

Texto 01

Introdução às Legislações Brasileiras na Área da Infância e Adolescência com Foco no Sistema Socioeducativo

Código de Menores de 1979 (Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979) e a Doutrina da Situação Irregular

A Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, a qual instituiu o Código de Menores de 1979, juntamente com a anteriormente instituída Política Nacional de Bem-Estar do Menor – PNBEM (Lei nº 4.513/64) estabeleceram as linhas de atuação na área da criança e do adolescente daquela época. Estas duas leis não estavam direcionadas à população infanto-juvenil como um todo, mas apenas para aqueles considerados em “situação irregular”.

O Código de Menores de 1979 dava continuidade a uma atuação voltada a seguinte associação: **abandono, pobreza e marginalidade**, introduzindo uma prática que não se limitava apenas a concepção de correção, mas, dando resposta a uma política de segurança.

A concepção deste Código era de que as crianças e os adolescentes quando se encontravam na rua, sem casa, sem alimentação, sem escola, assim como aqueles que ficavam pelas ruas sem destino certo, ou que cometiam atos infracionais como furtar ou roubar, estavam todos na mesma situação, ou seja, todos eram resultado de desajustamentos e de desorganização familiar, portanto, encontravam-se em “situação irregular”, necessitando de medidas de proteção.

Esta proteção implicava, na maior parte das vezes, a internação da criança e/ou adolescente em entidade de acolhimento, que supostamente teria maiores e melhores condições para suprir as carências decorrentes da “incapacidade” dos pais ou responsáveis para cumprimento de suas funções parentais. A Doutrina da Situação Irregular partia do princípio de que a origem dos “problemas dos menores” estava no abandono moral, afetivo e material por parte dos responsáveis. A família e a escola eram consideradas responsáveis pelo controle e socialização das crianças e adolescentes.

Na Doutrina de Situação Irregular não havia uma distinção entre abandonados e delinquentes, fazia-se um vínculo automático entre pobreza e criminalidade. O resultado

desta indistinção é que as crianças e os adolescentes pobres passavam a ser objeto potencial de intervenção do sistema de administração da justiça de menores, justificando a privação de liberdade de milhares de jovens em instituições, sob a justificativa de “proteção” do Estado.

O Código de Menores de 1979 se apoiou nessas concepções para estabelecer seu critério aferidor da inimputabilidade, entendendo ser esta uma fase em que o “menor” seria dependente de seus pais ou responsáveis, e que qualquer conduta irregular ou desviante decorreria necessariamente da condição sócio-psico-econômica do indivíduo e da sua família. Isto estabelecia um vínculo imediato e sintomático entre a condição de carência e inadaptação do indivíduo na família e/ou na comunidade e a prática de ato infracional.

Contudo, o contexto social da época se estruturava mediante um processo de redemocratização da sociedade que através dos movimentos sociais, buscava a sua civilidade. O Estado deixou de ser o único protagonista das ações na área social. Surge, nos setores da sociedade civil, uma força de oposição às políticas até então vigentes.

Esse processo de redemocratização influenciou também os educadores e trabalhadores sociais da área da infância e da juventude, que gradativamente passaram a reconhecer a criança e o adolescente como sujeitos de direito.

O padrão de atendimento às crianças e aos adolescentes, até então, era baseado no ciclo perverso da institucionalização compulsória resultante da proposta da PNBEM e do Código de Menores de 1979. Isso começa a provocar o repúdio de alguns setores da sociedade.

Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990) e a Doutrina de Proteção Integral

A participação da sociedade brasileira, somada à iniciativa privada e aos vários órgãos comprometidos com a causa da infância e adolescência, como por exemplo, a Frente Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescente, a Pastoral do Menor da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF e o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR, se organizaram no processo de críticas às formas de atendimento à infância em nosso país, subsidiadas pelo denominado Código de Menores de 1979.



A mobilização da sociedade civil e dos órgãos focados na infância e adolescência no Brasil resultou na criação das emendas “Criança e Constituinte” e “Criança – Prioridade Nacional”, elaboradas pela Comissão Nacional Criança Constituinte em parceria com as iniciativas públicas e privadas, que foram apresentadas na Assembleia Nacional Constituinte.

Entretanto, as mobilizações continuaram reivindicando, dentre outros pontos, a inserção da criança e do adolescente na Constituição e a criação de uma legislação própria para estes, o que acarretou a realização do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – Fórum DCA, em março de 1988.

Neste cenário de reivindicações e mobilizações sociais, a Constituição Federal de 1988 é promulgada em outubro, tendo como fundamento proporcionar “garantias e direitos individuais aos seus cidadãos”, como, por exemplo, o acesso à saúde, educação e habitação, tendo como seu principal responsável o Estado.

A Constituição Federal de 1988 revelou progressos na Assistência à Infância e Juventude no Brasil, tendo como base a Doutrina de Proteção Integral, que caracterizava as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos de acordo com a condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, como assim demonstra-se em seu artigo 227:

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, crueldade e opressão.

