – aos direitos econômicos, sociais e culturais, demandados nos séculos XIX e XX pelo movimento operário” (JOSÉ DAMIÃO DE LIMA TRINDADE, 1998, p.159).

A Declaração trouxe inovações substanciais no trato à criança, ao adolescente e à maternidade no artigo XXV, 2 e recomendou, no artigo XVI, 1 e 2

a fixação da idade mínima legal para capacidade núbil, o consentimento dos pais ou responsáveis pelo casamento de menores, a livre e consciente manifestação da vontade dos nubentes de quaisquer condições, a liberdade da iniciativa matrimonial aos homens e mulheres com a finalidade de coibir abusos em detrimento da inexperiência, ingenuidade e fragilidade das pessoas em fase de desenvolvimento.

Um outro documento de significativa contribuição na história dos direitos das crianças e adolescentes foi elaborado na Convenção de Roma, de 1950, que tratou, em um de seus artigos, da conduta delituosa praticada por adolescentes e a conseqüente aplicação de medidas judiciais. Nesta convenção deliberou-se que “a privação da liberdade de um menor somente será admitida se tiver por objetivo educá-lo” (TAVARES, 2001, p.56).

Consideramos a importância dessa deliberação, destacando que no Estatuto da Criança e do Adolescente, ao estabelecer as medidas sócio-educativas para os autores de ato infracional, foi priorizada a educação na aplicação das medidas privativas, em detrimento da visão punitiva que vigorava até a sua aprovação.

Outro importante instrumento jurídico, no que diz respeito ao *olhar e trato* à infância e adolescência, é a Convenção Americana ou *Pacto de San José da Costa Rica*, de 22 de novembro de 1969, que teve como propósito “a consolidação no Continente Americano da aplicação de um regime de liberdades pessoais e justiça social, a ser alcançado com reafirmação nas instituições democráticas dos direitos humanos fundamentais” (VALENTIM; MANDELLI JR, 1998, p.324).

---

<sup>20</sup> Declaração dos Direitos Humanos 1948. CFESS. ABESS. ENESSO. CRESS. 19ª Região. Goiás – CRESS, 8ª Região Brasília, DF, 1998.

O pacto foi regido pelos princípios consagrados inicialmente na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e atribuiu competência aos órgãos de supervisão inter-americanos, como a Comissão Inter-americana de Direitos Humanos e Corte Inter-americana de Direitos Humanos, para conhecimento de assuntos relacionados ao cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados-parte que ratificaram a convenção, sendo seu cumprimento obrigatório<sup>21</sup>. O *Pacto* trata dos direitos da criança e do adolescente desde o momento da concepção (art.4º), recomenda tratamento judicial especializado em face desse grupo ser menor de idade (art.5º, item 5) e declara que as medidas de proteção constituem-se em dever do Estado, da família e da sociedade e direitos da criança e do adolescente. No artigo 19 estabelece que “toda criança tem direito a medidas de proteção que na sua condição de menor requer, por parte da família, da sociedade e do Estado”. O ECA dispôs sobre essa questão no artigo 4º.

As “Regras de Beijing”, de 29 de novembro de 1985, ou Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude<sup>22</sup>, tiveram como diretrizes fundamentais, a necessidade de promover o bem-estar da criança e do adolescente e de sua família, reduzir a necessidade de intervenção legal e tratar de modo “efetivo, eqüitativo e humano” a situação desse grupo quando em conflito com a Lei. A Justiça da Infância e Juventude passou a ser concebida como parte integrante do processo de desenvolvimento nacional de cada país, sendo administrado no marco legal de justiça social para todos os jovens (Regras 1.1.; 1.2.; 1.3; 1.4.;1.5). No que tange aos adolescentes autores de ato infracional, as “Regras de Beijing” apresentam um corpo de orientações a serem seguidas pelos Estados-membros. Destacamos aqui, aquelas consideradas fundamentais à compreensão dos processos e procedimentos, as quais foram embasados os

---

<sup>21</sup> Pacto ratificado pelo Brasil em 25 de setembro de 1992, (VALENTIM; MANDELLI JR, 1998, p.332).

<sup>22</sup> Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regras de Beijing). *Coletânea Direito de Ter direitos*. Ministério da Justiça, Ministério da Ação Social, Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência e UNICEF. Brasília, DF, maio de 1991.

princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente na questão do adolescente em conflito com a Lei.

Dentre elas, as Regras de Beijing discutidas em Milão, Itália, e aprovadas em Beijing em 1985, estabelecem, entre outras, a imprescindibilidade da ampla defesa.

Sobre esse aspecto, estabeleceram as Regras de Beijing:

Regras 2.1. As regras mínimas uniformes que se anunciam a seguir, se aplicarão aos jovens infratores **com imparcialidade, sem distinção alguma, por exemplo, de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política, origem nacional ou social, posição social econômica, nascimento ou qualquer outra condição.** (grifos nossos)

Convém destacar que as Regras aqui apresentadas, referem-se a passagens do texto que foram incorporadas, na íntegra no texto do Estatuto, ou serviram de modelo para se pensar a política de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil. De modo especial, as regras de Beijing forneceram elementos para se pensar a questão desses sujeitos quando considerados autores de ato infracional.

De acordo com a regra 2.2., jovem é toda criança ou adolescente que, de acordo com o sistema jurídico respectivo, possa responder por uma infração de forma diferente do adulto. A infração, por sua vez, corresponde a todo comportamento (ação ou omissão) penalizado com a lei, de acordo com o respectivo sistema jurídico. O jovem infrator é aquele a quem se tenha imputado o cometimento de uma infração e que seja considerado culpado de cometimento de uma infração (UNICEF, 1991).

Na regra 4.1 encontra-se estabelecido que,

nos sistemas jurídicos que reconheçam o conceito de responsabilidade penal para jovens, seu começo não deverá fixar-se numa idade demasiado precoce, mas deve ser levado em consideração as circunstâncias que acompanham a maturidade emocional, mental e intelectual. Quanto ao sistema de justiça da infância e da juventude, determina a regra 5.1, que se deve enfatizar o bem estar do jovem e garantir que qualquer decisão em relação aos jovens infratores seja sempre proporcional às circunstâncias do infrator e da infração (UNICEF, 1991).

Estabelece a regra 7.1 que:

Respeitar-se-ão as garantias processuais básicas em todas as etapas do processo, como a presunção de inocência, o direito de ser informado das acusações, o direito de não responder, o direito à assistência judiciária, o direito à presença dos pais ou tutores, o direito à confrontação com testemunhas e a interrogá-las e o direito de apelação ante uma autoridade superior (UNICEF, 1991).

Segundo a regra 12.1

para melhor desempenho de suas funções, os policiais que tratam freqüentemente ou de maneira exclusiva com jovens ou que se dediquem fundamentalmente à prevenção da delinqüência de jovens, devem receber instruções e capacitação especial. Nas grandes cidades, deve haver contingentes especiais de polícia com essa finalidade. Não obstante, de acordo com a regra 13.1. Só se aplicará a prisão preventiva como último recurso e pelo menor prazo possível. Sendo absolutamente necessário o recurso à prisão preventiva, esta deve, sempre que possível, e em conformidade com a regra 13.2, ser substituída por medidas alternativas, com estrita supervisão, custódia intensiva ou colocação junto a uma família ou em lar ou instituição educacional. E mais, que, os jovens que se encontrem em prisão preventiva devem gozar de todos os direitos e garantias previstos nas regras mínimas para tratamentos de prisioneiros, aprovados pelas Nações Unidas (Regra 13.3).

Quando os jovens forem detidos em prisões preventivas, devem ser recolhidos a estabelecimentos distintos ou em recintos separados e de forma alguma mantidos em contato com os detentos adultos (Regra 13.4).

As regras de Beijing também estabeleceram disposições quanto à custódia:

Enquanto se encontrem sob custódia, os jovens receberão cuidados, proteção e toda assistência – social, educacional, profissional, psicológica, médica e física, que requeiram tendo em conta sua idade, sexo e características individuais (Regra 13.5).

Assim como:

procurar-se-á proporcionar aos jovens, em todas as etapas dos procedimentos, assistência em termos de alojamento, ensino e capacitação profissional, emprego ou qualquer outra forma de assistência útil e prática para facilitar o processo de reabilitação (Regra 24.1).

E, diferente do que dispunha a doutrina da proteção irregular, o jovem deve ter direito a se fazer representar por um advogado durante todo o processo ou a solicitar assistência judiciária gratuita, quando prevista nas leis do país (Regra 15.1, UNICEF, 1991).

Para facilitar a adoção de uma decisão justa por parte da autoridade competente, a menos que se tratem de infrações leves, antes da decisão definitiva, deve ser efetuada uma investigação completa sobre o meio social e as circunstâncias de vida do jovem e as condições em que se deu a prática da infração Regra 16.1

Finalizando as disposições, a regra 17.1.b estabelece que as restrições à liberdade pessoal do jovem serão impostas somente após estudo cuidadoso e reduzir-se-ão ao mínimo possível. E, no que diz respeito aos documentos processuais, a regra 21.1 procura respeitar o segredo de justiça estabelecendo que

Os registros de jovens infratores serão de caráter estritamente confidencial e não poderão ser consultados por terceiros. Só terão acesso aos arquivos as pessoas que participam da tramitação do caso ou outras pessoas devidamente autorizadas.

As Regras ainda buscaram a formação competente do pessoal que deve ficar em contato com os jovens que se encontrem sob custódia, definindo para esses educadores “a educação profissional, o treinamento em serviço, a reciclagem e outros meios apropriados de instrução” (UNICEF, 1991).

Outro documento internacional que discute a prevenção da delinqüência, foi aprovado em Riad, em 1988, resultando nas diretrizes recomendadas pelas Nações Unidas, conhecidas como “Diretrizes de RIAD”<sup>23</sup>. A proclamação de tais normas ocorreram em função da necessidade de estabelecer critérios e estratégias nacionais, regionais e inter-regionais para prevenir a delinqüência juvenil. Para tanto, procurou impor aos Estados-Membros que, nos seus planos globais de prevenção de delito, se aplique as diretrizes aprovadas na legislação, na política e na prática nacionais, de modo a conseguir a atenção das autoridades competentes, inclusive dos encarregados de formular políticas, do pessoal da justiça da infância e juventude, dos educadores, dos meios sociais de comunicação, dos profissionais e dos estudiosos. Como direito fundamental, as Diretrizes afirmam que toda criança goza de direitos humanos fundamentais, particularmente o acesso à educação gratuita, enquanto política social e direito de todos.

No caso do jovem infrator, ficou entendido que

---

<sup>23</sup> *Coletânea Direito de Ter Direitos*. Ministério da Justiça, Ministério da Ação Social, Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência e UNICEF. Brasília, DF, maio de 1991.

supõem-se inocentes os jovens detidos sob detenção provisória ou em espera de julgamento ('prisão preventiva') e deverão ser tratados como tais. Na medida do possível, deverá ser evitada e limitada à circunstâncias excepcionais, a detenção antes da celebração do julgamento (UNICEF, 1991).

Os debates sobre a produção jurídica na temática da Infância no século XX, resultaram na aprovação do principal documento internacional denominado Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, reunida em Nova Iorque, em 20 de novembro de 1989.

O projeto que deu origem à Convenção resultou dos esforços da comunidade internacional, quanto às ações desenvolvidas pela implementação de um novo direito à criança e ao adolescente. Foi motivada por uma proposta originária de um dos Estados-membros, a Polônia, que tratava dos direitos da criança e do adolescente (JOÃO BATISTA DA COSTA SARAIVA, 1990, p.18).

Uma série de ações foram desenvolvidas sob a marca de "projetos alternativos" nos países de legislação discricionária no trato à criança e ao adolescente, geralmente realizadas por organizações não governamentais. Após dez anos, suas conclusões foram apresentadas à comunidade internacional no processo de elaboração da Convenção Internacional dos Direitos da Criança. Essas ações passaram a vigorar nos Estados-membros, que a ratificaram em 02 fevereiro do ano seguinte. O governo brasileiro ratificou-a em 21 de novembro de 1990, após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (SARAIVA, 1990).

No preâmbulo da Convenção foi reafirmada a idéia da proteção integral e especial à criança, dada à sua condição peculiar de desenvolvimento, enfatizando os cuidados

primários e a proteção responsável da família; a necessidade de proteção legal e de outras formas de proteção à criança antes e depois de seu nascimento; a importância do respeito aos valores culturais da comunidade de origem da criança e o papel da cooperação internacional para o cumprimento dos direitos dessa população no mundo.

Em seu artigo 1º estabeleceu-se o conceito de criança como sendo “o ser humano menor de dezoito anos de idade, a não ser quando, por Lei do seu país, a maioria seja determinada com idade mais baixa”. A partir do seu artigo 2º, discorreu-se sobre os direitos fundamentais: direito à vida (art.6º), a integridade física e moral (art.19); a privacidade e a honra (art.16), a imagem, a igualdade e a liberdade (art.37), o direito de expressão (arts.12 e 13), manifestação de pensamento (art.14) e ainda dispôs que os direitos deveriam ser garantidos sem distinção de qualquer natureza (raça, cor, sexo, língua, religião, convicção filosófica e política, origem étnica ou social).

O Brasil, como signatário, cumpriu tais determinações no plano formal, nos artigos 5º (direitos fundamentais) e 227 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e, conseqüentemente, em sua legislação específica, o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990. No que interessa ao presente estudo, a Convenção estabeleceu no seu artigo 37 que aos Estados-partes cabiam assegurar que:

- a) nenhuma criança seja privada de sua liberdade de forma ilegal ou arbitrária. A detenção, a reclusão ou a prisão de uma criança, serão efetuadas em conformidade com a lei e apenas como último recurso, e durante o mais breve período de tempo que for apropriado;
- b) toda criança privada da liberdade seja tratada com a humanidade e o respeito que merece a dignidade inerente à pessoa humana, e levando-se em

consideração as necessidades de uma pessoa de sua idade. Em especial, toda criança privada de sua liberdade ficará separada de adultos, a não ser que tal fato seja considerado contrário aos melhores interesses da criança, e terá direito a manter contato com sua família por meio de correspondências ou de visitas, salvo em circunstâncias excepcionais;

- c) toda criança privada da liberdade tenha direito a rápido acesso a assistência jurídica e a qualquer outra assistência adequada, bem como direito a impugnar a legalidade da privação de sua liberdade perante um tribunal ou outra autoridade competente, independente e imparcial e a uma rápida decisão a respeito de tal ação.

Como pode ser constatado, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança definiu uma série de direitos àqueles sujeitos que se encontravam em conflito com a Lei, de modo que se empreendessem esforços para sua 'ressocialização' social, incentivando medidas de proteção especial ao invés das costumeiras medidas repressivas tomadas até então.

No ano seguinte à Convenção, foram aprovadas as Regras Mínimas das Nações Unidas para Proteção dos Jovens Privados de Liberdade. Tais regras dispuseram sobre o sistema de justiça para a proteção dos jovens que estivessem privados de liberdade. Segundo a mesma, o sistema de justiça deveria "respeitar os direitos e a segurança dos jovens e fomentar o seu bem-estar físico e mental". Assim, não deveriam ser economizados esforços "para abolir, na medida do possível, a prisão de jovens", conforme dispõe o artigo 1º. E, em se tratando da privação de liberdade de um jovem esta deveria, de acordo com o enunciado do artigo 2º, "ser decidida apenas em último caso e pelo menor espaço de tempo necessário".

Os instrumentos jurídicos internacionais apresentados, após serem analisados em seu conteúdo, em sua complexidade e em sua articulação, passaram a ser chamados de

documentos constitutivos do corpo de uma nova doutrina de proteção integral. A partir de então, a produção de temas relacionados às crianças e adolescentes nos países ocidentais, buscou elaborar um novo direito à infância, adolescência e juventude ao encontrar “bases sólidas de apoio na Doutrina da Proteção Integral” nos instrumentos da normativa internacional (COSTA, p.1991).

A Doutrina da Proteção Integral estabeleceu normas jurídicas e uma interpretação teórica do Direito, numa concepção de criança e de adolescente pautada no entendimento de sujeito de direitos, criando salvaguardas capazes de assegurar aos mesmos o respeito à sua condição de pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. As diretrizes preconizam os direitos fundamentais à pessoa humana, assegurando-lhes oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

Estimulados pelas decisões da Convenção e pela aprovação das Regras Mínimas das Nações Unidas, ocorreram uma série de eventos internacionais durante toda a década de noventa. Conferências, congressos, tratados, marcha global sobre a erradicação do trabalho infantil etc., foram realizados, destacando por exemplo, em 1992, a Conferência de Cúpula sobre o Meio Ambiente, conhecida como a Rio 92, que consagrou a idéia de desenvolvimento sustentado das pessoas e das nações. Nessa ocasião os participantes propugnaram pela efetiva implementação do novo direito da criança e do adolescente.

Em 1994 ocorreu o Congresso Mundial de Direitos Humanos, em Viena. Neste mesmo ano foi declarado o Ano Internacional da Família. Em 1995 ocorreu a Conferência Sobre População e Desenvolvimento, no Cairo. Em 1995, Copenhague sediou a Conferência sobre Desenvolvimento Social. A 4ª Conferência sobre os Direitos da Mulher, teve lugar em Pequim, em 1996, mesmo ano da Conferência de Istambul sobre os Assentamentos Humanos. Em Roma, no ano de 1997, deu-se a

Conferência Mundial sobre a Fome, organizada pela Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO), órgão da ONU e em 1998, a Marcha Global pela Erradicação do Trabalho Infantil, em Genebra (COSTA, 1999).

Em todos esses eventos, a temática criança e adolescente ganhou destaque nos debates e proposições aprovados pelos participantes e pelos Estados-partes. A seqüência de reuniões mostrou “o fenômeno da irrupção dos direitos humanos na superfície do Direito Internacional”, aí inclusos os direitos da população infanto-juvenil (COSTA, 1999, p.7).

No que concerne ao nosso objeto de estudo, apontamos que as principais modificações trazidas pelas normativas e recomendações internacionais, bem como pelas proposições aprovadas nos demais eventos de caráter mundial, foram contempladas em 1988 na Constituição Federal, em 1990 no Estatuto da Criança e do Adolescente e nas demais legislações complementares aprovadas nos anos noventa (Lei Orgânica da Assistência Social, da Saúde, da Educação Nacional). A partir de então, notamos a determinação dos poderes instituídos e da sociedade, um novo *olhar e trato* à sua infância e adolescência, com a preocupação de trazer, pelo menos no plano formal, uma nova ordem paradigmática sobre os direitos da infanto-adolescência: sujeito de direitos, prioridade absoluta das políticas públicas.

### **3.2 A TRAJETÓRIA DA CONSTRUÇÃO DA DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA**

A criação dos Tribunais de Menores remonta às décadas iniciais do século XX, no Brasil, no entanto, as mudanças na concepção e no trato a tais sujeitos se fizeram em passos mais lentos. Os debates acerca da mudança do Código de Menores

ocorreram nas Semanas de Estudos do Problema de Menores<sup>24</sup>, realizadas entre final da década de 1940 até o final dos anos 1980, patrocinadas pelos Tribunais de Justiça, Procuradorias Geral da Justiça dos Estados, Juizados de Menores, Escolas de Serviço Social e Departamentos de Pesquisa das Universidades e de Organizações não governamentais. Tais debates constituíram-se em ponto de partida para as discussões sobre um novo direito das crianças e adolescentes.

Estas Semanas aconteceram em vários estados do país, e o objetivo principal foi repensar as condições de trato às crianças e adolescentes sob a ótica da atenção social e jurídica. Na análise de Morelli (1996), tais Semanas contribuíram para a instalação de um processo amplo e plural quanto ao papel e função do Direito do Menor e das instâncias jurídicas, resultando numa concepção mais precisa do ser-criança e do ser-adolescente, tendo em vista as normativas (recomendações e resoluções) internacionais.

Observando a documentação referente às Semanas, notamos que, apesar do avançar no campo das idéias, a realidade reafirmava práticas excludentes e centradas nas 'mãos' do juizado de menores, conforme podemos depreender de um dos textos aprovado em tais Semanas:

[...] as leis referentes à assistência aos menores têm sido elaboradas por técnicos dos grandes centros, sem audiência dos que devem aplicá-las, resultando daí conflitos e ineficácia absoluta de medidas legais, que não correspondem às necessidades do meio. No entanto, dada a sua posição de mais alta autoridade da Comarca, está o Juiz de Direito em ótimas condições de chefiar e orientar o movimento de proteção aos menores, seja quanto ao seu aspecto jurídico, seja no plano mais amplo da assistência social (ANAIS n.I, II, III e IV, 1952, p.12).

---

<sup>24</sup> A análise dos Anais relativos às Semanas de Estudos do Problema de Menores por si só merece leitura aprofundada e constituir-se em objeto de pesquisa pela sua importância na compreensão da trajetória brasileira sobre a infante-adolescência. Para a presente investigação escolhemos os *Anais* de números I, II, III e IV, publicadas em 1952, pela Gráfica da Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, pelo acervo que possuímos e também pela leitura da dissertação de mestrado de Morelli (1996).

Embora as Semanas não sejam o objeto principal da análise, é importante destacar que sem a leitura de alguns *Anais* não se pode compreender a preocupação em torno de um outro paradigma para a concepção e trato dos ‘menores’ levantada pelos seus participantes, que desde os primeiros encontros, já demonstravam a necessidade de modificação do Código de 1927. Parte dos debates destacava a relação conflituosa sobre o papel do judiciário, em particular do juizado de menores que, ao invés de dirimir lides próprias de sua alçada, realizava ações de caráter assistencial, de competência de um outro poder, qual seja, o executivo. Cabe dizer que esta situação perdurou até à reformulação do Código de Menores em 1979, sendo abolida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Para que o Poder Judiciário pudesse cumprir com o dispositivo legal de prover a ‘assistência, proteção e vigilância’ aos menores de idade que se encontrassem em ‘situação irregular’ (uma vez que os Códigos de 1927 e 1979 primavam pela doutrina da situação irregular, devido ao caráter tutelar do Direito do Menor), era necessário uma estrutura mínima de profissionais, equipamentos e espaços físicos para a realização de ações que pudessem subsidiar as decisões do juizado<sup>25</sup>. A trajetória de atuação desses profissionais, destacadamente da assistência social e da psicologia, foi marcada por conflitos de interesses em sua relação com o judiciário, uma vez que, sendo originários de outros ramos do conhecimento e práticas, muitas vezes colidiam (e colidem) com as decisões dos juizes de menores.

Segundo Leila Maria Torraca de Brito (1999, p.7), a presença de tais profissionais na área jurídica suscitava questões e procedimentos no trato judicial dos casos:

---

<sup>25</sup> É importante destacar que o sistema de atendimento à criança e ao adolescente conhecido como FUNABEM e FEBEM dispunha de unidades de recepção que serviam de porta de entrada para que o caso pudesse ser tratado pelo judiciário. Esta situação perdurou até 1990.

Freqüentemente o cotidiano institucional impõe interrogações sobre as atribuições pertinentes aos que exercem esta função, quando o reconhecimento da necessidade de uma compreensão interdisciplinar das questões encaminhadas à justiça não parece suficiente para esclarecer a correlação a ser empreendida entre o direito e a psicologia (mas também a de outros ramos do saber).

Do mesmo modo, Dayse César Franco Bernardi (1999, p.103-105) comenta que a presença do psicólogo na área jurídica brasileira

[...] teve seu início marcado pelo enfoque tradicional da aplicação da psicologia científica ao Direito Positivo, postulado em nossos Códigos legais [...], pois o Código de Menores previa em seu artigo 4º, III, 'que o estudo de caso fosse realizado por equipe técnica, sempre que possível'.

Destarte, não só conflitos foram suscitados na presença de outros profissionais no juizado de menores. A autora ao comentar sobre esta participação indica que foram obtidos avanços durante o desenrolar dos processos e muitos foram objetos de modificações de sentenças, inclusive já estabelecidas pelos juizados dada a competência desses profissionais no uso de saberes especializados para o trato da dimensão humana e social dos casos. Ressaltamos que a legislação de 1990, apesar de abolir o resquício tutelar desse Direito, por se basear nos princípios da doutrina da proteção integral, manteve a presença de equipe interprofissional, sem definir o ramo do conhecimento (artigos 150 e 151, ECA). O mais importante, devolveu ao poder judiciário a primazia em dirimir conflitos e não executar qualquer tipo de ação e implantação de programas sociais, cabendo a ele, como a qualquer outro poder e mesmo ao cidadão, a fiscalização das políticas públicas de proteção social, sejam elas de caráter supletivo (assistência social) ou universal (educação, saúde, segurança pública, etc), conforme determina o artigo 95 do ECA.

Toda essa argumentação em torno do direito da criança e do adolescente encontra-se pautada no leque dos direitos previsto nas convenções e recomendações internacionais que, historicamente, vêm impondo modificações quanto ao trato dos direitos regulados pelas sociedades. Dependendo do grau de desenvolvimento econômico, social, político e cultural de determinada sociedade, tais direitos assumem dimensão diferenciada e substantiva no cotidiano da vida das pessoas, primando cada sociedade de formas diferenciadas pela salvaguarda dos direitos humanos que, segundo Maria Victória de Mesquita Benevides (2000, p.11) se definem como:

[...] fundamentais, a partir do direito à vida que decorrem do reconhecimento da dignidade de todo ser humano, sem qualquer distinção, e que hoje, fazem parte da consciência moral e política da humanidade.[...] o reconhecimento dos direitos humanos na Constituição de um país, assim como a adesão de um Estado aos acordos e declarações internacionais de direitos humanos, é um avanço civilizatório, mas o reconhecimento legal não reconhece direitos. Estes são universais e devem ser reconhecidos, mesmo sem existir legislação superior que assim o obrigue. [...] Além de universais, são indivisíveis e interdependentes porque à medida que são acrescentados ao rol dos direitos fundamentais da pessoa humana, não podem ser mais fracionados.

A construção do novo modelo normativo esteve vinculado a um movimento de luta dos representantes dos segmentos envolvidos direta ou indiretamente na temática da infanto-adolescência que visava, dentre suas prioridades, a (des)construção da identidade social menor por uma identidade social de criança e adolescente.

Para analisar os avanços, os limites e os impasses no processo de sua implantação e implementação, e para garantir a ruptura do paradigma legal anterior, foi necessário um longo caminho de mobilização da sociedade brasileira, incluindo aqui, os diretamente interessados: as crianças e os adolescentes. Ocorreram muitos debates, seminários, cursos de formação e capacitação dos educadores dos programas sociais de atendimento, congressos, encontros e, claro, pressão junto

àqueles que decidem sobre a apresentação, aprovação e promulgação de um diploma legal.

A discussão sobre os direitos humanos e a questão da cidadania apontava quase sempre para a gravidade da situação em que se encontravam as crianças e jovens das camadas populares; no entanto, ressaltamos que a situação de violência vivida pela população infanto-juvenil não foi exclusividade dessas categorias. Os reclamos da sociedade refletidos na mobilização em torno da denúncia dos casos de violação dos direitos humanos da população infanto-juvenil utilizou-se de diferentes formas de pressão: denúncias, protestos, proposições envolvendo diversos sujeitos sociais, representantes das mais variadas organizações, profissionais que atuavam no cotidiano das instituições da sociedade, além das crianças e adolescentes. Tal disposição de luta foi analisado por Vieira (1992, p.123) ao mostrar que “não tem havido, pois, política social desligada dos reclamos populares. Em geral, o Estado acaba assumindo alguns reclamos, ao longo de sua existência histórica”.

Como exemplo podemos citar ainda os estudos de Sílvia Andrade Stanisci (1996, p.57) sobre as mudanças de enfoque trazidas pelos movimentos sociais na década de 70, quando “as demandas populares por equidade começam a se expressar com mais força, é que aparecerá o combate à pobreza como meta específica”.

Avalia essa autora que,

[...] a autocracia burguesa, ao impedir de forma violenta a significativa participação conquistada pela classe trabalhadora no momento que antecede o golpe de 1964, não só estende e amplia os benefícios sociais no propósito de controlar e desmobilizar as organizações do mundo do trabalho, mas também substitui o caráter populista das políticas sociais para um conteúdo de explícita legitimação da ordem (STANISCI, 1996, p.36).

No entendimento de Vieira (1992, p.20), quando se trata de política econômica, social, educacional, habitacional, saúde, previdenciária ou outras análogas, “está-se mencionando uma estratégia de governo que normalmente se compõe de planos, de projetos, de programas e de documentos variados. Neles se acham as diretrizes relativas a cada área. Ainda, segundo o autor

não se pode analisar a política social sem se remeter à questão do desenvolvimento econômico, ou seja, à transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas, decorrente de processo de acumulação particular de capital (VIEIRA, 1992, p.21).

Analisando a trajetória das políticas sociais no Brasil, Menezes (1993, p.36), observou que,

[...] dos anos 70 para cá, a essência das políticas assistenciais tem como paradigma a redefinição do pacto econômico-social demarcado pelo início da crise do ‘milagre econômico brasileiro’, e sua interpretação do assistencial é dada pelo próprio Estado, que, de certa forma, escolhe o assistido.

As concepções de políticas citadas acima são fundamentais para orientar nossas análises com referência à implementação do atual ordenamento jurídico-institucional sobre a infância e adolescência, o artigo 227 da Constituição Federal. Do mesmo modo, para analisarmos o papel dos movimentos sociais por um novo regime político no país.

Na segunda metade dos anos setenta, o regime militar inicia um processo de ‘distensão lenta, gradual e segura’. O padrão de atendimento às crianças e jovens em circunstâncias especialmente difíceis, baseado no ciclo perverso da institucionalização compulsória resultante da aplicação das leis 4513/64 e 6697/79, começa a provocar o repúdio ético e político

dos setores da sociedade mais sensíveis à questão dos direitos humanos (COSTA, 1995, p.20).

Um dos exemplos dessa tentativa de integração da criança e do adolescente à comunidade, foi a implantação no país do Plano de Integração Menor-Comunidade (PLIMEC), através dos Núcleos Preventivos. A função do PLIMEC era a de atender à criança e ao adolescente em seu meio de origem de modo a evitar que, pela necessidade de participar da estratégia de sobrevivência das suas famílias, eles acabassem tornando-se trabalhadores de rua ou meninos e meninas que fizessem do espaço público seu lugar de moradia e de luta pela vida. No entanto, “a padronização e o verticalismo do PLIMEC enrijeceu de modo excessivo a proposta dos núcleos preventivos, não lhes permitindo adaptar-se de modo efetivo às demandas e peculiaridades da realidade local” (COSTA, 1995, p.20).

Na década de oitenta, o Estado brasileiro reafirmou sua enorme dívida social. Foi nesse período que constatamos a preocupação da sociedade brasileira por uma participação social, política, qualificada e plural dos diversos grupos sociais. Os anos 80 foram considerados como a década dos movimentos sociais, conforme Boaventura de Sousa Santos (1997). Por outro lado, por parte dos economistas, dos políticos e dos governantes, o mesmo período foi tido como “a década perdida”.

O processo de ‘abertura democrática’ nesse período, apontou para as mudanças também no plano da legislação referente à criança e ao adolescente, sinalizando por medidas que conferissem condições reais de cidadania, uma legislação voltada para a defesa dos direitos humanos e, em sua extensão para todos os cidadãos.

Os segmentos sociais historicamente excluídos da participação e negociação de seus direitos começaram a despontar com os chamados movimentos sociais

específicos, como os ecológicos, os anti-racistas, os movimentos pela paz, pela terra, pelos direitos da criança e do adolescente, pelos direitos da mulher, entre outros, reivindicando o resgate de valores morais e éticos e pela igualdade dos direitos.

Segundo Pereira (1998, p.96-98), uma das manifestações mais importantes desse período, foi a consolidação e articulação nacional que simbolizou a causa da Infância no país e todo o processo de luta em favor do denominado Movimento Nacional, que passou a simbolizar a causa da Infância no país, o Movimento Nacional de Meninos e Meninos de Rua formalmente criado em 1985. Esse movimento foi constituído por educadores sociais e pelos próprios meninos e meninas em situação de/na rua<sup>26</sup>. Sua sede era em Brasília/DF, com comissões estaduais em 23 estados da Federação, além de comissões locais/municipais que exigiam vez e voz na garantia de seus direitos<sup>27</sup>.

Esta organização buscava um novo projeto de sociedade para os meninos e meninas e refletia também uma proposta de um projeto político mais amplo para a sociedade brasileira, ainda durante o período de exceção.

Os grupos organizados e as instituições não governamentais promoveram um amplo processo de conscientização, sensibilização e mobilização da opinião pública. Estes novos movimentos sociais desencadearam mutações no interior do movimento, tornando-se sujeitos protagonistas da mudança paradigmática da doutrina da situação irregular para a doutrina da proteção integral.

---

<sup>26</sup> Maria Cecília de Souza Minayo (1993, p.17) considera meninos e meninas de rua, “como o conjunto de crianças que utilizam a rua como espaço de trabalho e sustento, retornando assiduamente à suas casas; as que vivem com suas famílias na rua; e aquelas em processo de rompimento ou que já romperam os laços familiares, fazendo da rua seu espaço de vida”.

<sup>27</sup> O MNMMR tem no Estado do Paraná sua comissão estadual e, no que interessa à pesquisa dada sua delimitação num tempo-espaço determinado, também a Comissão local no município de Maringá.

Neste contexto de redefinição da relação entre Estado e sociedade civil, fruto de pautas de reivindicação e de articulação entre os movimentos sociais e de diversas ONGs, numa atuação em rede (o Fórum Nacional DCA), foi possível ao movimento da Infância e aos demais (habitação, saúde, educação, meio ambiente e direitos humanos), apresentarem-se como parceiros de um novo modo na gestão da coisa pública: a criação dos conselhos deliberativos das políticas sociais.

Ocorreu, assim, uma movimentação distinta dos modelos até então conhecidos, uma vez que as reivindicações específicas de cada um dos movimentos se reencontraram numa pauta comum, mostrando avanço na implementação de políticas públicas de caráter geral e universal<sup>28</sup>.

O processo de transição política, o retorno dos governos civis, a convocação da Assembléia Nacional Constituinte puderam contribuir para o desenho das políticas públicas, apontando uma nova relação de gestão, de partilha entre o Estado e a sociedade civil e a conseqüente aprovação dos princípios de descentralização, municipalização e ampliação da participação popular.

Nesse contexto de mobilização, grupos organizados e instituições não governamentais e gestores públicos vinculados à Infância, elaboraram uma proposta de Emenda Constitucional para viabilizar a categoria crianças – adolescentes, sujeitos de direitos. Tal emenda de iniciativa popular foi apresentada à Assembléia Nacional Constituinte e foi introduzida no caput do artigo 227 da referida Constituição. Através de duas emendas populares envolvendo mais de um milhão e quatrocentos mil

---

<sup>28</sup> Um exemplo do desenho da prática política em rede, tem sido a articulação universal em torno do Fórum Social Mundial (FSM), realizado no Brasil em Porto Alegre, nos anos 2001 e 2002. Ali reúnem-se representantes de países ocidentais e orientais, de desenvolvimento sócio-econômico-político centrais e periféricos que, com suas especificidades, buscam uma nova ordem comum a todos: um outro mundo possível. No ano de 2001, crianças e adolescentes também foram sujeitos desse movimento, por meio de atividades protagonizadas por eles através do "Forunzinho Social Mundial" (Programa Oficial do FSM, Porto Alegre: Comitê Organizador, 31/01 a 05/02/2002, p.35).

assinaturas de adultos e de crianças e adolescentes, os textos das emendas “Criança Constituinte” e “Criança Prioridade Nacional” (435 votos a favor e 08 contrários) resultou nos artigos 204 e 227 da Constituição Brasileira (COSTA, 1995, p.30).

O artigo 204 da Constituição Federal estabelece,

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art.195, além de outras fontes, e organizada 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.

O art.227, *caput* dispõe,

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

Garantida então na formatação Constitucional, o próximo passo foi a elaboração da Lei ordinária que revogasse o Código de Menores, que já não se adaptava a nova realidade das conquistas no plano dos direitos e da doutrina da proteção integral. O Fórum Nacional – DCA reunindo entidades e movimentos não-governamentais de capilaridade nacional, criou comissões de trabalho encarregadas de debater sobre os direitos da Infância e constituiu um grupo de redação do Estatuto, que sistematizava as contribuições dando forma legal às mesmas (COSTA, 1995, p.30).

O Ministério Público de São Paulo desempenhou um importante papel nessa articulação. A coordenação das Curadorias de Menores, através de Munir Cury, Paulo Afonso Garrido de Paula e Jurandir Marçura, elaborou o ante-projeto de lei<sup>29</sup>, “revogador do Código de Menores de 1979, denominado ‘Normas Gerais de Proteção à Infância e Juventude’” (STANISCI, 1996, p.88).

O projeto foi apresentado ao Fórum DCA, que o discutiu e sugeriu algumas mudanças. No seu conjunto, o projeto representava um avanço e deveria ser encaminhado ao Congresso Nacional para assegurar precedência na tramitação legislativa. Para encaminhá-lo, o Fórum escolheu o Deputado Nelson Aguiar (ex-presidente da FUNABEM), que concordou em apresentar o projeto tal como o recebera. A partir desse momento, organizou-se uma Comissão de Redação do Estatuto, encarregada de acompanhar e modificar o anteprojeto apresentado (STANISCI, 1996, p.88).

Após aprovação no Congresso, o texto foi sancionado pelo Presidente da República, tornou-se a Lei Federal em 13 de julho de 1990, regulamentando as conquistas constitucionais e revogando o Código de Menores (1979) e a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (1964), que representavam um ‘entulho autoritário’, diante de uma nova ordem social.

O fundamental de toda essa trajetória foi a possibilidade da população organizada romper com a velha tradição de elaborar política no ‘gabinete’, qualificando as ações e se reconhecendo enquanto sujeitos produtores do conhecimento. Tal

---

<sup>29</sup> Desta Comissão participaram: os três representantes do Ministério Público de São Paulo, (Munir Cury, Paulo Afonso Garrido de Paula e Jurandir Marçura); Antonio Carlos Gomes da Costa (à época do UNICEF e também participou Lídia Galeano); Benedito Rodrigues dos Santos (Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua); Irmã Maria do Rosário Leite Cintra (Pastoral do Menor da CNBB); também da Pastoral, mais tarde integrou-se a irmã Ruth Pistori; Antonio Fernandes Amaral e Silva (à época Juiz de Menores em Blumenau); Padre Piazza e Deodato Rivera, articulador junto

movimentação nos remete à Foucault (1977), sobretudo quando esse nos fala acerca do que parece evidente num processo dessa natureza, que é a existência de formas de exercício do poder diferentes do Estado, a ele articuladas de maneiras variadas e plurais, indispensáveis inclusive para sua sustentação e atuação eficaz.

### **3.3 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE 1990**

Não podemos ignorar que as mudanças no tocante ao modo de se conceber os direitos sociais no Brasil, tiveram um marco significativo dado pela Assembléia Constituinte, convocada em 1986.

após vinte anos de ditadura militar, o Brasil passou a viver uma abertura política. A censura foi aos poucos se relaxando, surgiram novos partidos políticos, os movimentos sociais se reorganizaram, os sindicatos se fortaleceram e as demandas populares ganharam o cenário político. As aspirações por uma sociedade mais justa e igualitária foram canalizadas para a Assembléia Nacional Constituinte, convocada em 1986 para elaborar a nova Constituição do país (SÍLVIA HELENA ZANIRATO, 2001, p.47).

A Constituição, aprovada em 1988, atribuiu aos direitos sociais uma relevância inédita, e inovou ao especificar que estes correspondiam aos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados (art.6º).

---

à Assembléia Nacional Constituinte. Posteriormente, juntou-se à essa comissão Edson Seda como representante da FUNABEM (STANISCI, 1996, p.88-89).

Historicamente a Assistência Social brasileira compreendia ações paternalistas e clientelistas do poder público, favores concedidos aos usuários, o que pressupunha que o atendido era um favorecido e não um cidadão usuário de um serviço ao qual tinha direito. A Assistência confundia-se com a caridade, com a ajuda aos pobres e necessitados; era mais uma prática do que uma política. A partir de 1988, a Assistência passou a ser uma política pública, que compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade (ZANIRATO, 2001b, p.50).

As definições da Constituição Federal no tocante à seguridade social, foram regulamentadas em leis específicas, entre elas a Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, que definiu a criação de Conselhos Municipais, com competência para formular as políticas de atendimento e fixar as prioridades orçamentárias no setor e a Lei 8.742, de 07.12.93 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que, do mesmo modo, definiu a gestão por meio de Conselhos Nacional, Estadual e Municipal. A LOAS dispôs expressamente que a assistência social seria regida pelo princípio da universalização dos direitos sociais, de modo que o destinatário da ação assistencial fosse alcançável pelas demais políticas públicas (ZANIRATO, 2001b, p.51).

Cabe ressaltar que essa incorporação dos direitos só foi possível pela participação de setores menos conservadores da sociedade brasileira.

Na exposição de motivos do Estatuto da Criança e do Adolescente, podem ser constatadas as razões apresentadas pelo Congresso Nacional Brasileiro para justificar o novo paradigma de direitos<sup>30</sup>:

Sem negar a generosidade e a vontade de acertar de todos os esforços que redundaram no arcabouço legal pré-constituição de 1988 – o antigo Código Mello Mattos, outras leis e decretos-leis, o atual Código de Menores, Lei 6.697/79 e a Lei 4.513/64, que definiu ‘a política nacional de

---

<sup>30</sup> Projeto de Lei do Estatuto da Criança e do Adolescente apresentado pelo Senador da República, Ronan Tito e pelo Deputado Federal, Nelson Aguiar, publicado no capítulo, *A Lei 8069/90 – Brasil Criança Urgente* – O que é preciso saber sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (1994). Rio de Janeiro: Columbus Editorial. p.9-16.

bem-estar do menor' – é forçoso reconhecer que sua conjunção condicionada pelo contexto político-institucional do último quarto de século, redundou no agravamento e na generalização da degradação pessoal e social de milhões de crianças e jovens brasileiros. Isso se deveu a uma legislação e uma política cuja essência revelou ser o controle social e a criminalização da pobreza, materializados no 'círculo perverso' da institucionalização compulsória: apreensão ou abandono-triagem-rotulação-deportação-confinamento em instituições totais, despersonalizadoras e embrutecedoras.

Ficava reconhecido, que a forma anterior de se pensar e tratar as crianças e os jovens do Brasil, havia resultado na degradação social do país, diante do abandono desses sujeitos, vistos como potencialmente criminosos em função de sua condição de pobreza. Segundo os argumentos acima, uma legislação viciada na punição, não conseguira promover o acesso aos direitos de cidadania de milhares de crianças e adolescentes. De tal forma, o ECA pretendia alterar esse estado de coisas,

O novo paradigma jurídico e de atendimento de direitos representado pelo projeto de Estatuto, não nasceu exclusivamente da vontade e da competência, ainda que bem intencionada, de um seletivo grupo de minoristas. Ao contrário, tem suas fontes em longínquos, sucessivos e permanentes esforços de mudanças em favor da criança e do jovem sistematicamente sufocados pelas concepções e práticas sustentadoras de um panorama legal e de um ordenamento institucional que transformaram seus destinatários em *objetos de medidas judiciais* – e não em sujeitos de direitos –, rotulando-os por uma conceitualização estigmatizante que em lugar de propiciar o 'bem-estar' dos marginalizados, perseguia, de fato, e sistematicamente, 'a segurança e o desenvolvimento' das estruturas marginalizadoras.

Reconhecia-se, desse modo, as lutas pela mudança das práticas seculares que o país vivera e, propugnava as mudanças desejadas

Ao contrário da legislação ainda vigente, porém já inconstitucional, ele [ECA] se sustenta sobre dois pilares básicos - a concepção de criança e do adolescente como *sujeitos de direitos* e a afirmação de sua *condição peculiar de pessoa em desenvolvimento*.

Percebemos assim, os resultados tanto das lutas internas em favor de novas práticas destinadas a esses sujeitos, quanto à contribuição das normas e disposições internacionais que preconizavam o respeito aos direitos ao invés da repressão.

Ficarão, portanto, revogados os conceitos ideológicos e anticientíficos de 'situação irregular' e o termo estigmatizador de 'menor' como condição substantiva caracterizadora da maior parte da 'nossa mais rica matéria prima'. Resgataremos com isso para a cidadania e para a realidade da plenitude humana, as diversas condições de existência escamoteadas por aqueles dois conceitos: o nascituro, a primeira e a segunda infâncias, a pré-adolescência, a adolescência e o jovem adulto, reconhecendo-se portanto as exigências e peculiaridades de cada uma dessas fases da vida humana.

Ao revogar o emprego do conceito 'menor', buscava-se igualar todos os sujeitos em condições especiais de desenvolvimento, independentemente da condição social.

Assim, ao contrário do quadro legal anterior, a normativa proposta se dirige ao conjunto da população infantil e juvenil, e não apenas para aqueles hoje condenados à subcidadania. De fato, as crianças e os jovens das famílias de baixa renda das periferias urbanas e nas áreas rurais pauperizadas são verdadeiras 'ilhas cercadas de omissão por todos os lados'. Sua condição de subcidadãos se espelha no subsalário, no desemprego ou no subemprego, na submoradia, na subnutrição, configurando assim o total desatendimento dos seus direitos individuais à vida, à liberdade, ao respeito à dignidade, bem como de seus direitos coletivos – econômicos sociais e culturais – cuja garantia, com *absoluta prioridade*, é agora, por mandato constitucional, 'dever da família, da sociedade e do Estado'.

O congresso reconhecia, nesse *mea culpa*, a omissão histórica da sociedade em relação aos direitos, que passariam, portanto, a ser prioridade social.

Na continuidade da exposição de motivos, reconhecia-se as inúmeras contribuições para tal preceito legal, bem como o significado histórico que tal documento tinha em relação às leis anteriores, comparável aos direitos máximos definidos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Elaborado por milhares de mãos, este projeto recebeu subsídios de numeráveis pessoas e instituições, portanto, ele não tem donos. Pertence às crianças e aos adolescentes deste país [...]

Neste ano de 1989, sua aprovação pelo Congresso reveste-se de um extraordinário significado histórico, pois ele se inscreve na saga secular da liberdade dos últimos duzentos anos da História humana.

Com efeito, celebramos simultaneamente este ano um triplo bicentenário: da Inconfidência Mineira, da Queda da Bastilha e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Celebramos também, coincidentemente, os 100 anos da Proclamação da República dos Estados Unidos do Brasil, os 30 anos da Declaração Universal dos Direitos da Criança, da ONU, e os 10 anos do Ano Internacional da Criança.

[...]

Finalmente, manifestava-se o orgulho dos Constituintes com tal dispositivo, enfatizando ainda que, em determinados aspectos, o ECA ia além dos princípios definidos pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança.

Com justificado orgulho, os constituintes de 1988 podemos dizer que o Brasil começou a liberar-se antecipadamente dessa tarefa com a aprovação do novo direito constitucional da criança e do adolescente, pois a nossa Constituição prefigura, e em alguns casos ultrapassa, dispositivos inclusos no projeto da Convenção.

[...]

Com base na votação praticamente unânime (435 votos a 8) com o que foi aprovado pela Constituinte o capítulo relativo à criança e ao adolescente, antevemos a sua consagradora aprovação, *ainda neste ano de 1989*, após prioritária, porém, fecunda tramitação.

É para esse esforço histórico e patriótico que temos a honra de convocar todos os senhores congressistas e a opinião pública nacional, certos de que, não obstante os diversos aspectos inovadores deste Estatuto, ele é continuação e parte de uma rica e progressiva experiência legislativa, jurídica e social, fruto de crescente espaço que a criança e o adolescente vêm conquistando na consciência e na sensibilidade dos homens e mulheres do nosso tempo”.

Enfatizamos que o Brasil não foi simplesmente um importador das idéias nascidas em outros lugares. O Estatuto da Criança e do Adolescente constitui um avanço jamais visto na nossa história, graças à participação de grupos da sociedade envolvidos na temática, principalmente dos principais interessados na discussão: as crianças e adolescentes, população a que se destina o Estatuto.

Em síntese, o século XIX representou o período de elaboração e implementação das principais idéias que implicaram nos cuidados com as crianças na Europa e em outros continentes. Já o século XX, representou a sistematização desse ideário no plano formal da ordem internacional gestada, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, com a criação das Nações Unidas (1945), cujo objetivo maior foi o de garantir a paz; de lutar pelo desenvolvimento, pela auto-determinação dos povos e pela política de Direitos Humanos.

A preocupação da comunidade internacional na sistematização dos princípios e das diretrizes teve como norte a orientação das ações referentes aos direitos humanos e aos direitos de cidadania, no sentido de universalizá-los. Foram criados organismos internacionais, considerados centros de poder no “plano social”, concentrado em organizações multilaterais, como exemplos o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) – 1945, a Organização Mundial da Saúde (OMS) – 1948, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) – 1945.

O Estatuto da Criança e do Adolescente enquadrou-se no ordenamento jurídico, protegendo os interesses individuais, difusos e coletivos, conforme disposto no Capítulo VII da Lei n.8069/90. Segundo Josiane Petry Veronese (1997, p.67-39), foi somente a partir dos anos 1960 e 1970 que a literatura científica passou a se preocupar mais especificamente com os interesses difusos, sobretudo nos países europeus. No entanto, “a tutela jurisdicional dos chamados *interesses difusos* surgiu de modo embrionário, mas ordenado, no direito romano”. [...] O cidadão romano atuava nessa ação popular como defensor do interesse público, pois deste participava”.

A Constituição de 1988, em seu artigo 6º, denominou como sociais, os direitos à educação, à saúde, ao trabalho, à segurança à previdência social, à proteção à maternidade e à Infância, bem como a assistência aos desamparados. Destacou para a pessoa da criança e do adolescente uma série de direitos e garantias especiais.

O legislador constituinte, ao aprovar os dispositivos constantes do inciso III, parágrafo 1º do artigo 129, estabeleceu normas fundamentais de largo alcance social, possibilitando o acesso à Justiça de um número indeterminável de crianças e adolescentes, oriundos de qualquer classe social que tenham ou possam vir a ter os seus direitos violados, por intermédio de ação civil pública interposta pelo Ministério Público, ou por iniciativa de terceiros por meio de instituições. O objetivo é a satisfação dos direitos sociais violados ou preteridos pelas políticas sociais governamentais, de modo a obrigar o Estado a cumpri-los.

Desta forma, a criança na Lei deixava de ser objeto de medidas para se tornar sujeito de direitos, e sujeito na busca da realização destes. Aí reside a mudança paradigmática: da doutrina da situação irregular, prevista nos Códigos para a

doutrina da proteção integral. No entanto, existe uma divisão radical, entre interesses individuais e difusos e distinções entre interesses difusos e coletivos.

O jurista Rodolfo de Camargo Mancuso (1997, p.47) designa por individual o interesse que se destina ao próprio indivíduo. Isto significa que, numa demanda judicial, somente ele se beneficia como resultado positivo ou suporta os encargos de um resultado negativo. Os interesses difusos e coletivos pertencem ao gênero dos interesses metaindividuais ou superindividuais<sup>31</sup>, pois suas características ultrapassam a esfera das pretensões subjetivas para se inserirem numa órbita mais ampla, mais coletiva e constituem objeto de ação civil pública.

Assim, no que concerne aos direitos difusos e coletivos em sentido estrito,

eles são *essencialmente* coletivos; os sujeitos são *indeterminados* (absolutamente, no caso dos difusos; relativamente, no caso dos coletivos em sentido estrito; o objeto é *indivisível* (absolutamente no caso dos difusos; relativamente no caso dos coletivos em sentido estrito) (MANCUSO, 1997, p.47).

Segundo Veronese (1997, p.87), os interesses difusos não podem ser encaixados entre os de natureza individual e os de natureza pública, mas se colocam entre ambos, pois pertencem a grupos, classes ou categorias e, até mesmo, a comunidades inteiras, considerados em sua amplitude, não são privados nem públicos. Para tanto, nas suas conclusões, priorizam a formação de uma nova magistratura que seja criativa na atividade judicante e na aplicação da legislação social.

---

<sup>31</sup> O objeto tutelado na Lei n.7.347/85 é o “interesse difuso” (MANCUSO, 1997, p.45).

Novos interesses, novos direitos e deveres surgem, como a proteção ambiental, a defesa da qualidade de vida, os quais ao serem públicos no sentido tradicional do termo (relativos ao Estado) são, no entanto, difusos, pertencentes a uma gama indefinida de pessoas (VERONESE, 1997, p.87-88).

Outra distinção que se faz importante entre interesses difusos e coletivos cuja questão principal a ser considerada é a da titularidade, uma vez que os interesses difusos referem-se, na maioria das vezes, a uma série indeterminada de indivíduos (difícil determinação). Por sua vez, os interesses coletivos referem-se a uma parcela, também indeterminada. No entanto, é possível determinar o grupo de pessoas ou o vínculo associativo entre os diversos membros de uma associação, por exemplo, no caso de uma ação de condôminos. Nos interesses difusos as aglutinações são geralmente contingenciais, por exemplo na questão ambiental, no patrimônio cultural (VERONESE, 1997, p.98).

Observamos que o Estatuto da Criança e do Adolescente introduziu a tutela de direitos e interesses difusos e coletivos da população infanto-juvenil, situando-se a Justiça da Infância e Juventude como setor especializado da Justiça Comum<sup>32</sup>.

O ECA está dividido em dois livros. O Livro I – Parte Geral e o Livro II – Parte Especial. O Título I do Livro I define a Doutrina da Proteção Integral reconhecendo na criança e no adolescente sujeitos de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social em condições de liberdade e de dignidade, com prioridade absoluta.

---

<sup>32</sup> O Poder Judiciário é constituído pelas Justiças Comum e Especializada, sendo que a competência da Comum é a residual e a Especial a determinada área do Direito. Na forma como consta na Constituição Federal, a Justiça da Infância e Juventude não é Justiça Especializada, como o é a Justiça Federal, a Justiça Militar, a Justiça do Trabalho e a Justiça Eleitoral e sim composta de varas especializadas e exclusivas da infância e juventude, as quais poderão ser criadas pelos Estados e pelo Distrito Federal, pois a Carta de 1988 não a inclui nas suas disposições (VERONESE, 1997, p.203).

Prioridade absoluta implica na primazia de proteção, socorro e atendimento, em preferência na formulação das políticas públicas e na destinação privilegiada de recursos para a área de proteção infanto-juvenil (STANISCI, 1996, p.71).

Cabe, portanto, ao governo federal, estadual e municipal, ao implementar as políticas públicas, atender as deliberações dos conselhos dos direitos e garantir o orçamento para a manutenção e criação e/ou ampliação dos programas/projetos/ações voltados à questão infanto-juvenil, de forma prioritária.

Ao Poder Legislativo, cabe aprovar o orçamento, atender essa questão legal. Ao judiciário, cabe julgar a procedência das ações de acordo com o novo paradigma e não mais na visão discricionária de então, tendo como finalidade garantir o interesse da criança e a sua proteção integral. Ao Ministério Público, cabe exigir do executivo a manutenção da qualidade dos serviços, a criação dos programas quando existe demanda e oferta irregular e a fiscalização do cumprimento do Estatuto nas ações voltadas ao atendimento infanto-juvenil.

Estabeleceu o legislador, ser da responsabilidade da Família, da Sociedade, e do Estado, assegurar, com prioridade absoluta, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (art. 4º, ECA).

O Livro I, Título II do ECA, tratou dos direitos fundamentais, traduzindo o artigo 227 da Constituição Federal, conforme já foi exposto. O Livro II, Título I, que trata da Política de Atendimento Infanto-juvenil, dispôs sobre são as linhas de ações e as diretrizes desta política e a exigência de um novo modelo de articulação sócio-jurídico-político-cultural.

O novo ordenamento jurídico introduziu uma série de mudanças na política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, aplicado a todos os menores de dezoito anos de idade, em qualquer situação<sup>33</sup>. Não se tratava mais da ação tutelar do Estado na relação com as crianças e adolescentes do país, mas tendo como princípio a doutrina da proteção integral anteriormente discutida e na responsabilização da família, comunidade e Estado na garantia dos seus direitos conquistados legalmente.

Cabe observar que, pela primeira vez na trajetória de promulgação da legislação específica, responsabiliza-se a Família e a Sociedade em zelar pelos direitos de seus filhos. Pelo Estatuto, enquanto legislação de caráter universal, essas duas instituições podem ser responsabilizadas pela omissão e negligência à proteção da Infância e adolescência; do mesmo modo que o Estado também pode ser responsabilizado por elas (família, criança e adolescentes) quando da oferta irregular dos direitos, da negligência ou omissão e ainda nos casos de atos de violência e/ou coerção praticados pelos órgãos governamentais. Caso a família não tenha condições de garantir tais direitos, ela pode receber medidas judiciais de proteção, conforme o estabelecido no art.23 do Estatuto.

O Estatuto estabeleceu mudanças que implicam no entendimento que a condição de pobreza não é mais parâmetro definidor do sujeito beneficiário dos serviços / programas / projetos / ações, nem de tratamentos legais desiguais, aplicando-se a todas as crianças e adolescentes em situação de violação dos direitos e não apenas a uma parcela do segmento infanto-juvenil caracterizada pela situação de abandono e de autoria de infração. O Estatuto dispôs ainda sobre a proteção integral da criança não só desde o nascimento, como ainda na fase de gestação, estabelecendo o atendimento à gestante, enquanto um direito da criança e da mãe (art.8º).

---

<sup>33</sup> Em alguns casos, expressos em lei, aplica-se o Estatuto às pessoas entre 18 e 21 anos de idade.

A Lei em vigor considera criança a pessoa até doze anos de idade incompletos e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade (art.2º) e o tratamento a ser aplicado por atos infracionais poderá, assim, ser diferenciado. A criança estará submetida às medidas de proteção previstas nos artigos 101 e 105 e o adolescente às medidas sócio-educativas previstas no artigo 112. Garante ainda, o processo contraditório com ampla defesa ao adolescente considerado infrator (art.111). Assegura ao adolescente as mesmas prerrogativas dadas ao infrator adulto, ou seja: ninguém poderá ser preso senão em flagrante delito ou mediante determinação fundamentada da autoridade judiciária<sup>34</sup>.

A Constituição vigente prevê que ninguém será privado de sua liberdade sem o devido processo legal (art.5º, LIV) o que é estabelecido pelo Estatuto (art.110). O processo contraditório com ampla defesa é a garantia de igualdade às partes na relação processual, que agem no sentido de convencer o juiz para obtenção de uma prestação jurisdicional favorável. Todo adolescente que está sujeito ao processo legal tem o direito à defesa técnica por advogado, além disso, tem o direito de solicitar a presença de seus pais ou responsável em qualquer fase do procedimento.

Outro instrumento importante na questão do autor de ato infracional é a defensoria pública. A Constituição Federal – CF prevê que todos têm direito à presença do advogado desde a sua apreensão. No entanto, o Estatuto exige a presença do defensor a partir da audiência de apresentação do adolescente, distinta para o adulto. Na apresentação na delegacia, no caso, de apreensão em flagrante delito, o Estatuto exige a presença dos pais ou pessoa indicada pelo adolescente e, não dispõe sobre a presença do advogado e também no caso da remissão<sup>35</sup> a ser aplicada pelo Ministério Público (promotor), ainda na fase pré-processual.

---

<sup>34</sup> Constituição Federal, artigos 5º, LIV, LV e LXI; e 227, parágrafo 3º, IV.

<sup>35</sup> Dispõe o art.126 do Estatuto: “Antes de iniciado o procedimento judicial para apuração de ato infracional, o representante do Ministério Público poderá conceder a remissão, como forma de exclusão do processo, atendendo às circunstâncias e conseqüências do fato, ao contexto social, bem como à personalidade do adolescente e sua maior ou menor participação no ato infracional”.

Com referência à Defensoria Pública, Veronese (1997, p.135), observou que a instituição da advocacia de interesse público, no contexto dos interesses difusos, é de suma importância. Essa exigência foi prescrita no art.134 da atual Constituição e se constitui numa medida em favor daqueles que não têm condições, por qualquer razão, de acesso a um defensor. Num sentido mais abrangente, as defensorias são consideradas como indispensáveis à própria essência da função jurisdicional do Estado. A assistência jurídica há de ser integral e gratuita, segundo o que dispõe o art.5º, LXXIV, CF/88. Não será somente responsabilidade da União mas também dos estados, a criação e estruturação de sua defensoria pública (parágrafo único, art.134, CF).

No caso dos adolescentes, a maioria das legislações mundiais tem primado pelo direito ao acusado de contar com a figura do procedimento contraditório, qual seja, a presença de defesa técnica em qualquer momento do fato – desde o flagrante, aplicação da medida, até o seu cumprimento. No entanto, em nosso país, a defesa técnica não constitui realidade, pois não foram criados os mecanismos para a instalação de defensorias públicas, conforme impõe a atual Constituição Federal e o Estatuto. Em seu lugar tem funcionado, quase sempre, apenas a defesa técnica a partir da audiência de apresentação dos adolescentes, principalmente quando se trata de adolescentes oriundos das camadas populares. Assim, o adolescente, muitas vezes, conhece o advogado no dia da audiência, devido a sua nomeação pelo Estado, na condição de dativo (indicado pelo juiz).

O Estatuto criou mecanismos de fiscalização, no qual o Ministério Público (art.201, V) através da Ação Civil Pública<sup>36</sup>, objetiva compelir os órgãos públicos responsáveis pela implantação e implementação dos serviços, programas e projetos a cumprir com a obrigação de fazer disposta na Lei. A Constituição Federal abriu

---

<sup>36</sup> Ação civil pública é o direito conferido ao Ministério Público de fazer atuar, na esfera civil, a função jurisdicional. Foi com o advento da Lei n.7.347, de 24 de julho de 1985, que o Ministério Público teve ampliadas suas funções na proteção dos interesses difusos, cujo agir engloba desde a prevenção, repressão até a reparação das lesões causadas ao meio ambiente, ao consumidor e aos bens e direitos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico (VERONESE, 1997, p.111).

espaços para aplicação da ação civil pública e para promover o inquérito civil (art.129, CF).

Antes do Estatuto da Criança e do Adolescente, a legislação brasileira não continha normas para compelir o Estado a cumprir com as suas obrigações para com as crianças e adolescentes no âmbito das políticas sociais. No entanto, não bastava criar mecanismos legais que normatizassem novas práticas. Historicamente em nosso país, as conquistas sociais se fizeram mediante mobilização e pressão dos segmentos sociais, como no caso da aprovação da Constituição e do Estatuto.