Em 13 de julho de 1990, pelo então Presidente da República, Fernando Collor de Mello, sanciona-se a Lei Federal nº 8.069, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, que entrou em vigor em 12 de outubro do mesmo ano.

O Estatuto da Criança e do Adolescente está fundamentado na Doutrina de Proteção Integral que foi anunciada em 1959 pela Organização das Nações Unidas – ONU e pela Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989. Tal Doutrina reconhece as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e pessoas em desenvolvimento, garantindo assistência a todas as crianças e adolescentes independente de sua condição familiar e socioeconômica. Os artigos 1º e 3º do ECA demonstram que:

1º Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente;

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

Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem.

Desta forma, a política de proteção social da criança e do adolescente está fundamentada em quatro princípios:

1. **Pessoas em condição peculiar de desenvolvimento:** entende-se que a criança e o adolescente estão em fase de desenvolvimento físico, mental, cultural, moral e social, conseqüentemente, dependem de outros para a satisfação de suas necessidades;
2. **Sujeitos de direitos:** a criança e o adolescente têm absoluta prioridade sobre os direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à convivência familiar e comunitária, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade;
3. **Prioridade absoluta:** a criança e o adolescente têm prioridade absoluta de acordo com o que preconiza o artigo 4º do ECA, de 1990, em seu Parágrafo Único:
 - a) Primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
 - b) Precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
 - c) Preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
 - d) Destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude;
4. **Preservação moral e da integridade física:** o desenvolvimento físico, psíquico e moral da criança e do adolescente dever ser preservados, cabendo à família, à sociedade e ao Estado tal papel.

A Justiça de Menores, como assim era denominada no Código de Menores, é substituída pela Justiça da Infância e da Juventude. O termo “menor” passa a não ser mais utilizado, visto que remetia à época ao tratamento dado à criança pobre brasileira, abandonada e que cometia ato de “delinquência”. Após a implantação do Estatuto toda



“criança e adolescente”, pertencente a qualquer classe social, é tratada como cidadão com direitos e deveres.

É válido salientar que com a promulgação do ECA, atendendo à recomendação do seu artigo 88, Inciso II, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança - CONANDA, o qual funciona vinculado à estrutura do Ministério da Justiça e do Departamento da Criança e do Adolescente (DCA). O CONANDA, criado em 1991, pela Lei nº 8.242, foi previsto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente como o principal órgão do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), que é a tradução, na prática, do artigo 86 do ECA e tem como intuito efetivar a implementação da Doutrina da Proteção Integral.

A política de proteção social da criança e do adolescente estabelecida pelo ECA tem em sua estrutura os princípios da participação popular e descentralização político-administrativa, pois é através de ações articuladas entre instituições governamentais e não-governamentais, municípios, estados, distrito federal e união, que se consolida tal política.

O princípio da descentralização político-administrativa consiste na ampliação das responsabilidades destinadas aos municípios e à comunidade, ou seja, prioriza-se a municipalização do atendimento. Contudo, o município não é o único responsável, tendo o apoio do Estado e da União. A participação popular é obtida através das organizações representativas, pois a sociedade civil tem o direito e o dever de participar das decisões tomadas no que se refere à criança e ao adolescente.

No que concerne à dimensão pedagógica, o Estatuto da Criança e do Adolescente preconiza ações de cunho educativo, principalmente quando refere-se às infrações praticadas pelo adolescente, priorizando a conquista da cidadania do sujeito e evitando a reincidência em condutas delituosas. As medidas são: Medidas Específicas de Proteção, Medidas Pertinentes aos Pais e Responsáveis e Medidas Socioeducativas.

As Medidas Específicas de Proteção são destinadas às crianças que cometeram algum tipo de infração e às crianças e adolescentes que tenham seus direitos violados. As Medidas Pertinentes aos Pais e Responsáveis são aplicadas quando estes cometem maus-tratos, opressão, negligência ou abuso sexual às crianças e aos adolescentes. Já as Medidas Socioeducativas são aplicadas aos adolescentes que cometeram ato infracional, tipificadas de acordo com a gravidade do ato infracional cometido.

O Estatuto da Criança e do Adolescente traz também como marco diferenciador a valorização da família da criança e do adolescente como sujeitos de proteção do Estado. A partir disso, não se pensa mais em proteger somente a criança e o adolescente, mas também a família pobre e marginalizada socialmente.

O próprio ECA coloca a família como parte integrante do tripé executor da política integral da criança e do adolescente (Estado, sociedade e família), declarando que a instituição social denominada família tem direitos e deveres a cumprir perante as suas crianças e seus adolescentes, e o Estado de protegê-la.

As especificidades das Medidas Socioeducativas, assim como os seus conceitos e aplicabilidades veremos no Módulo 3 deste curso.

Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE (Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012)

No ano de 2002 o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) em conjunto com a Associação Brasileira dos Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP) e com o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente (FONACRIAD) realizou encontros a nível estadual, regional e nacional com o objetivo de avaliar a proposta de lei de execução de medidas socioeducativas da ABMP, assim como a prática pedagógica desenvolvida nas unidades socioeducativas, já que o CONANDA estava com a proposta de elaborar parâmetros e diretrizes quanto à execução das medidas socioeducativas.