Apesar de parte da sociedade considerada mais conservadora acreditar que o ECA é muito brando com os autores de atos infracionais, o jurista Paulo Lúcio Nogueira (1991), defende a tese de que o adolescente de doze anos de idade deveria ser incluído nas medidas de proteção e não submetido ao processo contraditório, pois considera doze anos uma idade precoce, defendendo a fixação da idade adolescente a partir dos quatorze anos. Nessa faixa etária seria mais adequado aplicar as medidas de proteção, uma vez que as medidas sócio-educativas em meio aberto, têm sido lenta e pontualmente implementadas, num desacordo com o Estatuto e os programas sócio-educativos existentes e, ainda permanecem na concepção punitiva frente ao ato praticado.

O investimento na oferta de programas sócio-educativos, implica na escolha da prevalência do caráter educativo sobre o punitivo, pois reafirma a aposta na capacidade de incorporação dos valores éticos-sociais pelo adolescente autor de ato infracional, tratando-o como alguém que pode transformar-se, que é capaz de aprender e de se modificar.

O Estatuto estabeleceu as medidas sócio-educativas para os adolescentes que violem os direitos de outras pessoas sendo, nestes casos, de exclusividade da autoridade judiciária (Juiz da Vara da Infância e Juventude), aplicar as medidas que podem ser: 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. Observamos que as medidas de reparação do dano e da prestação de serviços à comunidade foram introduzidas pelo Estatuto, pois não eram previstas no então Código de Menores.

À maioria penal, determinada no art.228 da Constituição Federal, no art.27 do Código Penal e no art.104 do Estatuto, só é alcançada aos dezoito anos e a essa população podem ser aplicadas as medidas sócio-educativas (artigos 112 a 125, ECA) as quais não se aplicam às crianças (até doze anos de idade incompletos), correspondendo-lhes apenas as medidas de proteção especial previstas no art.101, ECA. Vale dizer que, para a aplicação das medidas protetivas do art.101, salvo a do inciso VIII, são competentes de forma concorrente, o Conselho Tutelar e o Juiz da Infância e da Juventude.

Inimputabilidade penal, como vimos, não significa impunidade. Aos infratores aplicam-se medidas sócio-educativas. Não obstante, o caráter da medida adaptado às condições de pessoa em condição peculiar de desenvolvimento, configura plenamente uma sanção. No entendimento de vários autores entre eles, Maria Luíza Mestriner e Irandi Pereira (1999), as medidas não têm, sem dúvida, a mesma natureza da pena criminal, mas são efetivamente sanções, que cerceiam restritiva ou privativamente a liberdade do adolescente, cujo processo de aplicação e garantias que o cercam são pouco conhecidos da população, bem como de inúmeros agentes envolvidos diretamente com o Direito e o universo dos problemas juvenis.

Segundo Veronese (1997, p.142),

O Estatuto da Criança e do Adolescente não incorporou em seus dispositivos o sentido de acusação. Apesar de não ocultar a necessidade de responsabilização social do adolescente infrator, no entanto, esta não resulta em *pena*.

As medidas de advertência e obrigação de reparar o dano não se justificam enquanto programas sócio-educativos, por sua ação iniciar-se e finalizar-se no próprio sistema de justiça (Poder Judiciário e Ministério Público). Enquanto as demais medidas: prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, regime de semiliberdade e internação implicam, necessariamente, na existência de programas sócio-educativos, tendo em vista a definição de tempo mínimo e máximo para seu cumprimento; princípios e diretrizes claros para sua implementação e acompanhamento; responsabilidades e metodologias de ação específicas.

Ressaltamos que a gestão das unidades de privação de liberdade previstas no ECA é de competência absoluta e intransferível do Estado, não devendo o mesmo desenvolver programas sócio-educativos com entidades privadas e mesmo de natureza sócio-comunitária. Deve ser realizada diretamente pela unidade federada – Estado, de forma descentralizada, podendo ser gerida a partir de consórcio entre municípios com supervisão e controle do Estado. Já as medidas sócio-educativas em meio aberto, como Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade, podem estar ao cargo do município e esse pode estar conveniado com entidades não governamentais.

As medidas podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente. Aqui reside um dos grandes problemas trazidos pelo ECA e que tem merecido debates e controvérsias na sua aplicabilidade. A falta de clareza quanto à aplicação da medida poderá ser aplicada cumulativa com uma medida de proteção ou poderão ser aplicadas duas medidas sócio-educativas? Por exemplo, advertência e liberdade assistida. E no

caso da aplicação de duas medidas sócio-educativas que exigem execução em programas diferenciados? No entendimento de Mestriner e Pereira (1999), somente poderia ser aplicada cumulativa com uma medida de proteção. No entanto, esse entendimento não é unânime entre os aplicadores do direito.

Percebemos assim que o Estatuto modificou a política de proteção da criança e do adolescente prevista no Código de Menores, dispondo sobre as linhas de ação da política de atendimento e as suas diretrizes (artigos 86 e 87 do ECA). Dentre elas priorizou a participação da comunidade na definição das políticas públicas na questão dos direitos infanto-juvenis e a gestão através dos conselhos de direitos, modificou radicalmente o desenho da política para a infância e adolescência até então vigente no país, ao inserir mecanismos como os Conselhos de Direitos (formulador das políticas) o Conselho Tutelar (responsável pela proteção aos direitos) e o Fundos dos Direitos (captação e destinação dos recursos).

### **3.4 A POLÍTICA DE DIREITOS: NOVOS OLHARES SOBRE VELHOS PROBLEMAS**

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu no artigo 204 a descentralização político-administrativa das ações governamentais. Estas devem ser organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo I- a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal e II- a participação da população, por meio de

organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Segundo Rosa Helena Stein (1997, p.76-77), importantes pesquisas e debates sobre a descentralização dos poderes do Estado, bem como do fortalecimento e do novo papel dos governos municipais, têm sido realizados, nas duas últimas décadas, em países como a França, Itália, Espanha e Inglaterra. Na América Latina, só recentemente, esse tema passou a ser incorporado como objeto de pesquisa, de discussão teórico-metodológica, de comparação de resultados, hipóteses e de posicionamentos políticos.

Na América Latina, desde os fins dos anos 1970, a descentralização dos poderes do Estado afigura-se como instrumento indispensável para resolução de crises política, de legitimidade e econômica. A atuação do poder público, a partir de tais constatações, implicou num conjunto de modificações legislativas, na forma do aparecimento de novas leis ou dispositivos legais (STEIN, 1977, p.77).

No Brasil vem se fortalecendo o debate sobre a descentralização político-administrativa a partir da Constituição Federal de 1988, a qual assegurou maior autonomia financeira e política aos estados e municípios ao distribuir as competências de gestão das políticas entre as instâncias municipais, estaduais e federal, possibilitando a maior participação da sociedade civil.

O processo de descentralização, segundo Stein (1997, p.93), pressupõe a existência de diversas categorias: democracia, autonomia e participação:

[...] estas categorias são entendidas aqui como medidas políticas que passam pela redefinição das relações de poder, que implicam a existência de um pluralismo, entendido com a ação compartilhada do Estado, do mercado e da sociedade na provisão dos bens e serviços que atendam às necessidades humanas básicas, onde o papel do Estado não seja minimizado em seu dever de garantir direitos dos cidadãos.

As concepções acerca da descentralização não são homogêneas, a posição aqui defendida não pode ser confundida com as estratégias de ajustes econômicos, ou seja, a descentralização deveria ser assumida de forma compartilhada entre o Estado e a sociedade civil e não apenas repassada para a mesma. No entanto, segundo a autora, em todas as dimensões – política, econômica e social – a descentralização implica poder político para as partes envolvidas. A questão é como o poder é utilizado.

Ao reconhecer o município como um ente da Federação, a Constituição reconheceu que a força da cidadania está no município onde o cidadão nasce, vive e constrói sua história. É no município que o cidadão fiscaliza e exercita o controle social. A descentralização consiste, portanto, em uma partilha do poder entre o Estado e as coletividades locais, que pode implicar numa forma de autogestão.

Nessa perspectiva, o Município é o espaço privilegiado de atenção primeira aos cidadãos, competindo ao governo municipal assegurar o atendimento às suas necessidades básicas, de tal forma que o vínculo familiar e comunitário sejam mantidos e promovidos. Cabe ainda a coordenação ao nível local, a execução direta das políticas e dos programas em parceria com as entidades não governamentais que nele atuam, instituindo a municipalização do atendimento.

Estas mudanças implicaram em dificuldades de redefinição de papéis e revisão das competências ao nível federal, estadual e municipal. Percebemos uma falta de

esclarecimento e a resistência na aplicação do atual ordenamento jurídico acerca da descentralização.

A legislação modificou a relação na implementação da política de atendimento infanto-juvenil, anteriormente definidos pelo governo federal por meio da Política Nacional do Bem Estar do Menor centralizada na FUNABEM, além da judicialização de todos os aspectos que envolviam crianças e adolescentes. O Estatuto estabeleceu a participação popular, por meio de suas entidades representativas na formulação das políticas e no controle das ações (programas, serviços, projetos). Para concretizar este avanço, criou os conselhos<sup>37</sup> de direitos nas três esferas públicas (arts.88, II, 259 e 261) como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária (mesmo número de representantes dos órgãos governamentais e não governamentais) por meio de organizações representativas, segundo leis Federal, estaduais e municipais (art.88, II).

A existência de conselhos com a participação de representantes da sociedade civil não é uma idéia nova, segundo Gohn (1997), que já demonstrou a existência de dois tipos de conselhos no campo das relações entre movimentos populares e Estado, antes da Constituição regulamentá-los: os conselhos populares, criados pelos próprios movimentos populares como instrumentos de pressão e negociação de regulamentação junto aos governos, e os conselhos comunitários, criados diretamente pelos governos nas diferentes esferas, para servir de canal de mediação com os movimentos e organizações populares. No entanto, esses conselhos, na maioria das vezes eram meramente consultivos, não institucionalizados como instrumentos de deliberação com força de decisão, portanto, legais, oficiais, conforme se tornaram a partir da Constituição de 1988.

---

<sup>37</sup> Conselho “segundo sua origem latina *consilium*, designa assembléia, em que se toma deliberação a respeito de certos assuntos, submetidos à sua apreciação, expressando, também, a própria deliberação ou parecer” (SILVA, 1973, v.1, p.518).

Os conselhos institucionalizados enquanto órgãos deliberativos com participação da sociedade civil, foram propostos na perspectiva da construção da democracia participativa, que deveria estar necessariamente permeado e mediado pela concepção de direitos. Isso exige mudanças profundas na sociedade que, de fato, possibilitem à população apropriar-se das formas de funcionamento da administração nos três níveis de governo capazes de apontar para um novo patamar da relação Estado e sociedade civil.

A grande questão sobre os conselhos de direitos refere-se à sua vinculação na burocracia administrativa, uma vez que a política dos Direitos da Criança e do Adolescente é de natureza transversal, perpassando todas as políticas sociais. Esta questão é fundamental tendo em vista o objeto de nossa investigação – ato infracional – cometido por adolescentes e a aplicação das medidas sócio-educativas que devem perpassar as políticas e ações diversas e isso dá-se de forma complexa.

Sendo os conselhos de direitos, órgãos autônomos, deliberativos, responsáveis pelo controle das ações governamentais e não governamentais, deve ser vinculado a um órgão governamental, porém não subordinado a ele.

A política da infância e adolescência é por definição universal, dirigindo-se ao conjunto da população incluída nessa faixa etária. Com esse corte, passa a ser exigida uma visão transetorial das políticas públicas, articuladas em função dos resultados para os usuários e não das fragmentadas lógicas internas presentes nas diversas políticas setoriais (STANISCI, 1996, p.12).

Institucionalizados no país a partir da Constituição de 1988, a participação dos conselhos não constitui parte de nossa cultura, uma vez que historicamente vivemos a centralização do poder e a tomada de decisões como uma medida destinada a uma minoria detentora de poderes gerais. Por isso, as transformações das práticas

coletivas visando uma sociedade democrática é um processo sócio-político-cultural a ser construído para a implantação de um Estado de Direito, onde sejam garantidos, além do exercício dos direitos estabelecidos em Lei, a produção de novos direitos ajustados às suas necessidades e possibilidades.

O Estatuto estabeleceu também quatro linhas básicas de políticas públicas e de ação não governamental: políticas sociais básicas<sup>38</sup> e políticas de assistência social<sup>39</sup>, políticas de proteção especial<sup>40</sup> e políticas de garantia<sup>41</sup> (art. 87). Tais políticas devem ser desenvolvidas de forma integrada, visando contemplar os serviços básicos, supletivos e especiais de prevenção, intervenção e defesa dos direitos da criança e do adolescente (art. 87, I a V). Neste sentido, dispôs sobre a necessária articulação entre as secretarias/órgãos municipais e estaduais e os conselhos das políticas setoriais (educação, saúde, assistência social, habitação, esporte, cultura e lazer) para a integração e avaliação destas políticas, estabeleceu a necessidade de implementação de uma rede de atenção integral e investimentos em caráter de prioridade na gestão das políticas públicas.

Outro mecanismo de defesa da criança e do adolescente criado a partir do Estatuto foi o Conselho Tutelar, órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente (art.131). Ele é composto de cinco membros escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução (art.132). O Conselho Tutelar repartiu com o Juiz a questão administrativa, ficando o judiciário

---

<sup>38</sup> São aquelas reconhecidas como direito de todos e dever do Estado. Devem atender a todas as crianças e adolescentes, por meio de ações básicas de saúde, educação, trabalho, esporte, habitação, cultura e lazer.

<sup>39</sup> São aquelas que devem atender às crianças e adolescentes em estado de necessidade, garantindo a elas condições mínimas de dignidade, através da complementação alimentar, programas de apoio, orientação e promoção às suas famílias, abrigo se necessário.

<sup>40</sup> São aquelas que devem atender às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, através de programas de proteção e sócio-educativos.

<sup>41</sup> São aquelas que devem atender às crianças e adolescentes envolvidos em conflitos de natureza jurídica, através de Centros de Defesa de Direitos, Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança pública e Conselho Tutelar.

responsável pela questão jurisdicional e o Tutelar pelas decisões administrativas anteriormente centralizadas no Poder Judiciário.

O Conselho Tutelar desjudicializou o trato à infância e adolescência, cabendo ao judiciário dirimir conflitos de interesses e ao tutelar aplicar medidas de caráter sócio-pedagógico e de realização dos direitos sociais na prática. Ficou ainda responsável pelas medidas de proteção especial para as crianças e adolescentes que tenham ou possam vir a ter os seus direitos violados e para as crianças (até doze anos) que violem direitos de outrem. Além disso, lhe coube auxiliar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária, a fiscalização de programas sociais e acompanhamento da política de direitos (art.136, IX).

Outro mecanismo da política de proteção infanto-juvenil são os Fundos dos Direitos (art. 88, IV), em nível federal, estadual e municipal, cuja responsabilidade cabe aos conselhos. Em nível municipal, vincula-se o Fundo Municipal ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, cujos recursos só podem ser destinados de acordo com os critérios estabelecidos por ele e de acordo com os princípios e diretrizes do ECA. A implementação dos fundos municipais é estratégica para o processo de consolidação dos conselhos de direitos e dos conselhos tutelares. O mesmo é estabelecido para os níveis estadual e federal.

Ao observar os discursos que permeiam as críticas ao Estatuto da Criança e do Adolescente notamos que não estão direcionados para o avanço da técnica legislativa, na regulamentação da responsabilidade daqueles que violam os direitos desse grupo, especialmente pelo Poder Público na implementação irregular dos programas estabelecidos em Lei. Conseqüentemente, as idéias dos setores mais conservadores da sociedade brasileira apontam para a não adequação à realidade na aplicação do direito. Essa concepção perpassa muitos dos congressistas ao proporem um significativo número de emendas Constitucionais para a redução da maioria penal para dezesseis anos.

O debate sobre a idade mínima de responsabilização penal vem atravessando séculos, independentemente das condições sócio-históricas de determinadas sociedades. No Brasil, na última década do século XX, foram apresentadas no Congresso Nacional mais de doze emendas constitucionais exigindo a alteração da idade mínima, variando de dez a dezesseis anos de idade (SARAIVA, 2001).

Tal debate tem gerado conflito institucional e político na relação governo e sociedade civil, graças às atuais instâncias deliberativas da política – os conselhos de direitos, os conselhos tutelares e os fóruns de defesa dos direitos da criança e do adolescente (Fórum DCA), como também de outros conselhos e movimentos sociais. Esta situação tem gerado articulações autônomas desatreladas dos históricos movimentos de organização popular pela não diminuição da idade, como por exemplo, no estado de São Paulo, o Movimento Estadual Contra a Redução da Idade Penal, cujo slogan de campanha é o seguinte: Diga NÃO à Redução da Idade Penal <sup>42</sup>.

As propostas de emendas constitucionais apóiam-se na idéia de que o Estatuto só traz direitos; que protegem o autor de ato infracional e não defendem a sociedade da delinquência, tangenciando a volta da “tese do discernimento”, segundo Saraiva (2001). No entanto, o Brasil é um dos signatários da Convenção Internacional dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas – ONU (1989) e a mesma estabeleceu a maioria penal aos dezoito anos na defesa dos direitos e garantias individuais. No atual jogo de forças, num mundo globalizado, que impõe padrão de condutas civilizatórias, pelo menos no plano legal e do discurso, pressões representativas de parcela conservadora da sociedade brasileira acabaram não encontrando eco para a sua aprovação. Podemos dizer que o movimento reformador, datado do século XVIII, permanece vivo em torno da proposição dos

---

<sup>42</sup> Um dado da ampliação dessa discussão tem sido as conferências municipais, estaduais e a nacional, realizadas ordinariamente em todo o país, pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda, discutindo a questão da violência e da violação dos direitos e coletando assinaturas (abaixo-assinados que fazem parte de uma das estratégias de mobilização social e pressão junto ao Congresso Nacional) para que o Estado brasileiro não altere a norma constitucional. O último abaixo-assinado entregue ao Governo, através do Conanda, em novembro de 2001, quando da realização da Conferência Nacional. Até a presente data, o governo brasileiro não acatou nenhuma das propostas de alteração enviadas ao Congresso Nacional, devido aos compromissos do Brasil no plano internacional, ou seja, a ratificação.

“Salvadores de crianças”, que propugnavam por mudanças na subjetividade daqueles que julgavam crianças e adolescentes autores de atos infracionais, baseada na teoria do discernimento.

Observa-se também o debate em torno da concepção do Estatuto no que se refere à aplicação e execução das medidas sócio-educativas ao adolescente considerado autor de ato infracional, defendida por um grande número de juízes. No entendimento de Saraiva (2001, p. 1),

o Estatuto da Criança e do Adolescente instituiu no país um Direito Penal Juvenil, estabelecendo um sistema de sancionamento, de caráter pedagógico em sua concepção, mas evidentemente retributivo em sua forma, articulado sob o fundamento do garantismo penal e de todos os princípios norteadores do sistema penal enquanto instrumento de cidadania, fundado nos princípios do Direito Penal Mínimo.

Argumentam os defensores do Direito Penal Mínimo que as condutas praticadas pelos autores de ato infracional são dispostas como crimes no Código Penal, que sua natureza é sancionatória, que o adolescente pode praticar justificadamente o ato infracional em legítima defesa. Do Direito Penal só não consta, segundo eles, a pena, que é substituída pela medida sócio-educativa.

Outro movimento em defesa dos direitos da criança e do adolescente foi instalado, segundo Roberto Lyra (1990) em meados do século XVIII, denominado abolicionista. Ele nasceu no interior da sociedade inglesa, por meio de William Godwin (1756-1836), apoiado na tese de que as legislações em torno da Infância são muito mais penalizadoras do que a do direito penal.

Sobre a proeminência da penalização, salienta Saraiva (2001, p. 1) que: “o Direito Penal com sua proposta retributiva faliu, que a sociedade deve construir novas

alternativas para o enfrentamento da criminalidade e que a questão da segurança é essencialmente social e não penal [...]”.

Um dos estudiosos da tese do abolicionismo<sup>43</sup> no Brasil, é o cientista político Edson Passetti (2001) e para ele, “as penas [deveriam] ser discutidas caso a caso e podendo chegar a soluções diversas: compensação (financeira ou trabalho para a sociedade), educação, terapêutica”.

O Estatuto da Criança e do Adolescente privilegiou a adoção de medidas sócio-educativas em meio aberto, em detrimento da aplicação das medidas privativas de liberdade; estabeleceu o prazo mínimo de cumprimento da medida privativa e, somente para os casos de cometimento de graves delitos como os praticados contra a vida de outrem ou para a garantia da segurança do adolescente autor de ato infracional.

Assim, o Estatuto instituiu um sistema de garantia dos direitos baseado na Doutrina da Proteção Integral, que dispõe de princípios diferenciados do Direito Penal, reconhecendo que essas medidas têm caráter sancionatório. Veronese (1997) analisa que o Estatuto não tem caráter de acusação do adolescente autor de ato infracional; que a aplicação da “pena” pressupõe a imputabilidade absoluta; que a regulamentação pura e simples das medidas pelo judiciário não é suficiente para implementação legal, pois para aplicar o que já existe seria necessário modificar o sistema de garantia de direitos, que não passa somente pelo juiz, mas por uma série de outros centros de poderes.

---

<sup>43</sup> No Brasil, a tese trazida pelos abolicionistas se encontra em estágio insuficiente (cf. Passetti, 2001 e outros) como ainda a questão da acumulação e ou conjugação de medidas de proteção com as medidas sócio-educativas. Os abolicionistas da corrente político-criminal denominada a *Política Criminal Alternativa*, defendem, entre outras medidas, a abolição da pena privativa de liberdade. “Esse é o seu carro-chefe. Ela declara a sua inutilidade, seja como instrumento e controle social do condenado. [...] Para alcançar o seu objetivo principal, propõe uma estratégia gradual, através de um intenso programa de *descriminalização* e de *despenalização*” (Grifo nosso) (LYRA, 1990, p.170).

Para compreender esse processo no país, tomamos as observações de Costa (1999, p.9) quando diz que,

O Estatuto da Criança e do Adolescente é o reflexo no Direito Brasileiro, dos avanços obtidos na ordem internacional em favor da infância e da juventude. Ele representa uma parte importante do esforço de uma Nação, recém saída de uma ditadura de duas décadas, para acertar o passo com a comunidade internacional em termos de direitos humanos.

Entre o que avançou no âmbito legal e a realidade vivida pelas crianças e adolescentes, vai uma significativa distância. Daí o desafio de fazer valer os direitos sociais dessa população e implementar o sistema de garantia de direitos.

Para verificar a implementação do sistema de garantia de direitos, fizemos uma análise da criminalidade juvenil na Comarca de Maringá, no período de 1990 a 2001, de forma a verificar o impacto dos resultados a partir da implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), distinto da legislação anterior (Código de Menores, 1979). Tal discussão encontra-se nos capítulos seguintes deste trabalho.

## **CAPÍTULO 4**

### **A APLICAÇÃO DAS MEDIDAS E OS PROGRAMAS SÓCIO-EDUCATIVOS EM MARINGÁ/PR**

#### **4.1 A POLÍTICA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ**

O objetivo deste capítulo é analisar a política de direitos ao adolescente em conflito com a lei no município de Maringá, de modo a perceber o tratamento dispensado à criança e ao adolescente considerado autor de ato infracional. Tomamos como objeto de investigação a documentação do município e da comarca (resoluções, atas, leis, regulamentos internos) relativa ao ECA.

Tendo em vista que o sistema de justiça (Poder Judiciário, Ministério Público) atua na Comarca de Maringá, incluindo os adolescentes de doze a dezoito anos dos municípios de Paiçandu, Floresta, Maringá, Ivatuba e Dr. Camargo, optamos por considerar os adolescentes do município de Maringá, dada a recorrência do tipo de

infração, as medidas aplicadas e as metodologias utilizadas pela instituição, na prática, jurídico-pedagógico-social, uma vez que o levantamento dos casos aponta para uma maior diversidade de medidas judiciais aplicadas e para melhor compreensão e aprofundamento da temática estudada. A decisão teve por base ainda, a possibilidade de alargamento do campo estudado, no sentido de abarcar os programas sócio-educativos e serviços sociais existentes no município e perceber a relação da política dos direitos entre as esferas do governo estadual e federal. Também tivemos como objetivo analisar o processo de implementação do programa de privação de liberdade (internamento) e internamento provisório e dos programas de restrição de liberdade (Liberdade Assistida – LA e Prestação de Serviço à Comunidade – PSC) que em nível municipal, ocorreu somente a partir de 2001, conforme Resolução n.071/2001 CMDCA. Até essa data, as medidas de LA e PSC eram executadas pelo Poder Judiciário, por meio da equipe interprofissional do Fórum de Maringá, dada a não existência de tais programas, no campo do executivo.

Ao analisarmos os procedimentos estabelecidos no Estatuto com referência à aplicação das medidas sócio-educativas, algumas questões devem ser esclarecidas, pois encontraremos no decorrer da análise dos casos, a aplicação de medidas cumulativas conforme já explicitado em outros capítulos do presente estudo e ainda, como a atuação do Ministério Público, ocorreu na sua deliberação.

A medida sócio-educativa é aplicada pela autoridade judiciária, podendo ser deliberada nos casos de remissão pelo Ministério Público, porém, com homologação do judiciário<sup>1</sup>. Portanto, a aplicação de medidas é de responsabilidade do Poder Judiciário, assim como a fiscalização de sua execução, além do Ministério Público e do Conselho Tutelar, prioritariamente.

---

<sup>1</sup> O ECA admite o instituto da Remissão em dois momentos: na fase pré-processual (antes do oferecimento da Representação), concedida pelo Ministério Público e terá como efeito a exclusão do processo de conhecimento; ou já na fase judicializada, com exclusão ou suspensão do processo, aplicada pelo Juiz de direito da infância e Juventude. (SARAIVA, 1999, p.55)

Além das medidas sócio-educativas, o Poder Judiciário poderá aplicar cumulativamente, ou não, medidas de proteção especial aos adolescentes autores de atos infracionais. A medida sócio-educativa é executada por meio de um programa<sup>2</sup> sócio-educativo, cuja responsabilidade de criação e implementação é do poder executivo, em nível municipal e estadual e com a cooperação da administração pública federal.

Para a realização desta análise, consideramos necessário apresentar o procedimento policial e judicial que vai desde a apreensão do adolescente até a decisão judicial com a aplicação da medida sócio-educativa, para podermos analisar o cumprimento, conforme as determinações do ECA.

Quando o adolescente é apreendido em flagrante deve ser, desde logo, levado à autoridade policial para a lavratura do auto de apreensão. Este auto pode ser substituído por boletim de ocorrência, circunstanciado, desde que o flagrante não seja relativo a ato cometido mediante violência ou grave ameaça a pessoa (arts.171 a 173, ECA).

O procedimento inicia-se na Delegacia Especializada da Juventude, com o auto de apreensão, lavrado pela autoridade policial, no qual consta dia, mês, ano, horário e local da infração ocorrida, exposição dos fatos e das testemunhas presentes no ato da apreensão. O adolescente é interrogado pela autoridade policial sobre as condições da infração, redigido em sua integralidade pelo escrivão de polícia. Após o interrogatório, são ouvidas a(s) vítima(s) e, em seguida, as testemunhas do fato.

---

<sup>2</sup> Utilizamos o termo programa no sentido da existência de projeto, de plano ou de proposta fundamentado, elaborado, antecipadamente, pelo órgão competente, no sentido da condição do adolescente cumprir a medida sócio-educativa aplicada.

Deve constar do auto de prisão em flagrante a presença de um 'curador compromissado', conforme disposto no ECA. Embora não esteja expressa no ECA, a necessidade da presença dos pais ou responsável, nem de advogado nesse momento, o adolescente tem o direito de solicitar a presença dos mesmos em qualquer fase do procedimento e deve ser acatado pela autoridade em questão. O auto é assinado pela autoridade policial, pelo autor do ato, por duas testemunhas, por um acompanhante, caso haja, pelo curador e pelo escrivão.

No caso de crime contra o patrimônio - roubo, furto, receptação e apropriação indébita - deve constar do auto de exibição e apreensão, a descrição dos produtos apreendidos. Na seqüência, é lavrado o auto de reconhecimento das pessoas envolvidas no ato praticado, conforme depoimento das testemunhas.

Quando a apreensão ocorre em circunstâncias nas quais o adolescente não deve ficar detido, de imediato, é elaborado o termo de entrega do mesmo ao pai ou responsável, sendo liberado pela autoridade policial. Deve constar desse termo o compromisso do pai ou responsável em apresentá-lo à autoridade competente para prosseguimento do processo.

Segue junto a este documento a intimação, encaminhada pela autoridade policial ao responsável, determinando a apresentação do adolescente na Vara da Infância e Juventude, constando data, horário e local em que deve comparecer para prestar esclarecimentos, munido de documento de identidade.

Quando não se trata de liberação, o adolescente é encaminhado à promotoria, junto com o auto de apreensão ou boletim de ocorrência. Não sendo possível encontrar o representante do Ministério Público e encaminhá-lo até ele imediatamente, ele é

deixado aos cuidados de uma entidade de atendimento, para que se apresente a este, no prazo máximo de até 24 horas. E se o município não conta com uma repartição policial especializada no atendimento destes adolescentes, os mesmos devem aguardar a apresentação em dependência separada daquela destinada aos adultos. O prazo, nesta circunstância, não pode, em qualquer hipótese, exceder a 24 horas (art.175, §1º e 2º, ECA).

No caso de Maringá, a ERA foi a instituição destinada a receber esses adolescentes, (até abril de 2001). Em se tratando de liberação imediata ou encaminhamento à entidade, a autoridade policial e a direção da instituição, são os responsáveis por apresentar à Vara de Infância e Juventude, toda a documentação, tanto a expedida pela Delegacia de Polícia (ofício da autoridade policial encaminhando o adolescente, cópia do boletim de ocorrência ou do auto de apreensão e outras peças) quanto às emitidas pela instituição de recolhimento – ERA ou os outros programas responsáveis pela execução das medidas. Os pais ou responsável, dependendo do fato cometido (sua gravidade e mesmo reincidência) também poderão ficar com os adolescentes, até sua apresentação ao sistema de justiça.

Quando a documentação é recebida pelo Cartório da Vara da Infância e Juventude, inicia-se o procedimento em âmbito judicial. Todavia, havendo antecedentes, é providenciada a juntada da documentação aos autos que são enumerados e, em seguida, os mesmos são remetidos ao Ministério Público para dar continuidade ao processo.

Quando, enfim, o adolescente chega à presença do Promotor Público, é ouvido como, também, seus pais ou responsáveis, além da vítima e das testemunhas. Neste momento, é decidido o encaminhamento considerado o mais adequado ao caso, dentre eles: I- o arquivamento dos autos; II- a remissão; III- a representação ao juízo para aplicação de medida sócio-educativa.

A decisão pelo arquivamento, dá-se quando não há indícios suficientes da autoria ou da materialidade, encerrando o exame do caso, que poderá ser reaberto tendo notícia de novos fatos ou outros aspectos quando da prática da infração. A remissão, que depende de aceitação pelo acusado, impede a formação do processo ou põe fim ao já instalado. No entanto, ela tem sido utilizada, dependendo do caso, com a aplicação de alguma medida sócio-educativa, mesmo de proteção especial, exceto aquelas que impliquem em privação de liberdade. Com a representação descrita, inicia-se o processo judicial.

Caso o juiz discorde quanto à conveniência do arquivamento ou da remissão, não homologa a decisão do promotor enviando os autos ao Procurador-Geral de Justiça, para que este ofereça nova representação, designe outro membro do Ministério Público para a fazer, ou mesmo que definitivamente a confirme, solicitando o arquivamento ou a remissão (art.181, ECA). A remissão não implica qualquer conclusão sobre a culpa (em sentido amplo) do adolescente a quem é atribuída a conduta infracional.

Uma outra questão a ser levantada é que, embora concedida a remissão pelo Ministério Público, este pode deliberar sobre a aplicação de uma medida sócio-educativa ou medida cumulativa com a de proteção especial, que só pode ser executada, após ser homologada pelo judiciário.

Não se acha expressamente prevista no ECA, a obrigatoriedade de assistência por advogado na primeira entrevista com o Promotor de Justiça. Tal ausência pode ser interpretada como uma falha no sistema protetivo previsto nesta lei, conforme pudemos verificar e a literatura jurídica também atesta, uma vez que essa primeira audiência é de fundamental importância para o desenrolar do processo de aplicação das medidas sócio-educativas. Entendemos que os princípios constitucionais devem garantir a defesa técnica, inclusive nesta fase processual, para que se garanta, de

fato, a condição de defesa em todas as fases dos procedimentos, mesmo que o Estatuto estabeleça somente a partir da audiência de apresentação do adolescente ao judiciário.

Nos casos em que não se impõem a remissão nem o arquivamento, é feita a representação, sendo elaborada por meio de petição contendo a classificação do ato infracional e o rol das testemunhas, podendo ser deduzida oralmente, em sessão diária, instalada sempre pela autoridade judiciária (art.182, ECA).

Ao receber a representação - considerando que sua proposição implica a análise precedente do Ministério Público e que este decidiu por representar – o Juiz deverá analisar mais uma vez a necessidade de decretação ou de manutenção da internação provisória. O prazo máximo para a internação provisória deve ser de 45 dias, após o que também deve se encerrar o processo (arts.183 a 185, e 108, parágrafo único, ECA). Caso não se cumpra com os procedimentos nesse tempo, o adolescente deve ser liberado imediatamente, até a definição da medida a ser aplicada.

Quando o juiz receber a representação, ele designa a data para a realização de audiência de apresentação, para a qual serão citados o adolescente, seus pais ou responsável. Na falta destes, nomeia-se um curador especial.

Nos procedimentos afetos à Justiça da Infância e da Juventude, aplica-se subsidiariamente as regras do Código de Processo Penal e do Código de Processo Civil (Art.198), devendo haver a citação por Oficial de Justiça, pelo correio ou por edital. Deve-se ressaltar que não sendo localizado o adolescente, a autoridade deve

expedir mandado de busca e apreensão e determinar o sobrestamento (suspensão) do feito até que este se apresente (art.184, §3º ECA).

A citação do adolescente deve conter todos os termos da atribuição de ato infracional (art.111, I, ECA) para o pleno conhecimento da ação para que as bases necessárias para formulação da defesa se realizem. A defesa será providenciada ainda que ele esteja ausente ou tenha empreendido fuga (art.207, ECA). Todavia, o processo será suspenso se, em razão da ausência do adolescente, este for citado por edital.

A participação dos pais é ponto fundamental na aplicação das medidas sócio-educativas dado que são os responsáveis legais pela vida de seus filhos, conforme estabelece o artigo 227 da Constituição Federal e artigos 4º, 21 e 22 do ECA. Sua cientificação para a audiência de apresentação em juízo é reclamada pela própria Lei (art.186, ECA). Estes, mais o adolescente, devem comparecer à audiência acompanhados de defesa técnica competente - o advogado. Na ausência de defesa técnica, em sendo o fato grave, compatível com medida de internação ou semiliberdade, o juiz deve nomear advogado dativo (público) e designar audiência, em continuação. O advogado deve oferecer a defesa prévia e a lista de testemunhas, em até três dias, contados da audiência de apresentação (art.186 e §1º a 3º, ECA).

Ainda na apresentação, o Juiz pode determinar diligências para melhor apurar os fatos ou visualizar sua gravidade, e orientando-se pela lei, adequação e justeza das medidas, ao final determinará. Se o adolescente faltar a audiência de apresentação, o magistrado pode determinar sua condução coercitiva, marcando a audiência em nova data (art.187, ECA).

Designada, pois, audiência em continuação, o juiz deve ouvir o representante do Ministério Público, o advogado e as testemunhas, sucessivamente, por 20 minutos cada, prorrogáveis por mais 10 minutos (art.186, §4º, ECA). Após, deve proferir a sentença, podendo a mesma ser definida pelo magistrado ainda em audiência, após a exposição do Ministério Público e do advogado do adolescente (art.186, §4º).

A sentença que reconhece a culpa (em sentido lato) do adolescente determina a aplicação da medida que o juiz entender conveniente, podendo ser cumulativa, portanto, aplicar mais de uma delas. Como não esclarece sobre a aplicação das medidas cumulativas, alguns aplicadores do direito entendem ser possível aplicação de medidas sócio-educativas cumulativas com execução de programas diferenciados; outros entendem ser possível acumular somente quando prescindir de programa para sua execução (por exemplo advertência e LA), outros entendem ser possível aplicação cumulativa da medida apenas sócio-educativas com as de proteção. Esta situação merece estudo detalhado sobre o caráter sócio-educativo do ECA, conforme estabelecem os princípios da doutrina da proteção integral, previstos no artigo 6º.

Pode, o Poder Judiciário, conforme o caso, determinar também medidas de proteção específicas, quais sejam: encaminhamento aos pais ou responsáveis, mediante termo de responsabilidade; orientação, apoio e acompanhamento temporários; matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; inclusão em programa comunitário ou programa oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; abrigo em entidade ou colocação em família substituta (arts.101 e 112, VII, ECA).

Essa série de medidas pressupõe a existência de uma rede de proteção social para o atendimento, não no sentido estrito da intervenção e da institucionalização, mas da autonomia do sujeito-adolescente em adquirir condições de gerir a sua própria vida na tomada de determinadas decisões de ordem pessoal, familiar ou comunitária, tendo em vista uma série de imposições legais ditadas por determinadas sociedades. No Brasil, várias são as idades mínimas para que o adolescente possa tomar certas decisões (votar, dirigir, contrair matrimônio oficial, candidatar-se a cargo eletivo etc.).

No Estatuto da Criança e do Adolescente, a aplicação das medidas sócio-educativas é prevista para um rol de condutas que configurem ato infracional, devendo o juiz levar em conta a gravidade do caso e suas circunstâncias, para a individualização da medida e a segurança do adolescente.

O adolescente e seu advogado devem ser intimados do resultado da sentença aplicada, no caso das medidas de internação ou de semiliberdade, dada a privação de liberdade. Na ausência do adolescente, por ocasião da intimação, recebem-na seus pais ou o responsável, sem prejuízo da presença do defensor (art.190, II). O adolescente pessoalmente intimado da sentença que lhe prive da liberdade tem a possibilidade de recorrer ou não da decisão (art.190, incisos e §2º, ECA). No caso de sentença de aplicação de medida que não implica em privação de liberdade, basta que seja intimado o advogado (art.190, §1º, ECA).

No processo afeto à Justiça da Infância e Juventude, por disposição do artigo 198 e incisos do ECA, são cabíveis todos os recursos atinentes ao processo civil. Em todos estes, com exceção do agravo de instrumento<sup>3</sup> e dos embargos de

---

<sup>3</sup> O agravo de instrumento, quando requeridos, admitidos e processados, “não seguirão à instância superior, sem o preparo em primeira instância”, a fim de que o juiz de sua decisão, se reforma o despacho ou se os manda seguir. O agravo de instrumento, “forma-se em processo especial, constituído de peças extraídas do processo principal, e de outros que a ele anexam, formando o instrumento que seguirá à instância superior, para ser julgado” (SILVA, 1973, p.90).

declaração<sup>4</sup>, o prazo para apresentar o recurso e para responder ao recurso será sempre de 10 dias, cada um (art.198, II, ECA). O magistrado pode reformar a decisão em até cinco dias a partir do recebimento do agravo de instrumento ou da apelação, antes de dar-lhes o devido encaminhamento (art.198, VII, ECA).

Como vimos na introdução deste trabalho, para a apresentação e análise de todo esse fluxo e sobre os procedimentos na aplicação ou não de medidas ao adolescente em conflito com a lei, foi necessário recorrer às fontes documentais oficiais utilizadas na compreensão do objeto de pesquisa. Para tanto, foi dada ênfase na análise do discurso da documentação contida nos autos que compõe o processo judicial até a aplicação das medidas e encaminhamento para um programa sócio-educativo e/ou de proteção especial.

Para conhecer quem é o sujeito considerado autor de ato infracional, tivemos que recorrer aos arquivos dos órgãos que compõem o sistema de segurança, justiça e das políticas públicas quais sejam: policial, judicial, Ministério Público ou programa sócio-educativo, no nosso caso, a Escola de Reintegração do Adolescente – ERA, responsável por este programa de internamento até abril de 2001.

Os locais responsáveis pelas fontes primárias da pesquisa foram o Sistema de Garantia de Direitos, compreendendo: I- o Poder Judiciário/Vara da Infância e Juventude; II- o Ministério Público/Promotoria de Justiça da Comarca de Maringá; III- o Poder Executivo, através do programa sócio-educativo, denominado Escola de Reintegração do Adolescente – ERA.

---

<sup>4</sup> Embargos “no Direito Processual é a expressão usada para indicar o recurso judicial, utilizado por uma pessoa, seja ou não parte no feito, para se opor aos efeitos do despacho ou da sentença proferida” (SILVA, 1973, 582). Embargos de Declaração ou declaratórios, são aqueles que se interpõem contra a sentença, “para que se esclareçam obscuridades, ambigüidades, contradições ou omissões aportadas”. O embargo não é considerado tecnicamente um recurso, pois não se “intenta uma modificação, anulação ou referenda a uma sentença, mas mero esclarecimento, para tirar dúvidas” ou equívocos (SILVA, 1973, p.583).

Em relação ao Poder Judiciário/Vara da Infância e Juventude, tivemos acesso a um total de 9 (nove) processos/autos<sup>5</sup>. No tocante ao Ministério Público/Promotoria de Justiça, tivemos acesso ao levantamento realizado por esta instituição, em 2000 e 2001, um total de 55 (cinquenta e cinco) prontuários com a definição de procedimentos<sup>6</sup>, casos que priorizaram o conhecimento da situação de escolaridade dos adolescentes, a tipologia da infração cometida, o tipo de medidas aplicadas sócio-educativa e/ou de proteção especial. No caso do programa sócio-educativo, tivemos acesso a 478 (quatrocentos e setenta e oito) prontuários individuais<sup>7</sup> e, destes analisamos 73 (setenta e três) casos de adolescentes do município de Maringá, que estavam internos na ERA a partir de 1995, considerando que já havia um período determinado de aplicação do Estatuto. Dos 73 prontuários da ERA, analisamos 9 processos/autos que nos foram permitidos pelo Cartório da Vara da Infância e Juventude. No total, foram trabalhados enquanto base de dados e informações, 128 (cento e vinte e oito) casos, sendo que destes, 103 (cento e três) casos foram encaminhados para programas sócio-educativos: restritivos ou privativos de liberdade. Os prontuários individuais encontrados na ERA, relativos à aplicação das medidas de internamento e do internamento provisório estão assim distribuídos:

---

<sup>5</sup> Autos n.518/97, 743/97, 409/99, 527/99, 096/00, 105/00, 383/00, 658/00, 719/00. Esclarecemos que o termo processo, na terminologia jurídica, adota-se em sentido amplo e sentido estrito. “Em sentido amplo, significa o conjunto de princípios e de regras jurídicas, instituídos para que se administre a justiça. [...] Em sentido estrito, exprime o conjunto de atos, que devem ser executados, na ordem preestabelecida, para que se solucione a pretensão submetida à tutela jurídica, a fim de que seja satisfeita, se procedente, ou não, se injusta ou improcedente. (...) Neste sentido, é que processo se entende a substância ou a consubstanciação do procedimento. Assim, processo mostra-se a reunião de todos os feitos ou atos, que se indicam necessários e assinalados em lei, para que se investigue, para que se solucione a pendência. Extensivamente, denomina-se processo, aos autos ou aos papéis e documentos, em que se materializam os atos, que dão cumprimento ao processo. Autos do processo, entanto, mostra-se o continente. Processo é o seu conteúdo, é o que nos autos está feito” (DE PLÁCIDO; SILVA, 1973, p.1227).

<sup>6</sup> Documentos utilizados pelo Ministério Público para verificação se houve e a quem se pode atribuir conduta tipificada como ato infracional ao adolescente de doze a dezoito anos.

<sup>7</sup> São documentos onde constam os dados do adolescente desde a sua entrada num programa sócio-educativo e a trajetória do que ocorre na sua vida, enquanto participa do programa que pode ser restritivo ou privativo de liberdade, no nosso caso, levantamos os prontuários individuais de um programa privativo de liberdade.

Quadro 1 – 1990/2000 (janeiro a dezembro)

Ano	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	Total
Total	14	13	42	80	70	58	67	26	22	45	41	478

Fonte: FUNDESC – Maringá-PR

Elaboração: Eliana Silvestre

Além de verificar os casos referentes às medidas privativas de liberdade, verificamos casos de adolescentes em cumprimento de medida de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), medidas restritivas de liberdade. Não obstante, devemos esclarecer que o Ministério Público, o Judiciário, os Conselhos de Direitos e os Tutelares não têm dados sistematizados relativos ao período estudado. Os dados obtidos referentes aos anos de 2000 (26 casos) e 2001 (29 casos) foram relativos aos casos de LA e PSC, totalizando 55 (cinquenta e cinco) casos<sup>8</sup>. Destes casos, foram aplicadas 25 (vinte e cinco) medidas de Prestação de Serviços à Comunidade e 5 (cinco) de Liberdade Assistida, cumulativas ou não com medidas de proteção. Os demais casos levantados foram aplicadas medidas sócio-educativas que se extinguem na presença do juiz, como Advertência e Reparação do Dano, ou ainda casos em que não foram aplicadas medidas. Somando-se os casos de internamento, internamento provisório com as medidas de LA e PSC, a aplicação de medidas realizadas soma-se a 103 (cento e três) casos, numa totalidade de 128 (cento e vinte e oito) casos que tivemos acesso e, assim, foram analisados.

Em síntese, este é o campo investigado:

<sup>8</sup> Procedimento para apuração de ato infracional no ano 2000: nº: 02, 18, 34, 35,47, 97, 107, 117,155, 188, 220, 277, 246, 248, 250, 251, 257, 258, 266, 269, 270, 273, 276, 280, 284, 638/2000. Procedimento para apuração de ato infracional no ano 2001 nº: 08, 20, 24, 25, 26, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 44, 45, 47, 48, 52, 57, 60, 61, 70, 72, 80, 83, 109, 122, 141, 345/2001.

- a) medida privativa de liberdade (internamento e internamento provisório), do universo existente de 478 (quatrocentos e setenta e oito) casos existentes e, destes, foram analisados 73 (setenta e três) nos anos de 1990 a 2000.
- b) medida restritiva de liberdade (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade) nos anos de 2000 e 2001, num total de 30 (trinta) casos num universo não estimado, porém aproximado de 300 (trezentos) procedimentos/ano.

Cabe esclarecer que, por determinação do artigo 143 do Estatuto, é vedada a divulgação de atos judiciais, policiais e administrativos que digam respeito a crianças e adolescentes a que se atribua autoria de ato infracional. O parágrafo único deste artigo estabelece que “não poderá identificar a criança ou adolescente, vedando-se fotografia, referência a nome, apelido, filiação ou parentesco e residência”. Deste modo, quando nos referimos aos processos/autos, omitimos os nomes dos adolescentes mantendo as iniciais dos nomes nos prontuários e os números nos processos/autos e procedimentos. Os prontuários individuais analisados encontram-se arquivados na FUNDESC e os processos/autos e procedimentos no Cartório da Vara da Infância e Juventude da Comarca de Maringá.

Observamos o conteúdo discursivo contido na aplicação das medidas sócio-educativas pela autoridade competente, no sentido de verificar o discurso do Sistema de Justiça (judiciário, promotoria, equipe interprofissional, defensoria pública e advogado) em relação às determinações do ECA.

Analisamos o discurso contido nos documentos, relacionando texto e contexto, observando as relações repetidas presentes neste tipo de fonte documental buscando apreender os diferentes discursos produzidos pelos agentes envolvidos. Na leitura do contexto de produção, procuramos observar a quem o discurso se

dirigia, a 'verdade' que procurava portar através dos enunciados sempre associados a documentos de natureza diferentes (leis, processos, relatórios, prontuários), vendo as semelhanças e diferenças ali contidas.

A análise dos prontuários individuais encontrados indica, de início, a falta de informações significativas sobre a trajetória dos adolescentes no programa sócio-educativo (ERA). As informações são fundamentais e devem ser documentadas pois são elas que possibilitam oferecer dados necessários ao funcionamento da instituição e das informações imprescindíveis para o adolescente tomar conhecimento de sua situação processual, como o prazo de cumprimento da medida, para evitar, como ocorreu em alguns casos, a ampliação de sua permanência na instituição ou programa. Há ainda omissões, se consideradas como obrigatoriedade do programa sócio-educativo, dados e informações sobre a situação institucional, como a falta do nome do responsável pela orientação e acompanhamento do adolescente; do local, dia, hora de sua apreensão; a vida escolar, social e familiar; seus interesses e perspectivas de vida futura, aptidões do adolescente; a listagem descritiva das atividades culturais, esportivas, educativas, a serem oferecidas quando do cumprimento da medida e do internamento provisório.

O número de processos analisados (nove) deveu-se às dificuldades de acesso impostas pelo juiz responsável pela Vara da Infância e Juventude, impedindo a continuidade da pesquisa sob alegação verbal de que os mesmos devem ser mantidos em segredo de justiça. Pela análise do discurso podemos perceber que os processos, os prontuários e procedimentos, apresentam encaminhamentos, a nosso ver, diferentes daqueles demonstrados pelo Estatuto. As informações constantes nos processos analisados permitiram, em conjunto com os prontuários e os procedimentos, aprofundar a complexidade da temática e elaborar a análise e as considerações presentes neste estudo.

As fontes e a documentação permitiram penetrar no espaço aonde os adolescentes com medidas permaneceram no período da medida, percebemos o não conformismo deles frente aos programas mal estruturados, disciplinadores e segregadores, vivendo um cotidiano de 'vidas vigiadas', revelando contradições e conflitos no interior do espaço de 'reeducação social'. Tais documentos revelaram as estratégias, espaços e, ainda que, o programa não conseguiu expressar a vida dos adolescentes, seus desejos, anseios e reações frente aos agentes sociais, policiais, judiciários, monitores, na luta pela liberdade e sobrevivência.

#### **4.2 A POLÍTICA DE DIREITOS AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI**

O Estatuto é uma legislação que estabelece uma modificação no ordenamento jurídico-institucional, com a articulação entre as políticas públicas, os poderes executivo, legislativo e judiciário, o Ministério Público, o Conselho Tutelar e os conselhos das políticas públicas. Essa articulação deve ser pensada e tratada com uma metodologia de trabalho e ação diferenciada, ou seja, uma rede pública de atendimento e proteção, que garanta os direitos socialmente conquistados, evitando a segmentação das ações e das políticas de atendimento na formatação do sistema de garantia de direitos. A garantia dos direitos, portanto, é um processo a ser construído, que sem dúvida, sofre constantes enfrentamentos.

A mudança social implica um processo de reconhecimento de direitos, revisão e ruptura definitiva de práticas, concepções e experiências historicamente construídas, especialmente com relação à Infância das camadas populares, com programas e ações diferentes daquelas que ficaram sob a responsabilidade da assistência social e das instituições de caráter religioso, conforme percebemos nos capítulos anteriores.

No entendimento de Elias (1994, p.94), a conduta das pessoas e o código de posturas ocorrem em um movimento constante de mudanças, mas o movimento é muito lento, passível de “acontecer também múltiplas flutuações, seguindo curvas mais curtas ou mais longas”. Embora o ECA tenha doze anos de existência e esteja em constante discussão para seu efetivo cumprimento, não basta olhar isoladamente cada fase de sua aplicação, esta ou aquela declaração sobre costumes e maneiras de se referir. Retomar a visão da integralidade das ações na concepção da universalidade de direitos, de modo que toda criança ou adolescente, independente da sua classe social tenha os mesmos direitos garantidos, isso é, ao nosso ver, o desafio do século XXI.

Segundo Elias (1994, p.249), a construção de novas configurações no processo civilizador, funda-se na articulação de vários elementos significativos, na idéia de uma teia ou rede conectada. Esse processo se faz necessário e revela-se, conforme o autor, em estágios, graus, processos lentos de transição por gerações. Tais redes de significados não podem ser desconexas umas das outras, mas construídas mutuamente. Mais do que em relação, tais redes devem estar em processo, em movimento, arriscando-se às mudanças no tempo e aos confrontos de apropriação entre diferentes grupos sociais. A rede de interdependências entre os seres humanos é o que os liga. Elas formam o nexos do que Elias chama de configuração, ou seja, uma estrutura de pessoas mutuamente orientadas e dependentes (grupos ou sociedades diferentes).

Observamos que, mesmo após o Estatuto, há dificuldades dos órgãos que direta ou indiretamente respondem pela implantação, implementação, supervisão técnica e fiscalização dos programas e pela execução dos programas sócio-educativos (Poder Executivo Municipal e Estadual). A dificuldade é ainda maior em se tratando da aplicação das medidas sócio-educativas (Juizado da Infância e Juventude); da fiscalização efetiva da aplicação das medidas (Promotoria da Infância e Juventude –

Ministério Público, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar).

Estas dificuldades podem ser percebidas no exame específico do assunto no município de Maringá. Há, nesse município, a Vara Especializada da Infância e Juventude da Comarca, com uma equipe de serviço auxiliar – Serviço Auxiliar da Infância e Juventude – SAI<sup>9</sup>, composta por profissionais da área da assistência social e psicologia. Há, também, o Departamento de Polícia Civil do Estado do Paraná – 9ª Subdivisão Policial de Maringá, onde está vinculada uma delegacia especializada para atender o adolescente a quem se atribuiu a autoria de ato infracional. Quando um adolescente precisa ficar detido, a cela é comum, embora separada das celas dos demais presos.

No município de Maringá, o TEMM era o órgão responsável pela Escola de Reintegração do Adolescente – ERA para o atendimento da medida de internação e também da internação em caráter provisório<sup>10</sup>. Todos esses impasses, têm-se constituído, entre outros, fatores de dificuldades para a implantação efetiva do ECA.

---

<sup>9</sup> O Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, considerando que o Decreto Judiciário n.1057/91 instituiu, em substituição ao extinto Programa de Liberdade Assistida, o Serviço Auxiliar da Infância e da Juventude – SAI, e, dentre outras providências, determinou que o dito serviço terá como coordenador um magistrado designado pelo Corregedor da Justiça (Decreto Judiciário n.1057/91 de 0703/94, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – Diário da Justiça do Estado do Paraná, Curitiba, 23 de novembro de 1994). Assim, foi criada a Coordenadoria dos Juizados da Infância e da Juventude no Estado do Paraná, diretamente subordinada ao Corregedor da Justiça (art.1º).

<sup>10</sup> O município de Maringá, por meio de deliberação do CMDCA, definiu em ata de reunião extraordinária realizada em 20/08/2001, que a unidade de internação provisória e as medidas privativas de liberdade devem ser de responsabilidade do Estado, quanto aos recursos para sua implantação e fiscalização, desde que a proposta pedagógica fosse aprovada pelo CMDCA, pois o programa é executado no município. No entanto, em reunião ordinária do CMDCA, do dia 30/09/2001, a equipe do IASP esteve presente na reunião trazendo a proposta do IASP para a ERA, no sentido de implementar o internamento provisório (até 45 dias) e o internamento (até 3 anos) no mesmo local. A proposta foi recusada pelo CMDCA, alegando a irregularidade de serem ambas realizadas no mesmo local, entre outras questões.

No caso específico do convênio entre o Estado do Paraná e o TEMM, podemos constatar uma não clareza de papéis na definição da competência da União, do Estado e do município, na responsabilidade pela implementação das medidas restritivas e privativas de liberdade. E, enquanto não se definem os papéis, nenhum órgão assume a responsabilidade pelo atendimento ao autor de ato infracional no município e, também, na Comarca de Maringá.

Desse modo, permanece a indagação que preocupa os operadores do direito e as pessoas envolvidas direta ou indiretamente com a questão infanto-juvenil: como garantir a aplicabilidade do ECA tendo em vista a precária implementação do sistema de garantia de direitos no país, as especificidades regionais na definição de papéis e competências, a concepção de cunho assistencialista e punitivo que ainda permeia em muito a prática dos aplicadores do direito?

Na sociedade brasileira, a infância e adolescência 'foi acostumada' a não ter os seus direitos reconhecidos, o que implica em dificuldades para a priorização da implementação dos programas de caráter universal, conforme previsto no ECA. Constata-se, que crianças e adolescentes violados em seus direitos, não possuem uma proposta que atenda às necessidades de uma pessoa em condições peculiar de desenvolvimento.

Partindo da constatação de dificuldades desta natureza, objetivamos agora perceber a extensão das dificuldades na aplicação das medidas sócio-educativas aos adolescentes que se viram em situação de conflito com a Lei e acabaram encaminhados a um programa privativo, ou que cumpriram a medida sócio-educativa restritiva de liberdade executada pela equipe do judiciário, também responsável pela fiscalização da execução da medida, por não haver programa onde pudesse encaminhar o adolescente.

#### **4.3 O PROGRAMA SÓCIO-EDUCATIVO: ESCOLA DE REINTEGRAÇÃO DO ADOLESCENTE DE MARINGÁ**

O órgão coordenador da política de atendimento infanto-juvenil no município de Maringá, é a Fundação de Desenvolvimento Social e Cidadania – FUNDESC em conjunto com o Conselho Municipal Dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, que tem como finalidade institucional gerir e executar de forma democrática, participativa e articulada com os conselhos, as políticas públicas da Assistência Social, dos direitos da criança e do adolescente, do idoso e terceira idade e da pessoa portadora de deficiência.

A Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá – FDSM, cuja denominação foi mudada para Fundação de Desenvolvimento Social e Cidadania – FUNDESC, por meio da Lei Complementar Municipal n.377/2001, foi criada pela Lei Municipal n.1627 de 1968 e implementada apenas em 1976, pela Lei n.1122/76. É composta por uma diretoria eleita por meio do Conselho Superior, cuja presidência é nomeada pelo Poder Executivo.

A política do atendimento infanto-juvenil já era vinculada à assistência social, e continuou com o mesmo vínculo após o Estatuto. Segundo a Lei Orgânica da Assistência Social, a assistência deve ser uma política pública direcionada para o atendimento às famílias, crianças e adolescentes, idosos e portadores de necessidades especiais, que dela necessitem, não se caracterizando, dessa forma, pela universalidade do atendimento.

Uma vez que a política de atendimento à criança é coordenada pela política de Assistência Social, é importante observar a forma pela qual as medidas sócio-educativas privativas de liberdade se concretizaram nesse âmbito e, como a

instituição de recolhimento ao adolescente autor de ato infracional atuou nas diversas etapas componentes da aplicação das medidas punitivas. Pretendemos com isso investigar o universo de possibilidades existentes dentro da própria instituição para alocação dos diversos tipos de adolescentes que deveriam ser encaminhados aos estabelecimentos policiais e instituições sociais de internamento.

A instituição de internamento, inicialmente, denominada Recanto Agrícola Betânia, foi fundada em 22 de novembro de 1987, vinculada a uma entidade da Igreja Missionária Unida. As Entidades Betânia<sup>11</sup> que congregavam o Recanto Agrícola Betânia (atendia os adolescentes do gênero masculino, autores de ato infracional), o Lar Betânia (atendia como Casa Lar para abrigar crianças em situação de abandono), o Patronato Betânia (atendia como abrigo, as pessoas adultas em cumprimento de liberdade condicional), o Centro Educacional Betânia (atendia adolescentes do gênero feminino consideradas autoras de atos infracionais e desvio de conduta) e o Recanto Betânia (atendia adolescentes de 14 a 18 anos de idade, em situação de abandono).

O Recanto Agrícola Betânia foi construído em um terreno cedido pela Prefeitura Municipal de Maringá. As entidades Betânia ficaram como mantenedoras da instituição até 1991, quando a sua administração passou para outra organização não governamental, denominada Trabalho de Encaminhamento do Menor de Maringá – TEMM. Em meados de junho de 1991, o TEMM estabeleceu um convênio com a então Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá – FDSM, atual FUNDESC, e assumiu a responsabilidade da coordenação e administração da instituição ou programa<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Fonte: Ata do CMDCA de 26 de junho de 1991.

<sup>12</sup> Fonte: Artigos 1º e 2º do regulamento interno da ERA (junho de 1996).

Consta no documento do CMDCA de 26 de junho de 1991 que, “após análise da ata, do plano de atendimento e da autorização de funcionamento encaminhada pela Fundação de Desenvolvimento Social, ofício nº 338/91, deu por criado o novo programa a ser denominado: Escola de Reintegração do Adolescente”, mais conhecido como ERA (Ata CMDCA, 26/06/1991).

O TEMM era uma organização vinculada e subordinada a FDSM, conforme disposição estatutária estabelecida no parágrafo único do artigo 1º e artigo 6º. Os órgãos de direção do TEMM estavam previstos no artigo 7º: a) Conselho deliberativo; Conselho Fiscal e a Diretoria Executiva. (Fonte: documento da Procuradoria Geral – Parecer Jurídico da Procuradoria Geral do Município sobre as eleições da diretoria do TEMM – 97/99, de 04/09/1997).

Em abril de 2001, a Escola foi desativada pela FUNDESC, atendendo a deliberação do CMDCA e sua reabertura encontra-se em negociação entre o governo municipal por meio da FUNDESC e o governo estadual através do IASP<sup>13</sup>.

A Escola funcionou no Distrito de Iguatemi, Estrada das Pitangas, lote 126-A, distante 18 quilômetros do município sede. Possuía uma área de 2 alqueires, e tinha por objetivos: “acolher e amparar o menor na faixa etária de 17 anos com desvio de conduta e infratores assim declarados pela autoridade judicial em processo regular, visando a sua reeducação completa (capacidade para 45 internos)”. (Fonte: Cadastro n.005, CMDCA, 13/02/1991).

Após a aprovação do ECA, seus objetivos foram alterados para:

---

<sup>13</sup> As Resoluções n.71 de 20 de agosto de 2001 e n. 075/2001 de 30 de outubro de 2001 do CMDCA. “Recomenda ao Executivo municipal que o espaço físico da antiga Escola de Reintegração do Adolescente (ERA), localizado no Distrito de Iguatemi, seja destinado a cessão de uso ao Instituto de Assistência Social do Paraná (IASP)” (art.2º, Res. n.075/2001).

- i) atender, em regime de internação ou internamento provisório, o adolescente infrator visando sua integridade física e mental. Também é previsto o trabalho sócio-educativo para propiciar sua reintegração à família e sociedade;
- ii) providenciar o atendimento médico/odontológico e outros serviços especializados;
- iii) apoiar psicologicamente o adolescente objetivando a manutenção de sua integridade emocional;
- iv) auxiliar pedagogicamente o adolescente favorecendo seu desenvolvimento educacional de forma global;
- v) encaminhar o adolescente à cursos profissionalizantes para posterior colocação no mercado de trabalho;
- vi) amparar a família do adolescente interno, através de visitas domiciliares, do serviço social e psicológico, visando a manutenção do vínculo afetivo e preparação para a desinternação (art.5º do Regulamento Interno da Instituição).