Participaram destes encontros diversos profissionais atuantes na área da infância e juventude, sendo: magistrados, promotores de justiça, conselheiros de direitos, técnicos e coordenadores de entidades executoras de atendimento socioeducativo.

Após a realização destes encontros foram formados dois grupos de trabalho, os quais teriam as seguintes atribuições: um deles elaborar um projeto de lei de execução de medidas socioeducativas, e o outro a elaboração de um documento teórico-operacional para a execução dessas medidas.

No mês de fevereiro de 2004 a proposta do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) foi sistematizada pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da



Criança e do Adolescente (SPDCA), integrante da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), em parceria com o CONANDA e com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Em novembro de 2004 foi realizado um grande encontro com cerca de 160 profissionais e atores atuantes no Sistema de Garantia de Direitos, onde foi aprofundado o diálogo sobre o conteúdo do SINASE.

O SINASE tem como objetivo principal fundamentar a ação socioeducativa na prerrogativa dos direitos humanos, assim como alinhar conceitual, estratégico e operacionalmente as ações socioeducativas em bases éticas e pedagógicas.

O SINASE está fundamentado na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente, assim como nas normativas internacionais que o Brasil é signatário, como a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, Sistema Global e Sistema Interamericano dos Direitos Humanos: Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (Regras de Beijing) e Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade.

A Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006, aprovou o documento teórico-operacional do SINASE, a qual afirma em seu artigo 3º:

O SINASE é um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medidas socioeducativas.

Em 18 de janeiro de 2012, o SINASE foi aprovado pela Lei nº 12.594. Norteadado pela Doutrina da Proteção Integral, o SINASE regulamenta a execução das Medidas Socioeducativas destinadas aos adolescentes autores de ato infracional, procurando corrigir algumas lacunas do ECA verificadas no atendimento dessa importante e complexa demanda, uma vez que o Estatuto não estabelece regras processuais de execução de Medidas Socioeducativas (LIBERATI, 2012).

Com a instituição do SINASE, fecha-se a lacuna presente no ECA no que diz respeito à execução das Medidas Socioeducativas destinadas ao adolescente em conflito com a lei, padronizando este processo que,

até então, era realizado de forma diferenciada em todo território nacional e, muitas vezes, mercê de medidas tomadas espontaneamente por operadores do direito e técnicos sociais, colocando em risco as garantias processuais penais deferidas ao adolescente a quem se atribuíam a autoria de atos infracionais (LIBERATI, 2012, p.11).

A Medida Socioeducativa, destinada ao adolescente em conflito com a lei, tem por objetivo a integração social do adolescente, garantindo os seus direitos individuais e sociais. Consequentemente, “o SINASE constitui-se de uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais” (BRASIL, 2006, p. 23).

De tal modo, o SINASE:

[...] enquanto sistema integrado, articula três níveis de governo para o desenvolvimento desse programa de atendimento, considerando a intersetorialidade e a co-responsabilidade da família, da comunidade e do Estado. Esse mesmo sistema estabelece ainda as competências e responsabilidades dos conselhos de direitos da criança e do adolescente, que devem sempre fundamentar suas decisões em diagnósticos e em diálogo direto com os demais integrantes do Sistema de Garantia de Direitos, tais como Poder Judiciário e o Ministério Público (BRASIL, 2006, p. 14).

Desta forma, se faz necessária a efetiva participação dos diferentes sistemas e políticas de educação, saúde, trabalho, assistência social, previdência social, esporte, cultura e lazer, segurança pública, entre outras, para a efetivação da Doutrina da Proteção Integral de que são destinatárias as crianças e adolescentes, incluindo aqueles que se encontram em conflito com a lei (BRASIL, 2006).

Contudo, para garantir os direitos expostos no ECA, a política de aplicação das medidas socioeducativas não pode estar isolada das demais políticas públicas. Os programas de execução de atendimento socioeducativo deverão ser articulados com os demais serviços e programas, que visem atender os direitos dos adolescentes (saúde, defesa jurídica, trabalho, profissionalização, escolarização, etc).

Dessa forma, as políticas sociais básicas, as políticas de caráter universal, os serviços de assistência social e de proteção devem estar articulados aos programas de execução das medidas socioeducativas, visando assegurar aos adolescentes a proteção integral. A operacionalização da formação da rede integrada de atendimento é tarefa essencial para a efetivação das garantias dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, contribuindo efetivamente no processo de inclusão social do público atendido (BRASIL, 2006).



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei Federal nº 8.069 de 13 de julho de 1990. Brasília, 1990.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo**. Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006. Brasília, 2006.

BRASIL. **Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo**. Lei Federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Brasília, 2012

LIBERATI, Wilson Donizeti. **O adolescente e o Ato Infracional**. Medida Socioeducativa é pena? 2. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

MONTEIRO, Ana Emmanuela R.; LOPES, Marília Carolina de S. **Família: parte integrante do processo de ressocialização do adolescente em conflito com a lei do município de Olinda**. TCC – UFPE, 2006.