Desse modo, a Escola voltava-se para atender a medida sócio-educativa prevista no art.121 do ECA “a internação constitui medida privativa da liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento”. Sua capacidade de recebimento fixada em 45 (quarenta e cinco), passou para 32 (trinta e dois) adolescentes do sexo masculino, na faixa etária de doze à dezoito anos, procedentes do município de Maringá (art. 4º). Para as meninas em conflito com a Lei, existia o Centro Educacional Betânia, da entidade Betânia que encerrou suas atividades em 1995, de modo que hoje não existe no município programa de internação para meninas autoras de atos infracionais<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Uma questão para uma outra pesquisa, na verificação de qual o destino das meninas.

Até o momento em que a ERA encerrou suas atividades, a instituição possuía em seu quadro de funcionários 01 (um) Diretor, 8 (oito) monitores (que se revezavam em turnos de doze por trinta e seis horas de trabalho), 01 (uma) professora, 01 (uma) psicóloga, 02 (duas) cozinheiras; 01 (uma) zeladora, 01 (um) auxiliar de serviços gerais e 01 (um) guarda municipal.

Em visitas que realizamos à ERA no período de 12/12/2000 e 11/03/2001, constatamos que ela se situava numa estrada precária e distante do município, num terreno cercado por alambrados. O mato tomava conta dos arredores. As instalações elétricas eram absolutamente precárias, havendo apenas uma lâmpada no refeitório e uma no dormitório. A iluminação externa praticamente não existia, pois havia apenas três postes de luz lateral que quase não iluminavam. Na frente e nos fundos não existia iluminação, a escuridão era total. Os quartos eram coletivos, não havia privacidade nem segurança para os adolescentes. A escola contava apenas com um banheiro para atender todos os internos.

O atendimento médico ou odontológico, quando necessário, era feito pelo serviço de saúde do distrito de Iguatemi ou do município de Maringá, sem um programa para esse fim, assim como o atendimento médico que é de fundamental importância, pois constatamos que havia adolescentes usuários de drogas entre outras questões da área de saúde. Também não existia um projeto ou convênio com um órgão de saúde para encaminhar os casos que necessitassem e tampouco existia na ERA, espaço adequado para o atendimento individual dos adolescentes ou de suas famílias.

O procedimento para o recolhimento do adolescente àquele espaço era determinado pelo Juiz da Vara da Infância e da Juventude da Comarca – que compreende os municípios de Paiçandu, Dr. Camargo, Ivatuba, Floresta e Maringá – e, embora de

forma irregular, também existiram encaminhamentos feitos por representantes de outras instituições como a polícia e órgãos públicos como os conselhos tutelares de Maringá e da Comarca e de outros municípios da região. Cabe ressaltar que, a Escola também atendeu os adolescentes de outras regiões, como por exemplo, Paranaíba, Cianorte, Sarandi, Colorado, Mandaguáçu, São Jorge do Ivaí, Ourizona, Marilândia, Califórnia, Jandaia do Sul e São Tomé.

Na Comarca de Maringá, durante o período de 1990 a 2000, houve um total de 478 casos de adolescentes na faixa etária entre doze a dezoito anos completos, que receberam medidas privativas de liberdade ou que foram encaminhados à ERA. Esse número compreende aqueles que receberam encaminhamento para internamento provisório (até quarenta e cinco dias, conforme artigo 108 do ECA), e os que receberam medidas de internação pelo Poder Judiciário (art.112, inc. VI). Convém destacar que não encontramos casos de adolescentes que receberam medidas de semi-liberdade uma vez que, até hoje, tal programa não foi criado na Comarca.

A pouca clareza quanto ao encaminhamento de adolescentes para lá, foi uma constante antes e depois do ECA, tanto é que chegamos a encontrar registros de um diretor da Escola que encaminhava meninos que não tinham cometido qualquer infração, argumentando que o local era adequado para 'abrigar' esses sujeitos tão e somente pela sua condição de abandono ou orfandade.

Tal situação se explica, em princípio, porque a referida instituição inicialmente, tinha como um dos objetivos, o 'abrigamento' de crianças e adolescentes que se encontravam com os seus direitos violados: órfãos, abandonados, vítimas de violência, dependentes de substâncias químicas e autores de ato infracional. Esse tipo de concepção para o 'abrigamento' nos remete à história do atendimento à

criança e ao adolescente em nosso país, e demonstra a manutenção de uma mentalidade de institucionalização dos sujeitos e não de promoção dos mesmos.

Deve-se observar que a ERA não foi criada como um programa municipal nem estadual, uma vez que a responsabilidade das medidas de privação de liberdade é exclusiva do Estado (Federação) em convênio com o município, pois o programa localiza-se no município. Todavia, como a Federação não implementou programas de atendimentos aos casos de privação de liberdade na região de Maringá, a responsabilidade não foi assumida nem pelo município nem pelo estado do Paraná ou federação, ficando sempre num impasse as competências e responsabilidades para o atendimento correto ao adolescente em situação de conflito com a Lei, de modo que, até o momento, continua essa questão.

A análise da documentação tem como ponto de partida o fato (delito) cometido, a gravidade, e como ponto de chegada a aplicação da medida, a defesa – discurso constante dos processos judiciais e prontuários individuais e – como ponto de chegada, a finalização do cumprimento da medida através da leitura e análise de outros discursos – dos profissionais dos programas de atendimento, passando pela participação, na qualidade do sujeito de direitos ou não, do adolescente e da obrigação da família (tomada aqui, a noção de família extensiva<sup>15</sup>) no acompanhamento e apoio de seu adolescente.

A leitura dessa documentação de imediato aponta procedimentos falhos no campo policial, jurídico e institucional, e demonstra dificuldades no entendimento da política infanto-juvenil estabelecida na Lei, conforme analisamos a seguir.

---

<sup>15</sup> A família não é apenas composta do seu núcleo (pai, mãe e filhos) (CARVALHO, 1998, p.13).

## **CAPÍTULO 5**

### **O DESTINO DOS ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI: ENTRE O ESTABELECIDO NO ECA E A PRÁTICA DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS**

Com base na documentação: autos/processos judiciais, prontuários individuais e os prontuários definidos como procedimentos para apuração de atos infracionais, avaliamos neste capítulo, a aplicação das medidas sócio-educativas pelo Juizado da Vara da Infância e Juventude da Comarca de Maringá e a execução das medidas nos programas, em consonância com o estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente em seus aspectos que determinam a aplicação de medidas sócio-educativas e os aspectos que contrariam os preceitos da Lei.

Para melhor compreensão, os casos foram agrupados segundo sua pertinência a um mesmo campo infracional: porte e uso de drogas, crimes contra a pessoa (homicídio e lesões corporais), crimes contra o patrimônio (danos, furtos e roubos, estelionato e receptação), de forma a privilegiar as tipologias encontradas no material pesquisado.

## 5.1 INFRAÇÕES ASSOCIADAS AO USO DE DROGAS

Na análise, observamos o entendimento de que o uso de drogas pelo adolescente é, muitas vezes, motivo para a sua apreensão, mesmo que ele não tenha cometido delitos. As drogas são objetos de especial preocupação da sociedade de modo geral e, nos relatórios analisados, verificamos a recorrência do que elas representam como agente potencializador de delitos de natureza grave. Nos relatórios do sistema de garantia de direitos, esse discurso é constantemente evocado e o fato de ser usuário de drogas é visto como um desvio de comportamento, o que faz dele uma ameaça à ordem pública.

Dos 128 (cento e vinte e oito) casos analisados, constatamos que 41 (quarenta e um) deles referiam-se a adolescentes tidos como usuários de drogas. No que se refere a esse grupo, a própria lei indica a possibilidade de entendimentos diferenciados na aplicação de medidas, podendo ou não ser cumulativas, implicando restrição da liberdade somada à inserção em programas sócio-educativos e/ou de proteção especial. Dos 41 (quarenta e um) casos, constatamos que apenas 8 (oito) foram encaminhados para programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento à alcoólatra e toxicômano (art.101, VI). Os demais, não receberam encaminhamento a programas dessa natureza.

A seguir, apresentamos um caso de irregularidade, tanto na apreensão quanto no encaminhamento. Trata-se de um adolescente de dezessete anos, que residia com o pai, a mãe, uma irmã e um irmão na Zona 7. Todavia, a família havia doado um dos filhos para outra família criá-lo ainda recém-nascido. Segundo afirmação da mãe, sem o seu consentimento, pois ela estava muito doente na época da doação. A mãe

sentia muita revolta e mágoa dessa situação, tentou localizar o filho doado mas não obteve sucesso na sua busca.

No período em que o adolescente foi apreendido, não estudava e nem trabalhava, mas não consta em que série parou de estudar. O adolescente era o filho caçula do casal. Consta ainda dos ofícios encaminhados pelo então diretor da ERA que o adolescente possuía “porte físico bastante forte e espírito de liderança”, expresso pela sua capacidade de liderar rebelião e ao ameaçar a integridade física de funcionários e internos (p.i. 19/08/1999 – A.F.S.).

Quando de sua primeira apreensão pela autoridade policial, “conforme o solicitante e testemunha, o elemento em pauta, constantemente encontra-se na Praça Raposo Tavares, fazendo uso de substância tóxica (cola de sapateiro), a qual está sendo entregue sob FAOC – Ficha de Atendimento de Ocorrência”. O adolescente “foi encaminhado à Vara da Infância e da Juventude e, posteriormente, encaminhado ao ERA (Escola de Recuperação de Adolescentes)” (p.i. 19/08/1999 – A . F. S.).

No caso em questão, estabelece o artigo 122 do Estatuto que

a medida de internação só poderá ser aplicada quando: I- tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa; II- por reiteração no cometimento de outras infrações graves; III- por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta.

No caso analisado, não ocorreu nenhuma das três hipóteses previstas no ECA que justificasse o encaminhamento do adolescente à ERA, como também na Lei n.6.368 de 21 de outubro de 1976, conhecida como Lei Antitóxicos<sup>16</sup>, que regulamenta esta situação. Além do que, a cola de sapateiro não está definida como substância entorpecente para fins legais, não constituindo, dessa forma, ato infracional passível de aplicação de medida sócio-educativa e tampouco de apreensão pela autoridade policial. O adolescente encontrava-se, portanto, em situação de risco.

Conforme Damásio Evangelista de Jesus (1993), o simples uso da droga não constitui delito. A apreensão se dá, geralmente, em função e justificada pelo porte da droga. No caso de adolescentes usuários de substâncias químicas não descritas como substâncias entorpecentes, o Estatuto estabelece as medidas de proteção previstas no artigo 101, VI, ECA.

Numa outra ocorrência do mesmo adolescente, o relatório analisado indica que o policial, ao abordá-lo, notou que ele estava cheirando cola, “que o mesmo era fugitivo da ERA, o qual foi apreendido e entregue naquela escola de recuperação”. Consta ainda do prontuário do adolescente que ele fugiu da ERA cinco vezes e que na última fuga em 22/11/98, não mais retornou. Notamos que o encaminhamento desse adolescente para a ERA, desde o princípio foi irregular, havendo a necessidade de encaminhamento do adolescente para clínicas especializadas, conforme dispõe o Estatuto.

---

<sup>16</sup> O artigo 16 da referida lei, dispõe como crime, “adquirir, guardar ou trazer consigo para uso próprio, substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal”. Estabelece a pena de detenção, de 6 meses a 2 anos e multa. O artigo 12 da referida lei dispõe como crime: “importar ou exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, expor à venda ou oferecer, fornecer ainda que gratuitamente, Ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar ou entregar, de qualquer forma, a consumo substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal. Pena de reclusão de 3 a 15 anos e multa. A lei regulamenta o porte, uso e o tráfico de drogas. Para aquele que adquire, guarda ou traz consigo para uso próprio a pena fica entre seis meses e dois anos de detenção, enquanto para aquele que trafica a pena varia de um mínimo de três anos de reclusão para um máximo de quinze anos.

A nova lei dos Juizados Especiais Federais (Lei nº 10.259/2001), estendeu a definição de crimes de menor potencial ofensivo àqueles punidos abstratamente com o máximo de dois anos para a pena privativa de liberdade. Como o crime do artigo 16 da Lei nº 6.368/76 é punido com detenção de 6 meses a 2 anos e multa, passou a ser considerado infração de menor potencial ofensivo.

Ainda em relação a esse caso, observamos que é comum os policiais referirem-se aos adolescentes das camadas populares como ‘elemento’. Já para os que se encontram na mesma faixa etária e, se detentores de bens, a literatura estudada demonstra o emprego do termo sujeito. A denominação de ‘elemento’ aponta para a estigmatização e classificação desses indivíduos de forma muito particular, aparecendo como um indicativo a mais na subtração de sua identidade e transformação em alguém que, por princípio, está em desacordo com as normas socialmente vigentes. O direito internacional condena o uso de expressão estigmatizante (Princípios Orientadores de RIAD, 1990, item 5, “f”).

Essa prática de identificação do pobre “bandido”, por excelência, constitui-se num fator a mais na inclinação do jovem para o crime, pois segundo Alba Zaluar (1985, p.157),

“é sobre os pobres que a polícia concentra seu poder fortalecido nos últimos vinte anos: comete injustiças nunca compensadas”. (...) É o policial treinado para vigiar, controlar e reprimir as classes previamente definidas como perigosas, que reforça o espelho negativo, montado nos estereótipos e preconceitos sociais”. Para eles não há pessoas, apenas ‘elemento’ sem direitos civis”.

No caso analisado, consta do relatório de uma das psicólogas da ERA, quando de uma das visitas aos familiares do adolescente que,

os pais sabem que este rapaz fuma MACONHA às vezes, mas acreditam que isso não faz mal algum. [...] Antes das drogas ele era um menino, trabalhador, honesto, econômico e sincero e amoroso. [...] Mas quando começou a sair com uma rapaziada da rua, se modificou totalmente. Deixou o trabalho, os estudos e não tinha mais vaidade nenhuma. [...] A mãe, de natureza muito forte, enfrentava até os traficantes para defender seu filho, arrumando assim muitas inimizades e confusão com a vizinhança, traficantes, polícia e quem mais atravessasse no caminho dela. Em momento algum apoiou a atitude do filho em ser drogado ou praticar furtos, muito pelo contrário, era a 1ª a chamar a polícia (p.i. 19/08/1998 – A.F.S.).

Percebemos a existência de contradição no depoimento da família e nos parece que isto não foi considerado pela psicóloga, pois embora ela diga que os pais afirmam que a droga “não faz mal algum”, a seguir eles dizem que não apóiam o consumo de drogas e que chegaram, inclusive, a chamar a polícia e a enfrentar os traficantes. Entretanto, não podemos ignorar a possibilidade de a mãe ter dito tais palavras como que querendo diminuir sua responsabilidade perante o envolvimento do filho com as drogas. Em continuidade ao relatório, escreveu a psicóloga:

[...] Depois de muito conversar, ela a mãe queria por toda maneira tirar o filho da ERA. Complementando que lá não é lugar para o filho dela. Expliquei minuciosamente como funciona o programa de recuperação e depois o Programa de Reintegração dos adolescentes e volta à sociedade, falei sobre as etapas que vão passar, da necessidade da espiritualidade que recebem na escola, dos cursos profissionalizantes etc... O casal ouviu atento, e chegaram a conclusão que o melhor lugar para o filho deles neste momento é nesta escola (p.i. 19/08/1998 – A.F.S.).

Como vimos, o discurso da profissional considera que os pais são mal preparados para orientação de seus filhos e, considera que privando o adolescente de seu convívio familiar, ela acredita nas estratégias e práticas do programa sócio-educativo, ao deixar claro através de seu discurso que o melhor caminho para sua educação, era a mãe delegar ao Estado, temporariamente, a responsabilidade na criação de seu filho.

Tais práticas apontam o desejo e a impotência desses adolescentes e de suas mães na tentativa de encaminhá-los para um mundo que se espera ser melhor. Diante do que é colocado para as famílias, elas não se vêem como a melhor opção de educar os seus filhos e sentem-se impotentes diante da autoridade que, no caso, representa o Estado. Todavia, não podemos deixar de pensar no caso dessa mãe, que em condições reais de escolha, optaria por ficar longe de seu filho e consideraria a ERA o local mais adequado para ele. Tal anuência se dá diante da impossibilidade de outra opção no cuidado preventivo e efetivo contra o crime e as drogas.

O artigo 100 do Estatuto dispõe que “na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários”. Além disso, o internamento de usuários é para casos de autoria de infrações consideradas graves e/ou reiteradas. Isso significa que não se pode ter em mente que a prática desse tipo de institucionalização é a medida mais eficaz na sua ‘recuperação’ ou ‘tratamento’. Ao contrário, de acordo com o Estatuto é necessário todo um investimento pedagógico no sentido de orientar esse jovem para o convívio social e familiar dentro de normas que lhe sejam favoráveis bem como aos seus familiares.

A pouca relevância dada à família, nesse contexto, pode ser entendida dentro de uma análise efetuada por Vianna (1999, p.154) ao nos mostrar como, desde as décadas iniciais do século XX, pôde ser percebido como a autoridade policial foi se sobrepondo à família justificada pela necessidade de proteger a sociedade de indivíduos tidos como efetiva ou potencialmente perigosos. Num outro plano, quando a família era quem procurava a polícia, esta delegava ao Estado a condição de gerir tanto as obrigações de manutenção física do adolescente, quanto a condução de sua ‘educação’. Tais atitudes foram construindo um saber e práticas que serviram para isolar a pessoa pela incapacidade da família de proporcionar condições morais, biológicas e mesmo educacionais. Encaminhando o indivíduo para alguma instituição, estaria suspensa, por um determinado período, a relação com a criminalidade.

No caso aqui analisado, notamos que a família foi ‘induzida’ a aceitar os valores e normas institucionais e a concordar em segregar da sociedade, seu filho, que poderia estar longe das drogas. A família foi levada a acreditar que haveria algum programa especializado para desintoxicação e recuperação, diante do discurso de uma psicóloga que, para ela, tinha autoridade para tal. O procedimento dado contribuiu para reforçar a idéia de que a segregação é a melhor alternativa para o considerado causador da desordem pública, tanto aos olhos dos grupos sociais privilegiados, como dos destituídos dos direitos. Observamos as dificuldades dos

integrantes do sistema de garantia de direitos em admitir o espaço aberto e a liberdade do adolescente de escolher um outro caminho em meio a condições determinantes tão adversas.

Para essa pessoa e mesmo para sua família não foi apresentada outra opção ou encaminhamento: clínicas especializadas para tratamento de dependentes químicos (art.101, VI), para a política de educação (art. 101, III) esporte, cultura e lazer, e estender a possibilidade de ampliar o atendimento especializado à família no sentido de promovê-la, assegurando-lhe também a presença em programas sócio-jurídico e econômico (art.101, IV). Não se vislumbrou ainda, a possibilidade de participar do processo de acompanhamento da medida e mesmo da definição do plano de atendimento personalizado do adolescente (art.94, III).

Na análise de casos semelhantes a esse, percebemos a preocupação do profissional da área da psicologia, ao responsabilizar o adolescente pelo uso de drogas e sua saída dessa condição, oferecendo como único caminho, a permanência na instituição de internamento privando-o da liberdade. Todavia, os casos analisados indicavam o tratamento e que na ERA, o internamento aparecia como um 'tratamento' possível para os adolescentes drogaditos que, na prática, se resumia a um repetir de orações e cursos denominados profissionalizantes e de curta duração, vistos como meios de se enfrentar o vício e a ociosidade.

Consta do artigo 123 que “a internação deverá ser cumprida em local distinto daquele destinado ao abrigo, obedecida rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade”. A proposta pedagógica de cada um dos programas, abrigo (medida de proteção especial) e internação (medida sócio-educativa) é fundamental e necessariamente distinta, pois os motivos de encaminhamento são diferenciados e o cumprimento da medida também (artigo 123, parágrafo único). O parágrafo 2º do artigo 122 do ECA, estabelece que, em nenhuma hipótese, será

aplicada a internação, pois há outras medidas adequadas para casos dessa natureza como as restritivas de liberdade, cumpridas em meio aberto e as de proteção especial. No caso aqui destacado, percebemos ser as medidas de proteção especial as mais indicadas.

Norbert Elias (1994, p.146) ajuda-nos a entender essa disposição a respeito da normatização do social no 'processo civilizador'. Segundo o autor, os preceitos e normas sociais são traçados com nitidez para modelar a vida das pessoas. Assim, a censura e a pressão dos hábitos são tão fortes que acabam sendo aceitos como 'normalidade'. No caso dos jovens, dada a sua condição peculiar de desenvolvimento, acabam por submeter ao padrão de comportamento exigido pela sociedade, ou sendo excluídos dela e colocados num "ambiente decente". A criança que não atinge o nível de controle das emoções, exigido pela sociedade, é considerada como "doente", "anormal", "criminosa", ou simplesmente "insuportável" e, em conseqüência, deve ser também excluída do convívio social. A concepção e trato às pessoas e grupos sociais, "varia(m) de acordo com os modelos historicamente mutáveis na formação de afetos".

Notamos ser comum à associação do uso das drogas o fato de adolescentes estarem na condição de desocupados e ociosos, uma vez que, não estão vinculados a qualquer tipo de trabalho ou ocupação. A visão do adulto com relação ao adolescente, na maioria das vezes, é o de compará-lo aos adultos, fundada no princípio do 'mito' do trabalho como a educação por excelência das camadas populares no lugar de perceber que a concepção educativa abrange, além da educação escolar, outras possibilidades de desenvolvimento físico, intelectual, psicológico, afetivo e profissional, propiciadas pela prática de esportes, cultura, lazer e profissionalização (art.4º, ECA) aos adolescentes em geral e, principalmente, para os que se encontram institucionalizados em espaços privativos de liberdade (art.124, XI e XII). Essa dimensão não é comumente considerada pelos profissionais que atuam nesses programas de atendimento, não verificando as aptidões, as necessidades e os direitos dos adolescentes. Quando ocorre a oferta de tais

atividades, geralmente têm a intenção de ocupar o tempo ocioso do adolescente sob sua responsabilidade no intuito de desviá-lo de certos comportamentos considerados socialmente 'indesejados'.

Num outro caso analisado, a questão do trabalho ganha maior destaque para o programa e para o profissional do que a profissionalização do adolescente. Do relatório emitido pela psicóloga da ERA, consta que “a mãe e irmã quase nunca falam (da possibilidade do adolescente) trabalhar, só falam dele fazer uns cursos ‘profissionalizantes’, (dizem que) ele já começou alguns, não finalizando nenhum deles” (p.i. 27/03/98 – C.E.T.).

Essa atitude aparece mais como uma censura às expectativas da mãe, pois para a psicóloga, as perspectivas que se apresentam para esses jovens estão na trilha da imediata entrada no mundo dos adultos, inserindo-os no mercado de trabalho, para que se tornem produtivos. Dessa forma, a adolescência não é reconhecida como uma etapa particular da vida, uma fase de formação de valores e de abandono gradual da infância.

Existe também outro caso que teve como medida sócio-educativa para se livrar do vício, o internamento na ERA. A análise deste caso mostra-nos uma série de irregularidades cometidas por responsáveis pelo atendimento, que desviaram, em muito, a compreensão do que propõe o Estatuto. Tratava-se de um adolescente de 17 anos, residente no Jardim Universo, encaminhado à ERA em 29/09/1997, pela Polícia Militar, através de solicitação feita pelo Conselho Tutelar. Conforme consta da FAOC: “o referido menor encontrava-se agressivo no Conselho Tutelar, o mesmo foi encaminhado pela guarnição até a ERA (Iguatemi)”. O encaminhamento do CT diz que o motivo da transferência para a ERA fundamentou-se no “artigo 101, inciso VII do ECA” (abrigo em entidade – medida de proteção especial). Não há carta de internação provisória. Há um documento do Poder Judiciário estabelecendo o

seguinte: “determino o encaminhamento do adolescente [...] à ERA, setor de toxicômanos visando sua recuperação (art.101, inciso III do ECA)” (p.i. 29/09/1997 – A. A.C.).

O Conselho Tutelar foi criado pelo Estatuto para ser um órgão de proteção à criança e ao adolescente violados em seus direitos ou em vias de violação, devendo quando for o caso, fazer o encaminhamento para programas sociais (art.136, I a XI). Esse Conselho não tem competência para encaminhar adolescentes considerados autores de ato infracional nem mesmo para o abrigo (art.136, VI) e, tampouco, para um programa sócio-educativo sem autorização judicial. Já vimos que a aplicação da medida sócio-educativa é de competência do Poder Judiciário; e, muito menos, sob a alegação de que o adolescente estava “agressivo” na sede do conselho. Assim agindo, o Conselho Tutelar extrapolou sua função, cometendo ato irregular ao violar o direito do adolescente. Observamos que, somente após o encaminhamento do adolescente pelo Conselho Tutelar à ERA, foi que o Poder Judiciário determinou “o encaminhamento à ERA, setor de toxicômanos, visando sua recuperação”. Tal atitude acabou não só por determinar a detenção irregular, como por confirmar uma atuação irregular do Conselho, merecendo ser responsabilizado por tal ação, de acordo com o ECA. A sua função seria convocar os pais ou responsável e encaminhar para uma clínica especializada e demais programas sociais necessários para a inclusão na vida social, incluída a dimensão familiar.

Além do entendimento de que a ERA se destinava a ‘abrigar’ adolescentes usuários de drogas para sua recuperação e estabelecimento da ordem pública, outro fator observado diz respeito à frequência na qual os adolescentes internos na ERA eram encaminhados ou transferidos para a Delegacia de Polícia, numa manifestação explícita de que o programa não possuía condições de cumprir a medida de internação e, tampouco, o internamento provisório.

Dispõe o Estatuto que “a internação, decretada ou mantida pela autoridade judicial, não poderá ser cumprida em estabelecimento prisional” (artigo 185). Em casos que “inexista na comarca características definidas no artigo 123, o adolescente deverá ser imediatamente transferido para a localidade mais próxima” (parágrafo 1º do artigo 185). Sendo impossível a pronta transferência, não se pode ultrapassar o prazo máximo de cinco dias neste tipo de espaço público (art. 185, parágrafo 2º, ECA).

Nos demais casos analisados a seguir, percebemos que a decisão de encaminhar para a delegacia de polícia constituiu-se em práticas muito utilizadas pelos responsáveis do programa sócio-educativo de internamento e pelos poderes constituídos, de então.

Encontramos no prontuário individual de um adolescente, um ofício, emitido pelo diretor da ERA ao Juízo da Infância e da Juventude:

Referindo-me aos adolescentes [...], [...] e [...], todos com várias passagens e fugas desta instituição; considerando o seu porte físico, grau de agressividade e de liderança que é usada de forma incorreta, ou seja, induzindo os demais internos à rebeldia com rebelião, instigando “disputas internas” e, considerando ainda a fragilidade das instalações deste estabelecimento, somados à deficiência quantitativa de material humano; solicito a apreciação de V. Excia. no sentido de que não autorize o seu internamento, ainda que provisório, nesta instituição quando de sua recaptura, uma vez que seu retorno poderá provocar acontecimentos com conseqüências imprevisíveis (p.i. 19/08/98 – A.F.S.).

Ao referir-se às várias passagens dos adolescentes que fugiam da instituição e devido à ‘recaptura’ do adolescente referido acima, o diretor demonstrou a concepção que tinha na relação do ser-adolescente associada à condição de ‘criminoso em potencial’. A direção de uma instituição é responsável pelo que ocorre no seu interior e pela segurança do adolescente. No entanto, observamos no caso

uma seqüência de irregularidades e a convivência das autoridades envolvidas nas políticas de direitos infanto-juvenis, integrantes do sistema de garantia de direitos, numa ação interdependente, manifesta de indiferença em relação ao trato com essa população. A ação do diretor não foi em assumir a responsabilidade de melhoria das condições do local para receber os adolescentes em cumprimento de medida, mas, a de violar os seus direitos ao solicitar o seu encaminhamento para a delegacia.

O próprio despacho do juizado em resposta ao pedido do diretor da ERA reafirma a posição pedagógico-legal do diretor: “Comunico à Vossa Senhoria que este Juízo autorizou os adolescentes [...], [...] e [...], a permanecerem na Delegacia do Menor, por um prazo não superior a 45 dias [...] até a conclusão dos referidos autos” (p.i. 19/08/98 – A.F.S.).

Devemos ressaltar que a Delegacia Especializada da Juventude – e não do ‘menor’ como disse o juiz – funciona junto com a 9ª Subdivisão Policial de Maringá, não possuindo celas para os adolescentes, os quais ficam em celas separadas dos adultos que cumprem penas.

Uma outra observação a ser feita nesse caso é a de que o adolescente já estava internado na ERA quando fugiu e, apesar disso, o juiz, desconsiderando o prazo da internação anterior, determinou mais quarenta e cinco dias de prisão. Tal atitude mostra o descumprimento da lei pela autoridade competente, conforme os artigos 183, 185, parágrafos 1º e 2º do Estatuto.

Notamos que os adolescentes considerados ‘perigosos’, usuários de drogas, quando quebravam as regras impostas pela instituição ou os que fugiam, eram colocados

pela direção da ERA no 'corró', ou seja, num espaço de isolamento, sem comunicação exterior.

Na trajetória de existência da ERA, muitos foram os adolescentes que de lá se evadiram. Alguns não retornaram e outros não se tem notícias do destino que lhes foi dado, o que nos permite pensar que tanto podem estar fora do município, na mesma condição em que se encontrava ou em outro tipo de vida, quanto podem ter morrido por causas desconhecidas ou sido assassinados.

Ao internar adolescentes numa instituição sócio-educativa para livrá-los das drogas, continua a lógica de considerar a 'instituição total' em contraposição à idéia de incompletude institucional prevista no ECA, ou seja, de que nenhuma instituição sozinha é capaz de reintegrar qualquer pessoa que por, inúmeras razões, viu-se alijada das normas (art.7º, ECA, art.87, I). Na visão da incompletude institucional, a instituição não pode ter um fim em si mesma. O discurso e a prática devem ser definidos para que não resultem dúvidas aos implicados, inclusive devendo haver a participação efetiva do adolescente e de sua família em todo o processo. Ao propor a implementação das medidas sócio-educativas, pretende-se que esse sistema de proteção, em sua especificidade, articule-se em todos os níveis da administração pública e nas esferas de suas competências e atribuições (art.86, ECA).

Percebemos que, após o cumprimento da medida de internamento, alguns adolescentes foram encaminhados para outras políticas, programas de proteção especial como o tratamento especializado a toxicômanos<sup>17</sup>, e inclusão em estabelecimento de ensino. Na análise dos prontuários individuais, foi constatado que alguns foram encaminhados para o Sanatório de Maringá, por motivos de saúde, ficando sob tratamento médico naquele lugar. Outros que aceitaram o

---

<sup>17</sup> Percebemos que a maioria dos programas para usuários de drogas e vítimas de violência, estão dispostos na política da assistência social. No entanto, a violência e as drogas não são exclusividade das camadas populares, ocorrem independente da classe social do sujeito. É importante a articulação das políticas de saúde, educação e assistência social, entre outras na implementação do sistema de garantia de direitos.

tratamento, foram encaminhados para o MAREV – Maringá Apoiando a Recuperação de Vidas – entidade não governamental, para tratamento de usuários de substâncias químicas, ou para o Centro Integrado de Saúde Mental – CISAM, programa da Secretaria Municipal de Saúde. No entanto, o programa não tinha qualquer convênio com o sistema de saúde para cuidar dos adolescentes internos. Aos adolescentes liberados da instituição, nenhum encaminhamento foi dado, uma vez que não existia, no município, programa destinado ao apoio e acompanhamento ao adolescente egresso, conforme previsto no artigo 94, XVIII do ECA.

Quanto ao programa de proteção de apoio sócio-jurídico-familiar, não houve a sua implementação conforme previsto no ECA, uma vez que o Conselho Municipal continua a discutir a necessidade da criação de programas dessa natureza, não tendo como fazer o atendimento apropriado da família e dos adolescentes autores de ato infracional, durante ou após o cumprimento da medida. Nos relatórios psicossociais dos adolescentes, de um modo geral, aparece a necessidade de programas de acompanhamento das famílias.

A punição mediante internamento continua sendo a prática de atendimento aos usuários de drogas e em situação de conflito com a Lei. Nos casos analisados, percebemos a permanência do trato punitivo e repressor, contrário à filosofia da proteção integral. Se o sistema cumprisse o seu papel e, em rede de proteção social, portanto, numa ação de proteção integrada e, aqueles que ainda estão cumprindo medidas sócio-educativas, atenderia aos pressupostos da doutrina da proteção integral, de modo geral e o usuário de drogas em especial.

## 5.2 INFRAÇÕES CONTRA A PESSOA E CONTRA O PATRIMÔNIO

No município de Maringá, as infrações mais graves cometidas pelos adolescentes referentes àquelas contra a pessoa, apontam para um percentual muito pequeno nas estatísticas. Dos 128 (cento e vinte e oito) casos analisados, encontramos apenas um (01) de tentativa de homicídio.

O caso que encontramos, foi de um adolescente de dezesseis anos de idade, que residia com a mãe viúva e mais dois irmãos no Jardim Internorte. A mãe, cozinheira, era a responsável pelo sustento dos filhos. O adolescente não estudava mas declarou que era montador de móveis, respondendo ao processo por tentativa de homicídio, furto e porte ilegal de arma, além de responder por outras infrações por furto e furto qualificado<sup>18</sup>.

Consta do auto de apreensão em flagrante, a declaração da primeira testemunha, um policial militar que disse,

[...] por volta da 01:00 hora, a equipe estava em ronda [...] onde estava ocorrendo uma discussão entre o adolescente e a vítima, sendo que quando passavam pelo local, foram informados por um popular que um veículo havia sido arrombado. Ao que se dirigiram para aquele local que estavam verificando ouviram disparos de arma de fogo, sendo que de imediato retornaram para o local da discussão quando souberam que o infrator havia efetuado um disparo de arma de fogo contra a vítima e se evadido em uma bicicleta; que em diligências conseguiram abordá-lo, encaminhando-o para a delegacia. Que na delegacia, encontraram com o infrator cerca de trinta cartões telefônicos, 195 reais, um revólver calibre 32 de fabricação argentina, além de um aparelho de telefone celular que foi furtado momentos antes de um veículo [...]. (autos n.105/2000)

---

<sup>18</sup> Infração cometida mediante: I – destruição de obstáculo; II – abuso de confiança, ou mediante fraude, escalada ou destreza; III – emprego de chave falsa ou IV – concurso de duas ou mais pessoas (art. 155, I a IV, CP).

Apesar de a polícia não estar presente no momento em que o ato ocorreu, uma vez que ela apareceu logo após ouvir os disparos, pois estava fazendo a ronda no local, os dois policiais foram ouvidos como testemunhas do fato na Delegacia<sup>19</sup>. No entanto, havia outras pessoas que presenciaram o fato, mas estas não constam terem sido ouvidas, nesse momento. No depoimento de um dos policiais, observamos que o adolescente foi, de imediato, adjetivado como infrator.

A presença dos policiais fazendo rondas nos bairros populares, podemos verificar nas análises de Zaluar (1994, p.33) mostrando que nesses bairros as pessoas são sempre tidas como suspeitas “é o estigma que todos carregam, sejam trabalhadores ou não, de pertencerem ao antro dos *vagabundos, malandros e bandidos*”. Uma das técnicas repressiva “é a estigmatização de quem se quer reprimir”. Pensamos que a política de segurança pública deve de fato, cumprir seu papel e função, priorizando ações de prevenção como as de coerção, mas desvinculadas de qualquer concepção estigmatizadora da população.

Na Delegacia, o adolescente na presença de seu curador nomeado pela autoridade policial, alegou que

estava numa lanchonete bebendo com outras pessoas, quando um casal saiu dali e foi atrás da lanchonete; que o infrator os seguiu e viu quando começaram a discutir, mas que viram o infrator e perguntaram o que ele queria, onde o infrator questionou-os o porquê da briga, ao que a vítima veio na sua direção e lhe agredindo, sendo que o infrator correu dali, foi

---

<sup>19</sup> O adolescente foi encontrado pelos policiais logo após os fatos, com instrumentos (arma) que fazem presumir ser ele o autor da infração, configurando-se, pois, hipótese de flagrante conforme disposto no artigo 302, IV, do Código de Processo Penal. A oitiva de duas testemunhas no auto de prisão (ou apreensão) em flagrante é requisito formal essencial, cuja falta gera nulidade. A jurisprudência aceita que essas testemunhas sejam os próprios policiais, enquanto testemunhas da prisão e não do fato ilícito em si (conforme artigo 304 “caput” e parágrafo 2º do Código de Processo Penal). As demais testemunhas, entre elas a vítima, devem ser identificadas pela polícia mas podem ser ouvidas depois da lavratura do auto de prisão (ou apreensão) em flagrante.

até a sua residência e armado de um revólver, efetuou dois tiros contra a vítima, tendo acertado um dos tiros o qual lhe atingiu na coxa; que após os disparos, tentou evadir-se do local mas foi detido por policiais militares que encontraram comigo uma arma de fogo, cartões telefônicos e um aparelho celular o qual foi encontrado no interior de um veículo [...] que estava estacionado na garagem da residência; que o dinheiro que portava no momento da prisão refere-se a dinheiro de seu trabalho como montador de móveis, que adquiriu a arma em um bar [...] tendo pago R\$ 50,00. [...].

Notamos que as declarações do adolescente na delegacia foram sucintas, resumindo-se a relatos acerca do que ocorreu, não esclarecendo sobre os fatos que o levaram a cometer o ato infracional. No entanto, esse adolescente, na presença do juiz, junto com o promotor público e sua mãe, procurou dar outra versão do fato ocorrido:

na ocasião, estava bebendo com uma mulher na lanchonete [...], quando a mesma disse-lhe que seu ex-marido a estava ameaçando; que minutos depois um homem a chamou e dirigiram-se os dois para os fundos do referido estabelecimento, onde iniciou-se uma discussão; que o declarante foi até lá ver o que estava acontecendo, e acabou por envolver-se em luta corporal com a vítima [...], que chegou a sacar um canivete do bolso, mas não tentou esfaquear [...]; que foi correndo até sua casa e pegou um revólver calibre 32 que havia comprado havia uma semana de um desconhecido [...], ato contínuo retornou à lanchonete [...], onde deferiu dois tiros, um no chão e outro na perna da vítima, [...], em seguida saiu de bicicleta sendo alcançado pela Polícia Militar que efetuou sua apreensão; Que o declarante esclarece que na ocasião, ao ser levado para a delegacia de polícia, disse o que os policiais lhe mandaram em virtude de estar apanhando muito.

Como podemos perceber, nessa ocasião o adolescente procurou meios de atenuar a gravidade do ato cometido e apresentou uma versão diferente da anterior, que lhe fosse mais favorável. Disse que o primeiro depoimento no âmbito da Delegacia foi efetuado sob pressão policial, que foi coagido pelos policiais a dar aquela versão, mas que ela não correspondia ao ocorrido. Procurou relativizar a gravidade do fato ao mostrar que estava bebendo e que, o motivo que desencadeou a discussão foi em defesa da mulher envolvida; que não pretendeu, em nenhuma ocasião, embora estivesse com um canivete e depois com arma de fogo, ferir a vítima.

Em Zaluar (1985, p.85) encontramos os fundamentos que podem explicar as versões diferenciadas: “a instituição jurídico-penal é representada como menos repressiva e mais técnica, a figura do juiz é a de alguém que não extrai confissões ou depoimentos à força, mas que ouve o réu”. Ao contrário da instituição policial, cuja “experiência de serem apanhados em flagrante, o que pode ou não gerar um processo judicial, põe os membros das classes perigosas em contato com a violência policial”.

Na audiência de instrução e julgamento, notamos que o depoimento da vítima no referido caso, foi ao encontro do que disse o adolescente, e no sentido de atenuar a participação dele no feito ao declarar que, “o fato ocorreu sob circunstâncias peculiares [...] que ambos haviam ingerido bebida alcoólica, estando alterados psicologicamente, motivo porque [...] teria tentado ‘se exhibir’ para seus amigos, provocando [...] para uma briga”. E, ainda quando diz que “partiu para cima de [...] mesmo quando ele estava armado”. A vítima ao ser questionada sobre a lesão sofrida, afirma que o dano na perna fora simples, que depois de um dia de internamento, foi liberado pelo hospital indo para casa pilotando sua moto.

Nas análises de Zaluar (1994, p.79), podemos buscar elementos para pensar no uso de arma de forma exibicionista, uma vez que “o revólver na cintura é o objeto que completa o quadro das representações sexistas, por ser ele mesmo um símbolo fálico e por assegurar a proteção neste mundo de relações violentas”. Tal entendimento pode explicar a “inclinação do adolescente para valorizar a arma e o fumo, a disposição para matar, o dinheiro no bolso para impressionar as garotas etc”. Os objetos apresentados, bem como “a disposição de matar são como símbolos da masculinidade na difícil passagem para o mundo adulto” (ZALUAR, 1994, p.75). É a importância dada pelos jovens na representação que o uso da arma traz para essa população, do poder, da força, na demonstração de coragem e ao mesmo tempo, pode representar proteção efetiva contra a violência a que estão geralmente expostos.

Quanto ao depoimento da vítima em juízo, não se pode afirmar o motivo que a levou a atenuar a infração cometida. Zaluar (1994, p.49) novamente nos ajuda a conjecturar, pois em seus estudos constatou que “pobres e bandidos se confundem, aliados naturais que são por participarem de uma ‘cultura marginal’ comum”. Deve-se acrescentar ainda que, a audiência se faz dentro de uma formalidade imposta pela justiça, ressaltada pela presença do juiz, do promotor, do advogado, do escrivão, dos responsáveis e das testemunhas e que esse fato pode intimidar a vítima e levá-la a atenuar o fato.

Na audiência, as declarações das testemunhas que haviam presenciado o ato, confirmaram a versão do adolescente de que ele não atirou mais vezes na vítima porque sua intenção não era matar e sim assustá-lo; que mesmo ferido à bala, o outro continuava a investir contra o adolescente. Segundo o promotor, foi constatado no laudo de apreensão que ainda havia três balas no revólver utilizado pelo adolescente. Se a intenção do adolescente fosse matar o sujeito, poderia ter atirado mais vezes.

Diante dos relatos da vítima e das testemunhas, a promotoria considerou a procedência parcial das infrações cometidas, pois o adolescente também respondia por furto e porte ilegal de arma, além da infração de furto qualificado referente aos autos n.96/2000. Quanto à infração de tentativa de homicídio, não restou configurada, pois

A vítima e a testemunha [...] narraram que houve decisiva participação do ofendido para o episódio, provocando o adolescente, que poderia prosseguir até obter o resultado morte, porém desistiu, tendo apenas disparado contra a perna da vítima, desistindo de outros atos espontaneamente. A lesão que a vítima sofreu é leve [...]. Contudo, a vítima presente em audiência disse que a lesão foi simples, um dia de internamento e no dia seguinte saiu já pilotando sua moto.

A justiça considerou que o ato praticado foi de natureza leve e desse modo, desclassificou a infração de tentativa de homicídio para lesões corporais leves. Foi deliberado ao adolescente a aplicação das medidas sócio-educativas de LA e PSC, por dois meses e medidas de proteção como o encaminhamento ao TEMM e matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento de ensino (Autos n.105/2000 e 96/2000). Na verdade, o adolescente recebeu três medidas, sendo duas sócio-educativas (LA e PSC) e uma de proteção especial. Cabe observar que a medida de LA deve ser cumprida num tempo mínimo de seis meses e a de PSC num tempo máximo de seis meses. No entanto, as duas medidas resultaram em apenas dois meses o tempo máximo de duração.

No caso do adolescente o defensor alegou que o adolescente já havia dito no termo de audiência que sua conduta fora em legítima defesa e que as testemunhas presentes na audiência confirmaram tal versão. Quanto aos furtos dos cartões telefônicos, alegou-se que esses foram em parte recuperados, juntamente com o aparelho celular. Desse modo, o defensor acolheu o deliberado pelo Ministério Público ao desclassificar o ato infracional imputado ao adolescente, bem como as medidas por ele deliberadas.

Percebemos que o adolescente permaneceu na delegacia até o dia da audiência de instrução e julgamento entre 23 de fevereiro e 17 de março de 2000, durante vinte e três dias. Mesmo existindo a ERA ele não foi encaminhado para lá, porque foi considerado perigoso pelas suas várias passagens e fugas da instituição e pela gravidade do ato cometido. Com relação à última infração cometida, os prazos judiciais de aplicação de medida sócio-educativa foram cumpridos (decisão em até quarenta e cinco dias) mas as condições de aguardo da sentença não foram cumpridas de acordo com o previsto no ECA.

Cabe ressaltar que a infração cometida pelo adolescente tipificada inicialmente como tentativa de homicídio (art.121, c/c art.12, II, Código Penal) é considerada um ato de gravidade pelo Estatuto (art.122), um ato de violência contra a pessoa. Além disso, o

porte da arma de fogo e o ato de atirar constituem uma ameaça e conseqüente violência. O Estatuto estabelece a normatização do social e as medidas a serem tomadas em razão da gravidade do ato cometido, determinando assim medidas sócio-educativas previstas no artigo 112, para a responsabilização do sujeito. O seu caráter não é de repressão, mas educativo, pedagógico respeitando a condição peculiar de desenvolvimento do adolescente. Ficar aguardando na delegacia, como vimos, é condição irregular, conforme dispõe o Estatuto artigo 122, assim como é irregular não aplicar uma medida condizente com a gravidade do ato infracional praticado.

Não se trata aqui de romantizar por se tratar de uma população com direitos específicos dada a sua condição peculiar, mas de considerar as formas de encaminhamento e as regras que controlam as ações. Segundo Zaluar (1994, p.30) “a violência não é alguma coisa peculiar à nossa época ou à nossa sociedade. [...] O que variam são as suas formas de manifestação e as regras sociais que as controlam”.

Ao analisarmos o relatório sobre o caso, emitido pela equipe do SAI, dele constam as dificuldades do adolescente em conseguir matricular-se num colégio próximo à sua casa e também cuidar de seu irmão mais velho que estava acamado. Como não havia vaga, o SAI solicitou ao juiz que determinasse judicialmente a abertura da vaga e, em 24 de abril de 2000 a determinação judicial foi emitida, cumprindo-se o determinado na sentença judicial.

A mesma equipe que era responsável pela fiscalização da medida, executava-a junto ao adolescente, o que contrariava a lei. Com o Estatuto, o Poder Judiciário ficou responsável pela aplicação da medida sócio-educativa enquanto a execução ficou sob a responsabilidade do poder executivo, por meio dos programas sócio-educativos criados e implementados no município, o que justifica tal irregularidade.

Consta do relatório da equipe técnica do SAI, responsável pela execução das medidas em meio aberto (LA e PSC), que o adolescente estava “comparecendo regularmente neste juízo para receber auxílio e orientação”. Consta ainda que a PSC estava sendo realizada no TEMM semanalmente, com a duração de 06 horas. A LA aplicada restringia-se ao auxílio e orientação conforme consta do Estatuto, artigos 118 e 119, incisos I a IV.

Para a execução da medida sócio-educativa faz-se necessário um planejamento pedagógico para cada uma delas. Consideramos complexo a mesma equipe executar ao mesmo tempo duas medidas e também fiscalizá-las.

Se foram poucas as infrações cometidas contra a pessoa, vimos no caso em questão, a dificuldade de aplicação correta da lei. Quanto às infrações contra o patrimônio, estas não foram nada insignificantes. Dos 55 (cinquenta e cinco) procedimentos instaurados pelo Ministério Público para apuração de ato infracional referentes aos anos 2000 e 2001, 27 (vinte e sete) foram infrações cometidas contra o patrimônio (furto, dano ao patrimônio e receptação).

Dos 73 (setenta e três) prontuários individuais analisados, em 25 (vinte e cinco) deles não constavam a tipologia da infração; 28 (vinte e oito) referiam-se a furto, 3 (três) a roubo, 2 (dois) a estelionato. Portanto, dos 48 (quarenta e oito) prontuários, dos quais constavam a tipologia da infração, 33 (trinta e três) referiam-se a infrações cometidas contra o patrimônio (roubo, furto e estelionato).

Por infração contra o patrimônio, entendemos os crimes previstos na parte especial, Título II, Capítulos I a VIII do Código Penal, nos artigos 155 a 180. Nesta pesquisa consideramos a tipologia das infrações encontradas nos documentos analisados

(furto, roubo, dano, estelionato e receptação)<sup>20</sup>. Tais infrações requerem necessariamente a responsabilização do considerado infrator aos prejuízos causados aos bens patrimoniais, sejam eles pertencentes ao Estado ou a pessoas jurídicas de direito privado, ou ainda às pessoas físicas.

Novamente em Zaluar (1994, p.29) encontramos os fundamentos para atitudes dessa natureza. Em suas pesquisas constatou “que o roubo eventual é bastante generalizado entre os jovens e essa percepção do roubo e o ato de praticá-lo parecem estar vinculados a uma forma de contestação da sociedade, mas que é logo rotulado de crime pelas autoridades públicas”.

Em suas análises (1994, p.80) sobre a relação entre pobreza e criminalidade, foi constatado que o crime mais comum praticado pelos jovens das classes populares, é o roubo eventual em estabelecimentos comerciais. É também

o que parece mais justificado com o discurso sociológico da necessidade em razão dos salários baixos, do desemprego, da família grande etc. A sua execução também não faz do seu autor um criminoso aos olhos da população, embora não deixe de estar presente no cálculo da sua viabilidade a possível detenção e estigmatização pela polícia.

Como vimos, nos casos analisados no item 5.1. a prática dessa infração aparece associada ao uso de drogas.

---

<sup>20</sup> Furto – art.155: “subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel”. Roubo – art.157: “subtrair coisa móvel alheia para si ou para outrem, mediante grave ameaça ou violência a pessoa, ou depois de havê-la, por qualquer meio, reduzido à impossibilidade de resistência”. Dano – art.163: “Destruir, inutilizar ou deteriorar coisa alheia”. Estelionato – art.171: “Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento”. Receptação – art.180: “Adquirir, receber ou ocultar, em proveito próprio ou alheio, coisa que sabe ser produto de crime, ou influir para que terceiro, de boa fé, a adquira, receba ou oculte.

Analisando os autos, temos um adolescente que passou a responder, em um único processo, pelas infrações descritas no artigo 155 “*caput*” (por furto), e no artigo 155, parágrafo 4º, I (por furtos com destruição ou rompimento de obstáculo à subtração da coisa). Notamos que o processo foi iniciado com o Boletim de Ocorrência emitido pela Delegacia em 11/08/1999, quando ocorreu a primeira infração. A carta de internação foi emitida em 20/09/99. O adolescente foi detido por um vigia em 30 de agosto e a representação foi realizada pelo Ministério Público, no mesmo dia. As testemunhas designadas foram os policiais que o apreenderam, as vítimas das infrações cometidas e um vigia de uma empresa que o deteve, data na qual foi encaminhado pela Polícia Civil à ERA. Na audiência de apresentação, o adolescente declarou:

que cometeu os furtos para conseguir algum dinheiro com o fim de sustentar o vício da ‘maconha’. Que está internado há 35 (trinta e cinco) dias junto à ERA e pretende continuar naquele estabelecimento, uma vez que, durante esses 35 dias conseguiu com muita dificuldade deixar o uso da ‘maconha’, está trabalhando e está estudando naquele local (ERA) (Autos n.409/99).

A lógica da potencialidade do crime pelo uso das drogas e pela necessidade de manutenção da ordem pública pode ser percebida quando o próprio adolescente admite furtar para sustentar o seu vício e expressa o desejo de deixá-lo.

Zaluar (1994, p.12), analisando os dados sobre o aumento do número de assaltos no estado do Rio de Janeiro, e a sua vinculação com o consumo de drogas, observou que

não se trata apenas de assaltar para ter acesso aos bens de consumo valorizados na nossa sociedade, que são símbolos através dos quais construímos nossas identidades e marcamos nossas posições sociais. Trata-se também de assaltar para conseguir dinheiro cada vez mais necessário na manutenção do comércio e na alimentação dessa engrenagem inexorável do crime organizado.

A fala do adolescente ao insistir que pretende continuar internado na ERA, pois ali conseguiu ficar livre do uso das drogas, tanto pode ser entendida como uma tentativa de se mostrar dentro das normas defendidas pela Polícia e pela Justiça, como, por razões de “moralidade”, que seguem as mesmas funções de “higiene” ou “higiênicas”, e contribuem para condicionar os adolescentes a aceitar determinado padrão social por esses meios (ELIAS, 1994, p.153). Tais razões objetivam modelar o comportamento socialmente desejável, fazendo com que ele pareça à mente do indivíduo resultar de seu livre arbítrio e ser de interesse de sua própria saúde ou dignidade humana.

Quando de sua apresentação em juízo, no despacho do promotor sobre a possibilidade de remissão, foi assim deliberado: “considerando sua alegação de que é toxicômano e desempregado (certamente furta para custear o seu vício) manifesto-me pela sua internação na ERA a fim de se resguardar a ordem pública”. Em continuidade definiu: “a suspensão do processo pelo prazo de 60 (sessenta) dias”, em que será aplicada “a medida de proteção consistente no abrigo junto à ERA” (autos n.409/99).

Consta do artigo 123 que “a internação deverá ser cumprida em local distinto daquele destinado ao abrigo, obedecida rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade”. Observamos que a proposta pedagógica de cada um dos programas, abrigo e internação, necessariamente deve ser diferenciada, uma vez que os motivos de encaminhamento foram diferenciados e o cumprimento da

medida também se faz de forma distinta. E ainda, segundo o Estatuto, a proposta pedagógica é fundamental (artigo 123, parágrafo único).

Estabelece ainda o artigo 183 do Estatuto, que “o prazo máximo e improrrogável para a conclusão do procedimento, estando o adolescente internado provisoriamente, será de quarenta e cinco dias”. Observamos que o adolescente nesse processo teve sua permanência definida na ERA até que foi emitida a autorização para sua desinternação, quando a sua mãe procurou a promotora para dizer que um outro filho encontrava-se “em estado de saúde grave,” e que desejava “seguir com a família para Piracicaba para acompanhar o estado do filho hospitalizado”. A promotoria deliberou “considerando o estado do irmão, considerando ainda, a iminência de sua liberação”, requereu ao juiz que antecipasse o desabrigoamento do adolescente.

Observamos que o promotor, ao deliberar pela remissão, encaminhou o adolescente para ‘abrigoamento’ num programa privativo de liberdade, a ERA (art.127, ECA). Nesse caso, não caberia ao promotor deliberar sobre o internamento, uma vez que não ocorreu o procedimento contraditório com a necessidade de defesa técnica determinada no artigo 110, ECA, e, ainda que em seu discurso houvesse a justificativa de que tal procedimento era uma medida de proteção. Devemos observar que o Estatuto não estabelece ‘benefícios’, estabelece direitos.

A questão de o adolescente ter cometido reiteradas infrações, passíveis de serem aplicadas medidas sócio-educativas, queremos destacar, nesse caso, que nenhuma infração foi cometida com ameaça ou violência considerada grave pelo Estatuto (art.122), de modo que seria possível ter sido aplicada uma medida restritiva de liberdade associada a uma de proteção especial, e que também poderia ter sido feito o encaminhamento desse adolescente às políticas de educação, esporte, cultura e lazer e saúde, dentre outras.

Há que se destacar ainda nesse processo, que quando o adolescente diz estar 'trabalhando e estudando na ERA', há uma confusão, pois constatamos que a ERA possuía apenas um professor para cumprir a obrigatoriedade da educação realizada na instituição. Todavia, o abrigo não deve significar prisão, e, no caso, o adolescente deveria ser encaminhado para uma escola formal fora dos muros da instituição, premissa básica das medidas de proteção especial ou sócio-educativas, não graves e/ou em semiliberdade. Quando ele diz que está trabalhando naquele local, esse adolescente reproduz a imagem geral que a instituição projetava para ele. Isso se levamos em conta que por trabalho compreendemos o exercício regular de atividades produtivas.

Reportamo-nos aos ensinamentos de Carrano (2000, p.23) ao analisar que

o distanciamento dos processos concretos de produção da vida social e cultural cria o campo simbólico para a produção dos preconceitos e estereótipos em relação aos jovens, principalmente no caso dos pobres que vivem o drama da exclusão social e cultural e que também são as maiores vítimas da violência urbana.

Dos relatórios elaborados pela equipe da ERA, consta que os trabalhos consistiam em limpeza da casa, quando recebiam visita, roçada do terreno, limpeza dos chiqueiros e do galinheiro. Quanto ao estudo, não havia nas dependências da ERA escola de ensino regular e, tampouco a presença de programas de educação escolar formal realizada pelo órgão competente, a secretaria de educação. Os adolescentes eram encaminhados a alguns programas denominados profissionalizantes como os oferecidos pelo TEMM ou aos cursos do Serviço Nacional do Comércio - SENAC.

Analisando a concepção de criação das prisões e dos espaços segregadores e suas trajetórias, Foucault (1977) e Zaluar (1994) observam que esses locais foram criados para os criminosos das camadas populares. Assim, “o tipo de trabalho oferecido inicialmente também era o trabalho pesado sob uma disciplina rígida para acostumar os rebeldes à submissão”. Não é de surpreender, então que essa população institucionalizada “congregue principalmente pessoas de nível de escolaridade baixo, de pouca ou nenhuma qualificação para o trabalho”. Neste caso, essa visão ainda prevaleceu e, segundo Zaluar (1994, p.70)

o nó da questão parece estar, na própria postura diante da pobreza. [...] a atitude paternalista que faz dos pobres meros objetos de políticas públicas ou da ação dos que instrumentalizam, iludem enganam. Segundo eles, por estar preso à lógica da necessidade que obriga a manter-se indefinidamente na luta pela sobrevivência, o pobre aceita o que lhe é oferecido de modo imediato e particularista.

A respeito da importância da educação escolar, as pesquisas de Zaluar (1994) vão no mesmo sentido, quando constata estar patente nas respostas da população investigada, que o problema é muito complexo para o reduzir a fatores econômicos. Essa autora percebeu a preocupação com a criança e o adolescente abandonados, expressa por grande parte da população ao considerar a importância da educação formal, inclusive nos espaços de atenção de adolescentes em conflito com a lei.

No caso do levantamento realizado pelo Ministério Público, dos 55 (cinquenta e cinco) adolescentes, 25 (vinte e cinco) adolescentes estudavam quando cometeram o ato infracional, e 25 (vinte e cinco) não estavam estudando. Havia ainda 5 (cinco) casos, dos quais não constavam essa informação. Dentre esse universo, apenas 14 (quatorze) casos receberam medida de proteção especial exigindo matrícula e frequência em estabelecimento de ensino (art.101, III). No entanto, a educação é premissa básica para o cumprimento satisfatório das medidas sócio-educativas.

Já entre os 73 (setenta e três) prontuários individuais da ERA, por nós analisados, 14 (quatorze) adolescentes estudavam, 26 (vinte e seis) não o faziam e nada constava dos 33 (trinta e três) restantes. Dos 14 (quatorze) adolescentes que estudavam 10 (dez) cursavam o ensino fundamental e dos 4 (quatro) não constava a série em que estavam. Observamos que somente no início de 2001, a escolarização formal dos adolescentes internos foi efetivada. Eles passaram então, a ser encaminhados pela instituição para estudar no Centro Educacional Supletivo (CES). Como vimos, a instituição foi fechada para reformas e reorientação do programa em abril do mesmo ano.

Um outro caso a ser discutido, diz respeito a um adolescente de dezesseis anos, acusado de ter cometido roubo. Ele era oriundo de uma família composta pelo pai de 49 anos, a mãe de 44 anos e cinco irmãos (07, 08, 13, 14 e 19 anos), residentes na Vila Operária. Segundo o estudo social emitido pela equipe interdisciplinar do SAJJ, o relacionamento entre os membros da família melhorou depois que o pai deixou de ingerir bebidas alcoólicas, aproximadamente há um ano. A família residia em casa de madeira e alugada e a renda familiar mensal, somava-se a 4 (quatro) salários mínimos mensais. Os pais eram proprietários de um bar e os filhos trabalhavam com eles. O adolescente estudava no CES – Centro Educacional Supletivo e cursava a 7ª série do Ensino Fundamental. No que se refere à atividade profissional, trabalhara como *office-boy* em uma copiadora durante dois anos e como auxiliar de escritório durante oito meses.

Esse adolescente foi encaminhado à ERA em 03/09/1997, respondendo pelo ato infracional tipificado no art.157, parágrafo 2º, I e II do Código Penal – roubo mediante grave ameaça ou violência à pessoa exercida com emprego de arma de fogo, em concurso com outra pessoa (Autos n.517/98).

A atração dos jovens para o mundo do crime, vai além da lógica da necessidade “passa, portanto, também pela idéia de ganhar dinheiro ‘fácil’, além de ser o caminho para conseguir estes bens valorizados, compensa (ZALUAR, 1994, p.104).

Paulo Cesar Rodrigues Carrano (2000, p.24) observa que “grande parte das dificuldades em se definir os contornos da juventude como objeto social é resultante da insistência dos estudos em associar a juventude com a violência”. Não se pode, segundo o autor, discutir a realidade da juventude apartada do contexto global de realização das sociedades contemporâneas, pois as condições concretas de existência e os sentidos culturais das ações dos jovens, em suas realidades cotidianas, são freqüentemente comprometidas em função dessa análise.

Um outro adolescente que o acompanhava no momento do ato infracional, tinha dezessete anos, Ensino Fundamental incompleto, cursara até a 5<sup>a</sup> série. Seu pai tinha paradeiro ignorado, tendo abandonado a mulher e seu filho de apenas dois anos de idade. A mãe casou-se aos dezessete anos e teve três filhos com o marido, todos casados, e a filha mais velha morava com a mãe. A mãe sempre trabalhara para sustentar os filhos sendo costureira numa fábrica de confecções. Consta ainda do estudo social da equipe do SAI que, “para o adolescente, as tentativas que ele teve de querer um pai para si [...] foram em vão”. Durante o tempo em que a mãe trabalhou, o adolescente ficou sob os cuidados de sua avó materna. Consta que nunca gostou de estudar, mas freqüentava a escola, onde teve os primeiros contatos com as drogas. O adolescente “gostava de ter amigos abastados financeiramente”. Segundo o adolescente “nunca teve amigos ‘pobres e miseráveis’ (Autos n.518/97).

A declaração de que o adolescente não tinha amigos pobres ou miseráveis, pode ser entendida em face das afirmações de Zaluar (1985, p.103) segundo as quais, externar pertencer a outra condição social, do ponto de vista individual, “oferece a

oportunidade mais clara e acessível para fugir à identificação de pobre, ou pelo menos a ilusão de poder fugir a essa identificação”.

No processo analisado, a promotoria declarou

“[...] que os citados adolescentes infratores praticaram ato infracional, revelando acentuada periculosidade. [...] declararam ser usuários de drogas. [...] afirmam por derradeiro que gostariam de se submeterem a tratamento de desintoxicação” (autos n. 518-97).

Em continuidade, considerou que por se encontrarem em risco pessoal pelo uso freqüente das drogas, o Ministério Público deliberou a aplicação das medidas de proteção especial previstas no artigo 101, inciso VI e VII do Estatuto da Criança e do Adolescente, a qual foi acatada pelo juiz. O adolescente em questão, também foi encaminhado à ERA.

A leitura da promotoria e do juizado vai na mesma direção, associando o cometimento da infração ao uso de drogas, e justifica o recolhimento institucional pela “acentuada periculosidade”. A infração que cometeram agrava-se em virtude do porte de arma de fogo e pelo fato de serem usuários de drogas e aparece como uma legitimação maior para a institucionalização, no sentido de evitar que cometam novas infrações.

Os adolescentes foram identificados pela vítima por meio do Auto de Reconhecimento de Pessoas “[...] a autoridade policial, colocou-os em sala especial, mostrou vários elementos com características semelhantes e os reconheceu sem qualquer sombra de dúvidas [...]”.

O artigo 109 do ECA dispõe que o adolescente civilmente identificado, não será submetido a identificação compulsória pelos órgãos policiais, de proteção e judiciais. Nesse caso, parece-nos que os adolescentes não haviam sido identificados civilmente, o que foi determinado pela autoridade policial, juntamente com outros adolescentes apreendidos.

No depoimento da vítima consta que,

[...] em determinado momento o elemento que empunhava a arma, mandou que o declarante parasse o veículo e ficasse com as mãos na cabeça, vindo então outro adolescente que estava sentado no banco traseiro a descer do veículo e posteriormente o declarante com o elemento armado também desceram do veículo, onde mandaram que o declarante tirasse sua roupa e adentrasse em um matagal, vindo então o elemento que estava com o revólver a efetuar um disparo de arma de fogo para o alto [...]. Que os elementos roubaram também um telefone celular [...] e R\$ 20,00 em dinheiro; que roubaram também os documentos do veículo [...] (Autos n.518/97).

Observamos ainda, que em seus depoimentos, os adolescentes disseram que a decisão de roubar o veículo do taxista era para dar umas voltas pela cidade e ir a uma festa, e que depois de uma hora, abandonaram o veículo. Um dos adolescentes citados disse na delegacia de polícia

[...] que sacou da arma, que não tinha munição e deu voz de assalto para o motorista [...] mandando que [...] saísse do veículo e posteriormente mandou que ele tirasse a roupa, onde em seguida o declarante passou a condução do veículo e passaram a andar com o veículo por vias públicas desta cidade; que, passados aproximadamente uma hora, vieram a abandonar o veículo [...] (Autos n.518/97).

No depoimento feito na delegacia de polícia, ao falar como conseguiram a arma de fogo, foi dito que,

[...] perceberam que havia um caminhoneiro oferecendo um revólver para vender, por apenas R\$ 50,00 – e como tinham o dinheiro, o declarante com [...] compraram a arma que não tinha munição; que a arma ficou então com o declarante e que ele e [...] tinham a intenção de comprar posteriormente munição para praticar tiro ao alvo nas placas de sinalização que, porém em data que o declarante também não se recorda, em uma noite por volta das 20:00 horas, novamente em companhia de [...], passando por um ponto de parada de táxi [...], tiveram a idéia de roubar o veículo para dar umas voltas e ir a uma festa na cidade de Paiçandu [...]. [...] depois de uma hora deixaram o carro [...], que não sabe se [...] pegou alguma coisa do interior do veículo, [...] que posteriormente o declarante com [...], foram até uma residência abandonada [...] e esconderam a arma utilizada no roubo [...] (Autos n.518/97).

Ao prestar declarações na Vara da Infância e Juventude, na presença do juiz, da promotoria e do responsável, um dos adolescentes disse que “fazendo uso de um revólver efetuaram disparos e depois subtraíram para si o veículo VW Gol e o aparelho celular [...]”, confirmando as declarações da vítima. Observamos que, na delegacia, nenhum dos dois assumiu ter munição na arma, somente na presença do juiz, promotor e do responsável, é que tiveram essa posição. E, ainda, consta que compraram a arma de um desconhecido e posteriormente ao ato infracional, abandonaram-na. No depoimento do outro adolescente ficou declarado que

pegou um aparelho celular, que posteriormente, o declarante veio a trocar este aparelho celular; [...] por 60 (sessenta) gramas de “maconha”, droga esta que o declarante já consumiu; que a arma utilizada no evento [...] esconderam numa casa abandonada [...].

Posteriormente, o adolescente reconheceu a pessoa que lhe vendeu a droga e consta da informação emitida pelo Delegado de Polícia, que foi identificado o

traficante de drogas e que “inclusive acionou investigações que culminou com sua prisão em flagrante por corrupção de menores”.

Em Zaluar (1994, p.101) encontramos os fundamentos para essa atitude

sem dúvida os traficantes desenvolvem uma estratégia de atração e aproximação com os menores que cada vez mais são envolvidos nas práticas do crime organizado. Esse desenvolvimento recente se deve ao fato de que os meninos e jovens rapazes são considerados mais dóceis, e portanto mais fáceis de ensinar e controlar, assim como mais ágeis, além de serem inimputáveis criminalmente.

O crime de fornecimento de drogas consta do artigo 243 do Estatuto, “vender, fornecer ainda que gratuitamente, ministrar ou entregar, de qualquer forma a criança ou adolescente, sem justa causa, produtos cujos componentes possam causar dependência física ou química”, e está previsto, também, na Lei Antitóxicos (art.12).

A atitude tomada em relação ao vendedor das drogas não foi a mesma tomada com relação ao responsável pela venda da arma de fogo aos adolescentes, uma vez que nada consta do processo a esse respeito, muito embora também constitua um crime (artigo 242 do ECA).

Nesse caso, o adolescente denunciou o vendedor de drogas e houve um empenho da autoridade policial na verificação do responsável pelo crime cometido contra os adolescentes, havendo o encaminhamento do caso à Vara Criminal. Muitas vezes os adolescentes não denunciam a pessoa responsável pela venda de drogas, por vários motivos, dentre eles, por temer a repressão ou por serem responsabilizados

ainda mais pelo crime praticado e pelo uso das drogas. O adolescente continuou interno na ERA até a sua fuga da instituição.

Um aspecto analisado na leitura de um outro processo diz respeito aos esforços das testemunhas em caracterizar os adolescentes como “marginais contumazes”. Isso pode ser verificado no caso em que houve furto e que as testemunhas insistiram que o adolescente já tinha praticado outros delitos anteriormente. Os policiais militares responsáveis pela apreensão foram as testemunhas do delito e declararam que “[...] o adolescente confessou a autoria do furto praticado, bem como de outros que praticou anteriormente [...]” (Autos n.409/99).

Há que se observar que os policiais, em alguns casos, são as únicas testemunhas, pois são os agentes que apreendem e levam os adolescentes à Delegacia para lavrar o auto de apreensão em flagrante. Consta ainda do Estatuto que, em todas as fases do procedimento, os pais devem estar presentes. Em sua ausência, a autoridade policial têm que nomear um curador. Em vários autos encontramos a nomeação de curadores, independentemente do autor em questão ter ou não pais ou responsáveis.

O artigo 5º LXIII da Constituição Federal determina para os adultos que “o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado”. Dos casos acima analisados, não consta que foram cientificados desse direito, embora o Estatuto estabeleça a necessidade da presença do defensor a partir da audiência de apresentação do adolescente ao judiciário.

Podemos verificar casos em que, na interpretação policial, as pessoas que cercam o adolescente classificado como autor de ato infracional estão sujeitas a tratamento semelhante. Isso pode ser constatado na leitura do depoimento de um adolescente que praticou um furto

estava voltando para buscar os objetos que no rateio tinham ficado com ele, foi o momento em que a polícia o abordou e o colocou dentro da viatura; que logo após localizaram (fulano) (beltrano) e (ciclano) indo embora da festa de (fulano), quando a polícia os prendeu também; que os dois últimos não têm nada a ver com os furtos [...] (Autos n.383/2000).

Na leitura dos autos, percebemos que o adolescente que não participou dos furtos alegou que no momento em que estes ocorreram, estava numa festa de aniversário e que, no momento da abordagem policial, apenas acompanhava o outro; que os policiais fizeram revista em ambos e ele não teve nada a ver com o furto. Mesmo assim, foi levado pela própria polícia para a delegacia para prestar depoimentos.

Encontramos os fundamentos de atitudes como essa em Zaluar (1994, p.89), ao mostrar que

um policial civil ou militar, que participa de rondas de rua ou do policiamento ostensivo nos bairros pobres e nas favelas, guia-se para abordar um 'elemento suspeito' por certas características físicas e de aparência mais geral [...] roupas diferentes, juventude, corte de cabelo, cor da pele, 'pinta', 'jeito' etc., especialmente 'evidentes' nas entradas das favelas e dos bairros pobres.

Tal ato contraria o artigo 106 do Estatuto ao determinar que, "nenhum adolescente será privado de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente". No caso analisado, consta que o adolescente acompanhava o outro e não havia participado do ato infracional mas, mesmo assim, também foi considerado suspeito.

Ainda a esse respeito, estabelece o artigo 178 que o adolescente a quem se atribua autoria de um ato infracional não poderá ser conduzido em compartimento fechado de veículo policial, em condições atentatórias à sua dignidade, ou que impliquem risco à sua integridade física e/ou mental, sob pena de responsabilidade. Não foi o que se passou com os adolescentes aqui referidos, pois foram transportados em viatura policial, com constrangimento ilegal. O artigo 230 do ECA determina ser crime,

Privar a criança ou o adolescente de sua liberdade, procedendo à sua apreensão sem estar em flagrante de ato infracional ou existir ordem escrita da autoridade judiciária competente: pena – detenção de seis meses a dois anos.

Entendemos que tal procedimento é justificado diante da reafirmação da potencialidade perigosa atribuída aos adolescentes das camadas populares, e que essa medida ocorre como uma forma de reinventar desigualdades e hierarquias sociais. E mais ainda, que os adolescentes recolhidos pela polícia tornam-se “senão objeto de vigilância constante, seguramente sujeitos de direito subordinados” (VIANNA, 1999, p.165).

Esses casos nos mostram que tudo aquilo que permeia o cotidiano desses adolescentes era induzido para a apreensão policial, apesar de não ter havido um flagrante ou qualquer ordem de autoridade competente. Estes foram considerados sujeitos de direitos subjugados, passíveis de violações como a apreensão policial sem motivo declarado.

Um outro exemplo que expressa violações do Estatuto pode ser encontrado no prontuário individual do adolescente de dezessete anos de idade, cujos pais residiam no Jardim Alvorada. Embora constasse de seu prontuário os nomes dos pais, aos 12 de maio de 1995, com quatorze anos de idade, o adolescente foi encaminhado pela 2ª

Vara de Família e da Juventude ao regime de abrigo à ERA, sob alegação de abandono dos pais. Consta do documento oficial enviado pela Vara da Família e Juventude que o adolescente deveria ser acompanhado por uma equipe competente, ficando a entidade responsável por ele. Em 28 de setembro de 1995 ele evadiu-se da instituição e por isso, foi expedido mandado de busca e apreensão. Em 15 de dezembro de 1995 foi apreendido e retornou à ERA, em regime de abrigo. Em 14 de agosto de 1997, empreendeu outra fuga da instituição (não consta se nesse período houve mais fugas, no entanto consta que o adolescente fugiu cinco vezes, e na última vez não retornou), sendo expedido mandado de busca e apreensão. (p.i. 12/05/1995 – J.V.C.)

Nesse tempo em que esteve foragido da ERA, ele cometeu um furto qualificado, ato infracional previsto no parágrafo 4º, artigo art.155 do Código Penal e foi emitida pelo Juiz da Vara da Infância e da Juventude, carta de internação provisória. Consta do prontuário individual que o adolescente participou de duas audiências de instrução e julgamento, em 15/12/97 e em 28/01/98.

É de se observar que o adolescente permaneceu por um longo período na ERA, praticamente entre os quatorze e os dezessete anos de idade, entre fugas e apreensões em regime de abrigo, sem que atendessem aos pressupostos do Estatuto referentes a brevidade e excepcionalidade que deve caracterizar tal medida. Não constam do prontuário individual informações sobre sua situação escolar - a sua matrícula ou permanência na escola regular. Na segunda permanência na ERA, houve autorização do juiz para passar um fim de semana em sua residência com seus familiares e a liberação para participar de um curso de informática. Não consta de seu prontuário, frequência à escola formal, ou a outras políticas públicas, além do curso referido. Somente em 1997, ao cometer um furto com arrombamento, é que foi emitida a carta de internação provisória, quando estava com dezesseis anos de idade. De sua última fuga, o adolescente não retornou ao programa, e não constam mais informações sobre o mesmo.

Trata-se de mais um caso em que houve violação de direito tendo em vista a forma de encaminhamento dado, aos prazos estabelecidos no Estatuto, da concepção punitiva e repressora que embasou as decisões dos que trabalham no programa de atendimento sócio-educativo em contradição ao que determina o sistema de garantia de direitos, que vimos discutindo ao longo desta pesquisa.

Um outro exemplo de desrespeito aos prazos foi verificado no caso do adolescente de dezessete anos, que residia com sua mãe no Jardim Santa Felicidade – um dos bairros onde há a maior concentração de pessoas das camadas populares. Respondia por várias infrações, dentre elas, de furto e furto qualificado. O adolescente foi encaminhado a ERA em 21 de setembro de 2000. Recebeu a carta de internamento provisório somente em 14 de dezembro de 2000. Aos 24 de dezembro foi liberado pela direção da ERA com autorização do juiz para passar as festas de final de ano com a família. Voltou à ERA em 28 de dezembro acompanhado pela mãe. O internamento provisório expirou-se em 28 de janeiro de 2001, mesmo assim continuou em medida de internação, até ser decidida a medida de LA em 05 de março (Autos nº 527/99 e 658/00).

Existem ainda casos de ‘fugas’ de adolescentes que foram considerados pela direção da escola como ‘perigosos’. Em alguns casos, os adolescentes foram encaminhados para o Educandário São Francisco, em Curitiba capital do Estado do Paraná, apesar de o Estatuto determinar que é direito do adolescente permanecer internado na mesma localidade ou naquela mais próxima de sua residência (art.124, VI). É o que pode ser observado no ofício que o diretor da ERA encaminhou ao Juiz “[...] Dado a este comportamento rebelde e perigoso, sugiro que medidas mais severas lhe sejam aplicadas; pela fragilidade desta instituição e seu comportamento perigoso, bom seria para todos se o adolescente em questão pudesse ser transferido para o Educandário São Francisco” (p.i. – 02/06/1999 – J.C.S.). A segunda fuga do adolescente da instituição, consta do ofício do diretor encaminhado ao Juiz da Vara da Infância e Juventude que o adolescente “[...] voltou por sua livre

e espontânea vontade, pedindo-nos uma oportunidade para reparar o erro cometido”.

Em um caso diferente que vimos analisando anteriormente, o diretor teve a mesma atitude, quando documenta,

Em cumprimento ao despacho nos autos [...] solicito à Vossa Senhoria apresentação do referido adolescente, para a equipe técnica do SAIJ, com a finalidade de ser submetido a uma avaliação psicológica, cumprindo requisitos exigidos para o seu internamento junto ao Educandário São Francisco (Autos n. 409/99).

No decorrer da leitura do processo acima referido, percebemos que, apesar dessa determinação e da autorização dos responsáveis pelo programa de internamento em Curitiba, o adolescente não foi encaminhado ao Educandário, embora o diretor da ERA tenha indicado a sua ida para lá, no lugar de sugerir, através de relatórios. Notamos que o diretor ‘classificava’ quem deveria ou não estar, ou ser encaminhado para a instituição segundo os seus valores ‘morais’, não em função do que a lei determina, substanciados em fatos concretos, ao juiz da Vara da Infância e Juventude.

Há ainda a problemática do adolescente não ser considerado na sua individualidade, respeitando a sua identidade, como demonstra o caso de um adolescente de dezessete anos, residente com sua mãe na Vila Morangueira. Ele não freqüentava a escola e já era pai. Este respondia por furto e ameaça de violência à pessoa (art.122, inciso I, ECA). No desenrolar do processo, foi descoberto que havia um homônimo do mesmo, uma pessoa que também havia cometido delitos considerados mais graves. O adolescente em questão, estava respondendo pelas infrações cometidas pelo outro adolescente com o mesmo nome, cujos delitos eram mais graves do que os que ele tinha praticado e isso o mantinha no programa

privativo. Os autos do processo estavam apenas juntos e só foi descoberta a irregularidade no momento em que a promotoria fazia a leitura dos processos para marcar a audiência e percebeu que os nomes dos genitores eram diferentes. Assim, foi possível separar os processos de cada adolescente e o primeiro foi liberado mediante Liberdade Assistida a ser cumprida no Fórum (p.i. 24/11/2000 – L.O.).

O poder público tem demonstrado ainda descompromisso com a doutrina da proteção integral e com os destinos dos adolescentes quando permite, nos casos de rebeliões, encaminhamentos de adolescentes para a delegacia de polícia. De relatório emitido pela diretora da ERA, consta:

Alguns dias depois a polícia chegou e, com medo de serem levados para a delegacia, os adolescentes fugiram da Escola. O adolescente [...] não empreendeu fuga junto com os colegas e manteve-se o tempo todo dentro da casa. Os adolescentes [...] e [...] retornaram à casa apresentando-se para a polícia. Os adolescentes [...], [...] e [...] também mantiveram-se na casa, bem como o adolescente [...] que tem indícios de problemas mentais. Os adolescentes [...], [...] e [...] não retornaram à casa por medo de serem levados para a polícia. Os adolescentes que ficaram na casa e os que retornaram foram conduzidos para a 9ª SDP, devido ao fato de a casa não oferecer, temporariamente, segurança para a manutenção deles lá (Autos n.383/2000).

Consta ainda desse relatório que um adolescente foi conduzido ao abrigo Aníbal Khoury Neto, devido a “sua condição mental especial”. Esse abrigo era vinculado ao TEMM e consistia num programa destinado ao abrigo provisório de crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal. Não havia nesse programa profissionais qualificados para atender adolescentes nestas condições especiais. Posteriormente, o adolescente foi encaminhado à sua família.

Cabe observar o fato de o sistema de justiça encaminhar para o internamento, adolescentes portadores de deficiências. No caso em questão, a aplicação correta

consta do art. 112, parágrafo 3º, do Estatuto que dispõe que os adolescentes portadores de doença ou deficiência mental receberão tratamento individual e especializado, em local adequado, por não ser o adolescente, nessas condições, considerado plenamente responsável pelos seus atos, devendo ser acionadas as políticas sociais específicas para cada caso.

A ação do Juiz, nesses casos, é justificada como uma prevenção. Todavia, dentre as diferentes possibilidades (encaminhamento para uma escola especializada, encaminhamento da família para atendimento global, encaminhamento à rede pública de saúde, etc.), ele optou pela restrição da liberdade que deveria ser, em princípio, uma exceção.

Outra questão analisada prende-se aos casos de liberação de adolescentes para o período de festas de final do ano e carnaval. Normalmente, são encaminhados às suas famílias com o dever de retornarem, no dia seguinte. Esse fato não é típico das medidas de internação, uma vez que o indulto só é concedido para os adultos. Consideramos esse um fator importante no entendimento da aplicação das medidas sócio-educativas, uma vez que tal situação pode descaracterizar o que venha a ser uma medida sócio-educativa de internamento (Autos n.383/2000 e 409/99).

Recorrendo às análises de Vianna (1999, p.163), percebemos que,

a idéia de internação como um período e um meio de transformação não poderia prescindir de um certo jogo entre procedimentos capazes de singularizar e indiferenciar os internos. A singularização encontraria sua expressão mais completa na questão dos prêmios, sobretudo, das punições.

Até esse momento, procuramos mostrar as falas dos envolvidos pela aplicação, encaminhamento e acompanhamento de adolescente. Procuramos destacar ainda,

parte das falas dos próprios sujeitos – os adolescentes - considerados autores de atos infracionais, objetivando mostrar um pouco mais suas atitudes em relação ao mundo que os envolve. Seus interesses e desejos são anunciados, conforme pode ser constatado quando se manifestaram por ocasião da elaboração de relatórios e tomada de depoimentos:

O adolescente ainda demonstrou grande interesse em retomar o curso de lancheiro que fazia no SENAC, uma vez que sua mãe tem planos de ir com ele para Portugal assim que ele completar 18 anos e este curso dá mais oportunidades profissionais (Autos n.409/99).

No caso em questão, observamos tanto a expectativa de melhorar de vida, ainda que para isso tenha que sair do Brasil e, quanto ao interesse do adolescente na profissionalização. Para isso, ele aponta qual profissão deseja seguir e requer a continuidade do curso profissionalizante que o mantenha ou o capacite para o seu exercício. Deve ser observado que esse desejo nem sempre é atendido ou, quando isso ocorre é de forma limitada, restrita ao tempo em que o adolescente está na instituição, na perspectiva de mantê-lo ocupado, também porque não há projeto de continuidade de acompanhamento dos egressos, por um determinado tempo.

A atitude do jovem ao dizer que pretende fazer um curso de lancheiro, mudar de vida, mudar inclusive de país, pode ser entendida, fundamentada nos estudos de Martins (1998a, p.248-249) como uma forma de referendar o discurso da autoridade, “como uma tentativa de se livrar da acusação imposta e obter a liberdade, mas também demonstram a aceitação das normas vigentes no mundo do trabalho”.

Um outro caso que também podemos ver o desejo manifesto pelo adolescente pode ser encontrado no relatório psicossocial, enquanto esteve na ERA, assim expresso,

no último atendimento psicológico observou-se claramente a intenção de (...) de impor sua vontade e a falta de consciência de seu comportamento inadequado e sua conseqüência falando que vai “mandar a mãe tirá-lo da Escola o mais rápido possível. Enquanto (...) não se conscientizar de que existem regras e leis e estas devem ser respeitadas, continuará utilizando este comportamento “depressivo” para manipular as decisões superiores a seu favor (27/03/1998 – C.E.T.).

Após ele ter saído da ERA:

está estudando por correspondência no CES, [...]. Não conseguiu trabalho ainda, mas está procurando, juntamente com sua irmã mais velha. (A psicóloga, sugeriu que ele fizesse ficha no TEMM) e ele, garantiu que irá, já com os documentos na mão (está aguardando um). Pretende estudar mecânica para ajudar o pai que já é mecânico (27/03/1998 – C.E.T.).

Devemos destacar as dificuldades que se colocam para os adolescentes em lidar com tais situações, quando manifestam o desejo de ter uma profissão e não conseguem realizá-lo. É o caso desse adolescente que quer estudar mecânica para ajudar seu pai. Muitas vezes, esbarram na impossibilidade ou nas dificuldades financeiras para realizar os cursos profissionalizantes que desejam.

O artigo 68 do Estatuto dispõe que

o programa social que tenha por base o trabalho educativo, sob responsabilidade de entidade governamental ou não governamental sem fins lucrativos, deverá assegurar ao adolescente que dele participe em condições de capacitação para o exercício de atividade regular remunerada.

Entende-se por trabalho educativo, a atividade laboral em que as exigências pedagógicas do educando prevaleçam sobre o aspecto produtivo (art.68, §1º). No entanto, observamos que os encaminhamentos dos adolescentes são feitos de forma pontual, não como uma política articulada entre educação, assistência social, trabalho e organizações não governamentais e conselhos para criarem e implementarem esses programas sociais, conforme prevê o Estatuto, qual seja, a atuação em rede de proteção social.

As angústias e desesperos desses sujeitos também podem ser avaliados a partir da análise da documentação encontrada. Tal situação pode ser percebida num prontuário de outro adolescente de dezesseis anos, que residia com os pais no Jardim Alvorada e que foi encaminhado à ERA em 28/05/1998. Segundo o diretor da instituição, em ofício ao Juiz da Vara da Infância e da Juventude, esse adolescente tinha um comportamento diferente, por isso

foi posto no isolamento após seu retorno, (e esse comportamento) passou a ser também de auto-flagelação, utilizando-se de pequeno pedaço de vidro que retirou de um vitrô, passando a ferir seu próprio braço, começando esta prática na manhã posterior a sua chegada (P.I. – A.O.S. 28/05/1998).

As experiências vividas pelo adolescente, associadas à privação da liberdade implicam uma série de sentimentos que envolvem ódio, medo, insegurança, desejo de fugir da situação em que se encontra, sentimento de perda, falta de acolhimento, entre outros sentimentos humanos. A auto-flagelação, o estado de depressão, o isolamento, a participação em rebeliões e as fugas, podem ser vistos como formas de demonstrar os seus sentimentos e chamarem atenção para não serem esquecidos nesse processo de segregação vivido nas suas experiências. Observamos que o adolescente passou a auto-flagelar-se após ter sido colocado em local de isolamento, depois que voltou à ERA após uma fuga.

Observamos que nessa instituição as medidas sócio-educativas não correspondiam a um plano personalizado de atendimento que acompanhasse as reivindicações, as identidades, os desejos, as expectativas, os sentimentos de revolta e ressentimentos dos adolescentes. Observamos que ela, como as demais instituições foi criada no sentido de proteger a sociedade e não a criança e o adolescente. Nessa perspectiva, o adolescente quase não é visto e, quando isso ocorre, ele não é reconhecido como um sujeito de direitos, um sujeito único, com uma história de vida.

Os procedimentos, como vimos nos casos descritos, não favorecem ao adolescente que cometeu infração, a possibilidade de reconhecer e rever sua conduta, a percepção de seu papel social, a identificação de passos para a não reincidência, o seu relacionamento com a sociedade dos adultos e a sua participação solidária e ética no meio em que vive.

Assim as práticas e os discursos aqui trazidos, demonstram uma distância entre o estabelecido na legislação e a resistência de parte do sistema de garantia de direitos na sua aplicação plena.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No processo de transformação e inovação que designamos como o paradigma da doutrina da proteção integral, o que era considerado como “apropriado” e “impróprio” nas relações humanas, sem dúvida mudou. Mas a mudança não atingiu todos os campos do saber. Há a exigência de comportamentos que se diferenciem dos antigos e que efetivamente possam alterar a política de atendimento infanto-juvenil da concepção de situação irregular para a efetiva proteção integral. Segundo Elias (1994), com a ação constante dos movimentos sociais, os velhos laços sociais tornam-se, senão, quebrados, frouxos e em processo de transformação.

Pudemos perceber nas análises dos procedimentos adotados no município de Maringá, a resistência de parte do sistema de garantia de direitos, dos operadores do direito e dos profissionais dos programas sócio-educativos na aplicação das medidas aos adolescentes autores de ato infracional de acordo com os preceitos do Estatuto. E, ainda a dificuldade na criação e implementação de programas de proteção e sócio-educativos enquanto uma política de direitos. Cada um dos órgãos que compõe o sistema de garantia de direitos: segurança pública, justiça, poder executivo em todas as instâncias, Conselho Tutelar, desenvolvem metodologias diferenciadas em alguns aspectos, todavia ainda pautados na visão da institucionalização como resposta.

Na leitura dos processos, prontuários e procedimentos, observamos que práticas de cunho assistencialista e repressivo continuaram existindo e os encaminhamentos para os programas foram desarticulados e incapazes de promover o sujeito que ali foram encaminhados. Se o acesso universal aos direitos sociais é condição de cidadania, as políticas adotadas em nossa Comarca acabaram por excluir os adolescentes em conflito com a lei dos direitos que já deveriam ser assegurados. O que existia até o final da nossa pesquisa eram programas e projetos cujas práticas fragmentadas e dispersas não favoreciam a articulação entre os diversos órgãos encarregados de operacionalizar a política de direitos. Assim, tanto o representante do juizado da Vara da Infância e Juventude e da Promotoria da Comarca quanto o representante da direção do programa sócio-educativo e, também os conselheiros tutelares, encaminhavam o adolescente autor de ato infracional às instituições de internamento, independente das condições do adolescente.

De tais atitudes depreendemos que as experiências não foram suficientes e não causaram impactos e resultados para alterar a lógica do internamento. Elas conviveram com práticas de outros períodos da história de atenção à Infância, marcadas pela contradição entre o punitivo e o educativo. Modificar essa lógica para ações pedagógicas e educativas que priorizem o adolescente e a sua integração familiar e comunitária, pressupõe mudanças que implicam necessariamente, segundo Gilles Deleuze (1992, p.74) em instaurar “ligações laterais, todo um sistema de redes, de bases populares”.

A atuação em rede é premissa básica para o atendimento ao princípio da Doutrina da Proteção Integral preconizado pelo ECA. Tal atuação traduz na realização de ações e programas em que o Estado, a sociedade e a família promovam, atendam e se responsabilizem pelos direitos. Para que os adolescentes em conflito com a lei, observem os seus deveres ao receber uma medida sócio-educativa, diante das bases legais e que, as instituições públicas observem os seus deveres para que haja as condições reais para o seu cumprimento. Desse modo, estar-se-á cumprindo o dispositivo constitucional, em seu artigo 6º, que estabelece os direitos sociais e as

devidas responsabilidades no desenvolvimento do adolescente, no seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para a vida social contemplando as suas perspectivas e escolhas pautadas na igualdade de oportunidades.

Como podemos depreender, não basta modificar a Lei e/ou instituir diretrizes nem tampouco modificar as estruturas físicas das instituições de recolhimento maquiando-as, se a concepção/representação a respeito da Infância não for modificada e internalizada por aqueles que, no cotidiano, detêm o conhecimento e as práticas. Basta verificar as notícias na mídia das constantes rebeliões no interior desse sistema que demonstram continuarem vivas as propostas segregadoras, coercitivas e punitivas. As imagens que vemos nos aparelhos televisivos, nas fotos e nos relatos dos que lá se encontram (adolescentes e trabalhadores), revelam muito mais do que aquilo que conseguimos traduzir nas pesquisas, nos livros e nas propostas.

Cabe destacar ainda, as atitudes, muitas vezes, tomadas pelo Conselho Tutelar que, em princípio, deveria ser um órgão de proteção e defesa da criança e do adolescente para com os direitos violados. Dependendo dos valores interiorizados pelos integrantes do Conselho, o que percebemos é ele acaba por ser mais um órgão a controlar e reprimir o adolescente e sua família ao decidirem que a internação do sujeito em conflito com a Lei é o melhor, ou quiçá, a única saída.

A problemática continua a existir, a despeito do Estatuto dispor que o internamento deva ocorrer apenas nos casos especiais estudados nesta pesquisa e, ao mesmo tempo indicando que os municípios e os estados devem preocupar-se mais com a criação e implementação dos programas sócio-educativos em meio aberto e com a articulação das ações nas três esferas da administração pública.

As dificuldades para a mudança de mentalidade aparecem nos discursos definidores da aplicação das medidas sócio-educativas e da implementação dos programas sócio-educativos que giram em torno de três concepções.

A primeira delas, veiculada pelas pessoas que defendem o Direito Penal Máximo, no qual privilegiam o internamento dos autores de atos infracionais e a redução da maioria penal, pautadas na condição do adolescente discernir o certo do errado numa visão punitiva e repressora dos que estão em conflito com a Lei, em nome da ordem pública e da segurança da sociedade (SARAIVA, 2001).

Uma segunda corrente vem sendo traduzida pelos defensores do Direito Penal Mínimo que consideram que o Estatuto instituiu no país um Direito Penal Juvenil, estabelecendo um sistema de sancionamento, de caráter pedagógico em sua constituição, porém retributivo em sua forma (SARAIVA, 2001).

E a terceira delas tem como defesa a idéia de que o sistema retributivo faliu e que a sociedade precisa construir novas formas alternativas para o enfrentamento da criminalidade e que a questão da segurança é essencialmente social e não penal. Enquanto os operadores do direito infanto-juvenil, em seu sentido amplo (juízes, promotores, diretores de instituições de internamento e semiliberdade e de programas restritivos de liberdade, de proteção e conselheiros tutelares) não tiverem introjetado os princípios relativos à natureza jurídica e finalidade das medidas sócio-educativas, não teremos a aplicação do sistema de garantia de direitos, conforme prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente. E, ainda, que não é por meio da 'penalização' do direito infanto-juvenil, que se resolve a questão da violência ou da infração, mas do cumprimento do Estatuto e da Constituição na atuação preventiva e de proteção, com prioridade na execução e priorização das políticas públicas (VERONESE, 1997).

A pesquisa realizada indica que essa terceira concepção traduz os princípios e diretrizes da doutrina da proteção integral e é em torno dela que devemos buscar forjar políticas de direitos definidas no Estatuto.

Na Comarca de Maringá, locus privilegiado do presente estudo, verificamos que essa concepção ainda não se traduziu em práticas no período analisado.

Vimos inovações na política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, de modo geral, todavia na questão do adolescente autor de ato infracional há muito para ser feito. Essa mudança pressupõe não só a existência da legislação e, sim, mudanças de atitude em relação a toda uma cultura histórica de repressão, de violência e de assistencialismo a ser modificada. Aos movimentos sociais, cabe destacar a importância da sua atuação na exigência do cumprimento da Lei e de novas formas de atendimento na construção da proteção integral.

Isto porque, quando um adolescente comete ato infracional, responde através do cumprimento de uma medida e esta deve condizer com a gravidade do ato praticado. Não podemos mais continuar fazendo experiências com os adolescentes. É necessário que, na aplicação de medidas, se reconheça não o infrator, mas um adolescente que cumpre uma medida que deve ter um caráter sócio-educativo.

Assim, propor e implementar medidas sócio-educativas em toda sua amplitude, regionalizado e/ou municipalizado, significa materializar o Direito estabelecido nas formulações legais e, ao mesmo tempo, buscar na sociedade local – família, comunidade, conselhos, instituições não governamentais e governamentais e demais órgãos públicos – sua base de apoio e acompanhamento das ações que possibilitem a inserção dos mesmos na família e na comunidade.

Nessa Comarca, enquanto esteve em funcionamento a ERA, a mesma foi tratada como um local para cumprimento de um programa que compreendia 'abrigo', internamento provisório e internação definitiva, sem que, na realidade, pudesse atender a qualquer requisito legal. Os objetivos de sua criação, que remontam aos anos oitenta, anteriores ao ECA e à Constituição, continuaram sendo validados privando dos direitos fundamentais e das liberdades individuais os adolescentes que por lá passaram. Tal propósito permaneceu em vigor até o seu fechamento, em abril de 2001.

A ERA foi 'fechada para reformas'. Todavia, isso só não basta, pois precisamos provocar ruptura que permita forjar novas práticas para que não haja uma 'reorganização do poder' ou mesmo uma 'redistribuição do poder' conforme Foucault (1977 e 1992). O ordenamento jurídico-institucional em vigor, impõe a criação de programas com outras dimensões sócio-educativas e de proteção especial.

Se o sistema de garantia de direitos estabelecido pela legislação visa a promoção e o atendimento; o controle e a vigilância; a defesa e a responsabilização no controle das ações e responsabilização individual, coletiva ou institucional às violações de direitos, é preciso que esse sistema seja implementado com essa concepção. Tal propositura deve ser articulada aos segmentos organizacionais e movimentos sociais, traduzidos na divisão do trabalho de prevenção, de repressão e de recuperação do adolescente de conduta anti-social.

## **FONTES**

### **1 PERIÓDICOS**

**Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Jornal do CEDCA, ano 3, n.8, Curitiba, mar./abr. 2001.

**Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Jornal do CEDCA, ano 3, n.9-10. Curitiba, maio/jun. 2001.

**Instituto de Ação Social do Paraná.** Jornal do IASP, Gerador de Ação Social. Curitiba, jun. 2001.

**Instituto de Ação Social do Paraná.** Revista do IASP. Governo do Paraná. Curitiba, jun. 2001.

PASSETTI, Edson. **Folha de S.Paulo.** São Paulo: Cadernos Cotidiano, C-6, 2001.

## 2 LEGISLAÇÃO

Câmara dos Deputados e Senado Federal. In: **Brasil, Criança, Urgente: A Lei 8069/90**. Coleção Pedagogia Social. Instituto Brasileiro de Pedagogia social. Rio de Janeiro: Columbus Cultural Editora, v.3, 1.ed., 1990, p.10-16.

Código Criminal do Império do Brasil. In Pierangelli, José Henrique (org.). **Códigos Penais do Brasil: evolução histórica**. Bauru/SP: Jalovi, 1980, p.165-265.

Código Penal de 1890. In Pierangelli, José Henrique (org.) **Códigos Penais do Brasil: evolução histórica**. Bauru/SP: Jalovi, 1980, p.266-318.

Código Penal de 1940 – Decreto Lei nº 2848 de 07 de dezembro de 1940. In Pierangelli, José Henrique (org.). **Códigos Penais do Brasil: evolução histórica**. Bauru/SP: Jalovi, 1980, p.449-511.

Código de Menores. Lei n.6.697, de 10 de outubro de 1979. São Paulo. Rio de Janeiro: Saraiva, 1979.

**Código Penal**. Decreto-Lei n.2.848, de 07 de dezembro de 1940. 16.ed. Saraiva. São Paulo, 1979.

**Código de Organização e Divisão Judiciária do Estado do Paraná**, 3.ed. Curitiba: JM Editora, 1997.

**Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça**. 7.ed. Curitiba: Juruá, 1999, 472p.

**Coletânea Direito de Ter Direitos**. Ministério da Justiça, Ministério da Ação Social, Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência e UNICEF. Brasília, DF, maio 1991.

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução**, n.71 de 20 de agosto de 2001 e n.075/2001 de 30 de outubro de 2001. Maringá.

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução**, n.071/2001. Maringá, 20/08/2001.

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução**, n.075/2001, Maringá, 30/10/2001.

**Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Imprensa Nacional, 05 de outubro de 1988.

Decreto n.16.272, 20/12/23 (Primeira Regulamentação de Serviços de Assistência e Proteção aos “Menores”).

Decreto-Lei n.2.848, de 7/12/40. **Código Penal.** 16.ed. São Paulo: Saraiva, 1979.

Decreto-Lei n.3.688 de 03 de outubro de 1941. Lei das Contravenções Penais. 16.ed. São Paulo: Saraiva, 1979.

Decreto-Lei n.3.689 de 03 de outubro de 1941.

Decreto-Lei n.6.026, 24/11/43 (Modifica o Código de Menores sobre medidas aplicadas à “menores infratores”).

Decreto Judiciário n.1057/91 de 0703/94, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – Diário da Justiça do Estado do Paraná, Curitiba, 23 de novembro de 1994).

Decreto Judiciário n.00703/94, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – Diário da Justiça do Estado do Paraná, Curitiba, 23 de novembro de 1994, n.4.282, ano XL, p.82-83.

Decreto Judiciário n.1057/91 de 0703/94, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – Diário da Justiça do Estado do Paraná, Curitiba, 23 de novembro de 1994.

Decreto Judiciário n.00703/94, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – Diário da Justiça do Estado do Paraná, Curitiba, 23 de novembro de 1994, n.4.282, ano XL, p.82-83.

**Estatuto da Criança e do Adolescente.** Lei Federal n.8.069, de 13 de julho de 1990. São Paulo: Atlas Editora, 1997.

Lei n.4242, 05/01/21. Brasília, DF, 1921.

Lei n.6.697, de 10 de outubro de 1979. **Código de Menores.** São Paulo. Rio de Janeiro: Saraiva, 1979.

Lei Complementar n.377/2001. Prefeitura Municipal de Maringá.

Lei Federal n.10.259/2001. Brasília/DF.

NAÇÕES UNIDAS. ILANUD. **Capacitación para personal en centros de menores infractores**. São José-Costa Rica: Imprensa Nacional: 1980.

NAÇÕES UNIDAS. ILANUD. **Princípios das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil** (Princípios Orientadores de Riad). Doc. das Nações Unidas n.A/CONF. 157/24 (Parte I), 1990.

\_\_\_\_\_. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Adotada pela Resolução n.L.44 (XLIV) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989 e ratificada pelo Brasil em 20 de setembro e 1990.

\_\_\_\_\_. Declaração dos Direitos da Criança. Adotada pela Assembléia das Nações Unidas de 20 de novembro de 1959 e ratificada pelo Brasil. **Coletânea Direito de Ter Direitos**. Ministério da Justiça, Ministério da Ação Social, Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência e UNICEF. Brasília, DF, maio 1991.

\_\_\_\_\_. Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regras de Beijing). **Coletânea Direito de Ter Direitos**. Ministério da Justiça, Ministério da Ação Social, Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência e UNICEF. Brasília, DF, maio 1991.

Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos. Centro de Estudos da Procuradoria. **Instrumentos Internacionais de Proteção dos Direitos**. São Paulo. Imprensa Oficial do Estado, ago. 1997.

**Regulamento Interno da Escola de Reintegração do Adolescente (ERA)**. Maringá, jun. 1996.

**Resolução**, n.075/2001 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do adolescente, Maringá-PR.

**Resolução**, n.71 de 20 de agosto de 2001 e n.075/2001 de 30 de outubro de 2001 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Maringá/PR.

**Resolução**, n.075/2001 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Maringá-PR.

**Trabalho de Encaminhamento do Menor de Maringá**. Estatuto do TEMM. Maringá, 04/08/89.

### 3 ANAIS

**Anais** das “Semanas de Estudos do Problema de Menores” (I-II-III-IV). Tribunal de Justiça de São Paulo. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1952.

### 4 PLANOS, PROPOSTAS E PROJETOS

Prefeitura Municipal de Maringá. Fundação de Desenvolvimento Social e Cidadania. **Plano Municipal de Assistência Social**. Maringá, 1998.

\_\_\_\_\_. Fundação de Desenvolvimento Social e Cidadania. **Plano Municipal de Assistência Social**. Maringá, 1999.

\_\_\_\_\_. Fundação de Desenvolvimento Social e Cidadania. **Plano Municipal de Assistência Social**. Maringá, 2000.

Programas Municipais de Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida. **Projetos Pedagógicos**. Maringá, 1998-2000.

**Proposta técnica de implementação das medidas sócio-educativas em Maringá**. Irandi Pereira (Org.). Equipe de colaboração: Eliana Silvestre e Ana Karina Brenner. Maringá: Fundesc/Universidade Estadual de Maringá – PCA e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, jul. 2001 (Material Mimeografado).

## 5 ESTATÍSTICAS

Instituto Brasileiro e Geografia e Estatística: IBGE, 1991 e 2000.

Instituto Brasileiro e Geografia e Estatística: IBGE, 1991 e 2000

Instituto Brasileiro e Geografia e Estatística: IBGE, 1991.

Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento Social (IPARDES). Mapa da Pobreza do Estado do Paraná. Curitiba. 1997

Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/sedh/dca/mse1sem2000.htm>>. Acesso em: 16 jul. 2002.

Prefeitura Municipal. Secretaria de Planejamento. Perfil de Maringá. Maringá, 1996.

## 6 RELATÓRIOS, PARECERES, CADASTRO E ATAS

Escola de Reintegração do Adolescente – ERA. **Relatórios das Equipes Técnicas**. Maringá, 1990-2000.

\_\_\_\_\_. **Relatórios de Educadores**. Maringá, 1990-2000.

Vara da Infância e Juventude da Comarca de Maringá. **Relatórios da Equipe Interprofissional**. Maringá, 1990-2000.

Programas de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC. **Relatórios da Equipe Maringá**, 1998-2000.

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA. **Atas de Reuniões Ordinárias**. Maringá, jan. 2000 – dez. 2001.

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do adolescente. **Atas de Reuniões Extraordinárias**. Maringá, mar. – dez. 2001.

Procuradoria Geral do Município de Maringá. **Parecer Jurídico sobre as Eleições da Diretoria do TEMM – 97/99**, de 04/09/1997.

Cadastro n.005 – CMDCA, 13/02/1991.

## **7 PROCESSOS/AUTOS E PROCEDIMENTOS JUDICIAIS**

Processos oriundos da Vara da Infância e Juventude da Comarca de Maringá (nove processos/autos foram consultados).

## **8 PRONTUÁRIOS INDIVIDUAIS**

Prontuários da Escola de Reintegração do Adolescente – ERA, Maringá-PR.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

ALVARENGA NETTO. **Código de Menores Doutrina**: legislação – jurisprudência. 2.ed. Rio de Janeiro. São Paulo: Livraria Editora Freitas Bastos, 1941.

ALVES, Paulo. Experiência de investigação: pressupostos e estratégias do historiador no trabalho com as fontes. In: DI CREDDO, M. C. S. **Fontes históricas**: abordagens e métodos. Assis: UNESP – Programa de Pós-Graduação em História, 1996. p.33-37.

AQUINO, Maria Aparecida de. **Caminhos cruzados**: imprensa e estado autoritário no Brasil (1964-1980). 1994. Tese (Doutorado em História) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

ARROYO, Miguel. Apresentação. In: VEIGA Cynthia G.; FARIA Luciano M. de. **Infância no sótão**. Belo Horizonte: Autêntica, Horizonte, 1999. p.7-19.

ARRUDA, Eglantina Barros de. Leis e medidas protecionistas do menor, sua interpretação comentários e recomendações; atuação de juizes de menores e jurisprudência dos tribunais. São Paulo: Gráfico da Secretaria da Segurança Pública de São Paulo, p.I - XXVI, 1958.

ARZABE, Patrícia Helena Massa; GRACIANO, Potyguara Gildoassu. A declaração dos Direitos Humanos – 50 anos. **Grupo de Trabalhos de Direitos Humanos**. Direitos Humanos: construção da liberdade e da igualdade. São Paulo: Procuradoria Geral do Estado, 1998, p.243-268.

BARRETO, Tobias. **Menores e loucos e fundamento do direito de punir**. Sergipe: Edição do Estado de Sergipe, 1926. Obras Completas V Direito.

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri. (Org.) Trabalho do adolescente: história, política e legislação. **Infância Tutelada e Educação**: história, política e legislação, Rio de Janeiro: Escola de Professores, 1998. p.101-116.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **Cidadania e direitos humanos**. 2000. Material mimeografado.

BERIDA Francois. Tempo presente e presença da história. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janaína Amado (Orgs.). **Usos e abusos da história oral**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998. Cap.18, p.219-229.

BERNARDI, Dayse César Franco. História da inserção do profissional psicólogo no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: um capítulo da Psicologia Jurídica no Brasil. In: TORRACA, Leila Maria de (Org.). **Temas de Psicologia Jurídica**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999. p.103-132.

BITTENCOURT, Edgar de Moura. O problema dos menores e a legislação brasileira. In: ARRUDA, Eglândina Barros de. **O problema do menor**. São Paulo: Secretaria de Segurança Pública, 1958, p.3-8.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 9.ed. Tradução Carmen C. Varriale et al; coord. Trad. João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1977. v.1 e 2.

BRITO, Leila Maria Torraca de Brito (Org.). **Temas de Psicologia Jurídica**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BURKE, Peter. (Org.). **A escrita da História: novas perspectivas**. 2ª ed. São Paulo: UNESP, 1992, p.198.

CARDOSO, Ciro Flamarion; VAINFAS Ronaldo. História e análise de textos. Os historiadores e o trabalho com os textos: da hermenêutica do método tradicional aos contatos com a lingüística e a semiótica. In: CARDOSO, Ciro Flamarion; VAINFAS, Ronaldo (Orgs.). **Domínios da História**. Rio de Janeiro: Campus, 1997. p.375-399.

CARRANO, Paulo Cesar Rodrigues. Juventudes: as identidades são múltiplas. **Movimento**, Revista da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, Niterói: DP&A Editora, n.1, maio 2000. p.11-27.

CARVALHO, Francisco Pereira Bulhões de. Prefácio. In: ASSIS, Aldo. **O menor em face da justiça**. São Paulo: LEX Editora LTDA, 1968, p.12-28.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de et al. **Serviços de proteção social às famílias**. São Paulo: IEE/PUC-SP; Brasília, DF: Secretaria da Assistência Social/MPAS, 1998a.

CASTELLANI FILHO, Lino. **Educação Física no Brasil**: a história que não se conta. Campinas: Papyrus, 1998.

CAVALLIERI, Alyrio. **Direito do menor**. Rio de Janeiro. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1975.

CHALHOUB, Sidney. **Trabalho, lar e botequim**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

\_\_\_\_\_. **“Classes Perigosas”, Trabalhadores**. Campinas: Associação Cultural do Arquivo Edgar Leuenroth, 1990.

CHARTIER, Roger. O mundo como representação. **Estudos Avançados**, São Paulo, n.11, v.5, p.173-191, 1991.

\_\_\_\_\_. A história hoje: dúvidas, desafios, propostas. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v.13, p.100-113, 1994.

\_\_\_\_\_. A visão do historiador modernista. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janaína Amado (Orgs.). **Usos e abusos da história oral**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998. Cap.17, p.215-218.

CHAVEAU, Agnes; CHAVEAU Philippe Tétard. **Questões para a história do presente**. Tradução Ilka Stern Cohen. Bauru: EDUSC, 1999. p.7-37.

CHAVES, Antonio. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTR, 1994.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. Apresentação. In **Coletânea Direito de Ter Direitos**. Ministério da Justiça, Ministério da Ação Social, Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência e UNICEF. Brasília, DF, maio 1991, p.1.

\_\_\_\_\_. **De menor à cidadão**. Brasília, DF: Imprensa do Governo Federal, 1995.

\_\_\_\_\_. **O novo direito da infância e juventude do Brasil**: avaliando conquistas e projetando metas. Brasília, DF: Unicef, Caderno 1, 1999.

COSTA, Jurandir Freire. **Ordem médica e norma familiar**. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1989.

COUTO, Inalda Alice Pimentel do; MELO, Valéria Galo de. Reconstruindo a história do atendimento à infância no Brasil. In: CAVALLIERI, Luiz Bazílio; EARP, Maria de Lourdes Sa; NORONHA, Patrícia Anido (Orgs.). **Infância tutelada e educação**: história, política e legislação. Rio de Janeiro: Ravil, 1998. p.20-38.

CURY, M.; GARRIDO DE PAULA, P. A.; MARÇURA J. N. **Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991.

DEL PRIORE, Mary. O papel branco, a infância e os jesuítas na Colônia. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **História da criança no Brasil**. São Paulo: Ed. Pinsky – História Contexto, 1991. p.10-27.

DELEUZE, Gilles. Os intelectuais e o poder: conversa entre Michel Foucault e Gilles Deleuze. In: FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1992. p.69- 98.

DONZELOT Jacques. **A polícia das famílias**. 2.ed. Tradução M. T. da Costa Albuquerque. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. “**Welfare State**”, **crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional**. São Paulo: Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPP) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), RBCS, n.6, v.3, fev. 1988.

DREIFUSS, René Armand. **1964: A conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe**. Petrópolis: Vozes, 1981.

ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos**. Trad. Mario Matos. Lisboa: Dom Quixote, 1993.

\_\_\_\_\_. **Os alemães: a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX**. Tradução Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

ELIAS, Norbert **O processo civilizador: formação do Estado e civilização**. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, 1994. v.2

ENGUITA, Mariano Fernández. **A face oculta da escola: educação e trabalho no capitalismo**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

ESPADA, João Carlos. **Direitos sociais de cidadania: uma crítica à F. A. Hayek e Raymond Plant**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1997, p.19.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986. Coleção Primeiros Passos.

FAUSTO, Boris. **Crime e cotidiano**: a criminalidade em São Paulo – 1880-1924. São Paulo: Brasiliense, 1984.

FERNANDEZ, Florestan. **Nova República**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1977.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Tradução Lígia M. Pondé Vassallo. Petrópolis: Vozes, 1977.

\_\_\_\_\_. **Microfísica do poder**. 10.ed. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1992. Roberto Machado (Org.).

\_\_\_\_\_. **A verdade e as formas jurídicas**. Tradução Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais. Rio de Janeiro: Nau Editora, 1996.

\_\_\_\_\_. **A ordem do discurso**. São Paulo: Edições Loyola, 1998.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de Direito Penal**: parte geral. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

FRONTANA, Isabel C. R. da Cunha. **Crianças e adolescentes**: nas ruas de São Paulo. São Paulo: Ed. Loyola, 1999.

GINZBURG, Carlo. O Queijo e os Vermes: o cotidiano e as idéias de um moleiro perseguido pela inquisição. São Paulo: companhia das Letras, 1987.

GIUSTINA, Joacir Della. **A Pastoral do menor no Brasil, hoje**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1987.

GOFFMANN, Irving. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Loyola, 1997.

JESUS, Damásio Evangelista de. **Código de Processo Penal Anotado**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

\_\_\_\_\_. **Lei Antitóxicos Anotada**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

LENHARO, Alcir. **Sacralização da política**. Campinas: Papyrus, 1986.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **O Estatuto da Criança e do Adolescente**: comentários. Rio de Janeiro: Coleção Estudos Jurídico sociais, 1991.

LODOÑO, Fernando Torres. A origem do conceito menor. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História da Criança no Brasil**. São Paulo: Ed. Contexto (Ed. Pinsky Ltda), 1991. p.129-145.

LYRA, Roberto. **Criminologia**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

MANCUSO, Rodolfo Camargo de. **Ação Civil Pública**: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores (Lei n.7347/85 e Legislação Complementar). 5.ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1997.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História social da criança abandonada**. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Sílvia Helena Z. **Artífices do ócio**: mendigos e vadios em São Paulo 1933-1942. Londrina: Eduel, 1998a.

MARTINS, Silvia H. Z. A representação da pobreza nos registros de repressão: metodologia do trabalho com fontes criminais. **Revista de História Regional**, Ponta Grossa: Departamento de História – Universidade Estadual de Ponta Grossa, v.3, n., p.87-116, 1998b.

MELUCCI, Alberto. Juventude, tempo e movimentos sociais. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo: ANPED, Edição Especial, n.5-6, p.5-14, 1997.

MELLO, Sílvia Lezer. **Trabalho e sobrevivência**: mulheres do campo e da periferia de São Paulo. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1988.

MENDEZ, Emílio Garcia. **Liberdade, respeito, dignidade**. Brasília, DF: UNICEF, 1991.

MENEZES, Maria Thereza C. G. **Em busca da teoria**: políticas de assistência pública. São Paulo: Cortez, 1993.

MESTRINER, Maria Luíza; PEREIRA, Irandi. **Liberdade Assistida & Prestação de Serviços à Comunidade**: medidas de inclusão social voltadas a adolescentes autores de ato infracional. São Paulo: Vox Editora, 1999.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Quando conhecer é parte do compromisso social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). **O Limite da Exclusão Social**: meninos e meninas de rua no Brasil. São Paulo/rio de Janeiro: HUCITEC-ABRASCO, 1993, p.17-30.

MONCORVO FILHO, Arthur. **Histórico da Protecção à infância no Brasil**: 1500 – 1922. Rio de Janeiro: Ed. Paulo Pongetti & Cia, 1926.

MORAES, Carmen Sylvia Vidigal. A normatização da pobreza: crianças abandonadas e crianças infratoras. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo: ANPED, n.5, set./out./nov. 2000.

MORELLI, Ailton José. **A criança, o menor e a Lei**: uma discussão em torno do atendimento infantil e da noção de inimputabilidade. 1996. Dissertação (Mestrado em História) – UNESP: Assis, 1996.

NEDER, Gizlene. Ajustando o foco das lentes: um novo olhar sobre a organização das famílias não Brasil. In: KALOUSTIAN, Silvio Manoug (Org.). **Família brasileira, a base de tudo**. São Paulo: Cortez. Brasília: UNICEF, 1998. p.26-46.

NOGUEIRA, Lúcio Paulo. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. São Paulo: Saraiva, 1991.

OLIVEIRA, Francisco. A questão do Estado. **Cadernos ABONG**, Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social – I, Série especial. Brasília, DF: UNICEF, p.7-8, out. 1995.

PASSETTI, Edson. **Política Nacional do Bem Estar do Menor**. 1982. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1982.

PAULA, Vera Cecília Abagge de. **Diretrizes para uma política de bem-estar do menor**: a experiência do Estado do Paraná. 1986. Tese (Doutorado em Direito Político) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1986.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. **Menores, direito e justiça**: apontamentos para um novo direito das crianças e adolescentes. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989.

PEREIRA, Irandi. **Trabalho infantil**: mitos e dilemas. 1999. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

PEREIRA JÚNIOR, Almir. Um país que mascara o seu rosto. **Os impasses da cidadania**: infância e adolescência no Brasil. Rio de Janeiro: IBASE, Ed. Graphos, 1992. p.13-35.

PEREIRA, Rosemary Ferreira de Souza. **Movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente**: do alternativo ao alterativo. 1998. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1998.

PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño. Universidade de Santa Úrsula. Amais Editora e Livraria, 1995.

PINHO, Rebello Ruy. **Criminosos imaturos, menores infratores e menores abandonados**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1958.

RAGO, Margareth. **Do cabaré ao lar**: a utopia da cidade disciplinar Brasil 1890-1930. 2.ed. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1985.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; RIBEIRO, Ivete. Introdução. In: RIBEIRO, Ivete; BARBOSA, Maria de Lourdes U. A. (Orgs.). **Menor e sociedade brasileira**: análises, programas institucionais, experiências. São Paulo: Loyola, 1987. p.15-23.

RIoux, Jean Pierre. **Pode-se fazer uma história do presente?** Questões para a história do presente. A. Chauveau & Tétard Ph. (Orgs.). Tradução Ilka Stern Cohen, Bauru: EDUSC, 1999. p.39-50.

RIZZINI, Irene (Ed.). **A criança no Brasil hoje**: desafio para o terceiro milênio. Rio de Janeiro: Editora Santa Úrsula, 1993.

\_\_\_\_\_. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. *A arte de governar crianças*, Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño. Ed. Universidade Santa Ursula, **Anais das Semanas de Estudo do Problema de Menores (I-II-III-IV)**, 1995. p.243-298.

\_\_\_\_\_. **A criança e a Lei no Brasil**: revisitando a história (1822-2000). Brasília, DF: UNICEF. Rio de Janeiro: USU. Ed. Universitária, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1997.

SARAIVA, João Batista da Costa. **Adolescente e ato infracional**: garantias processuais e medidas sócio-educativas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

SARAIVA, João Batista da Costa. **Direito Penal Juvenil**: comunicação apresentada na Semana da Criança Cidadã, organizada pela Ordem dos advogados do Brasil Maringá/ subseção de Maringá e Comissão local do MNMMR, Maringá, 2001.

SCHONS, Selma. A Assistência Social enquanto política pública. **Caderno de Comunicações**. II Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade. Porto Alegre: PUC, 2000. p.76-81.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 21.ed. São Paulo: Cortez Ed., 2000.

SILVA, Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. v.I e II. Rio de Janeiro. São Paulo: Forense, 1961.

SILVA, Plácido de. **Vocabulário Jurídico**. v.I, II e III. São Paulo. Rio de Janeiro: Forense, 1973.

SILVA, Roberto da. **Os filhos do Governo**. São Paulo: Ed. Ática, 1997.

SIRINELLI, Jean François. Ideologia, tempo e história. In: CHAUVEAU, A.; TÉTARD, Ph. (Orgs.). **Questões para a história do presente**. Bauru: EDUSC, 1999. p.7-37.

SOARES, Carmen Lúcia. **Educação física**: raízes européias e Brasil. Prefácio Dulce Maria Pompeo de Camargo. Campinas: Autores Associados, 1994. Coleção Educação Contemporânea.

SOARES, Orlando. **Criminologia**. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 1986.

STANISCI, Sílvia Andrade. **Gestão Pública Democrática**: perspectivas apontadas pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. 1996. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, 1996.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual). **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n.54, ano 18, p.75-96, jul. 1997.

TAVARES, José de Farias. **Direito da Infância e da Juventude**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2001.

TEIXEIRA, Maria de Lourdes T. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a questão do delito. PEREIRA, Irandi (Coord. Geral). **Cadernos Populares**, Sitraenfa/CBIA. São Paulo: Forja Editora, n.3, 1991.

TOLEDO, Caio Navarro de. A democracia populista golpeada. In: TOLEDO, Caio Navarro de. (Org.). **1964**: visões críticas do golpe. Democracia e reformas no populismo. Campinas: Editora da Unicamp, 1997. p.31-45.

TRINDADE, José Damião de Lima. Anotações sobre a História Social dos Direitos Humanos. **Direitos Humanos**: construção da liberdade e da igualdade. São Paulo: Procuradoria Geral do Estado. Grupo de Trabalhos de Direitos Humanos, 1998. p.21-163.

VALENTIM, Daniela Rodrigues; MANDELLI JR Roberto Mendes. Convenção Americana de Direitos Humanos. **Direitos humanos**: construção da liberdade e da igualdade. São Paulo: Procuradoria Geral do Estado. Grupo de Trabalhos de Direitos Humanos, 1998, p.321-349.

VEIGA, Cynthia G.; FARIA, Luciano M. de. **Infância no sótão**. Autêntica: Belo Horizonte, 1999.

VELOSO, Mônica Pimenta. As tias baianas tomam conta do pedaço. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n.3, v.6, 1990.

VENÂNCIO, Renato Pinto. **Famílias abandonadas**: assistência à criança de camadas populares no Rio de Janeiro e em Salvador – séculos XVIII e XIX. Campinas: Papyrus, 1999.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Interesses difusos e direitos da criança e do adolescente**. Del Rey: Belo Horizonte, 1997.

VIANNA, Adriana de Resende Barreto. **O mal que se adivinha: polícia e menoridade no Rio de Janeiro, 1910-1920**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1992. v.49. Coleção Polêmica do Nosso Tempo.

\_\_\_\_\_. **Direitos sociais e democracia**. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. **Serviço social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n.56, p.9-22, mar. 1998.

\_\_\_\_\_. Estado e política social na década de 90. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001. p.9-22.

VOLPI, Mario. **Sem liberdade, sem direitos**: a privação de liberdade na percepção do adolescente. São Paulo: Cortez, 2001.

YASBEK, Carmelita M. **Classes subalternas e assistência social**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1996.

ZALUAR, Alba. **A máquina e a revolta**: as organizações populares e o significado da pobreza. São Paulo: Brasiliense, 1985.

\_\_\_\_\_. **Condomínio do diabo**. Rio de Janeiro: Revan: Ed. UFRJ, 1994.

ZANIRATO, Sílvia Helena. Estado e políticas públicas: a questão social no Brasil. In: ZANIRATO, Sílvia Helena; MARANHO, Telma Gomes. **Capacitação dos conselheiros da assistência social**. Maringá: IPU, 2001a. p.11-28.

\_\_\_\_\_. O marco constitucional: ordenamento social e jurídico. Descentralização, participação popular, universalização. In: ZANIRATO, Sílvia Helena; MARANHO Telma Gomes. **Capacitação dos conselheiros da assistência social**. Maringá: IPU, 2001b. p.47-58.