

**UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**  
**MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**APONTAMENTOS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS À**  
**INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA NO ESTADO DE SÃO PAULO.**

**ANTONIO GANDINI JÚNIOR**

**PIRACICABA, SP**

**2006**

**APONTAMENTOS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS À  
INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA NO ESTADO DE SÃO PAULO.**

**ANTONIO GANDINI JÚNIOR**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Ciências Humanas – UNIMEP, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política e Gestão da Educação.

Orientador: Prof. Dr. Cleiton de Oliveira

**PIRACICABA**

**2006**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Gandini Júnior, Antonio

Apontamentos sobre as políticas públicas dirigidas à infância e à adolescência no estado de São Paulo.

Piracicaba, 2006.

181p.

Orientador: Cleiton de Oliveira

Dissertação (Mestrado) Universidade Metodista de Piracicaba. Curso de Mestrado em Educação.

1. Educação do Adolescente Infrator 2. Políticas Públicas 3. FEBEM-SP.

**ANTONIO GANDINI JÚNIOR**

**APONTAMENTOS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS À  
INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA NO ESTADO DE SÃO PAULO.**

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Cleiton de Oliveira – UNIMEP

Profa. Dra. Ângela Viana Machado Fernandes – UNESP Araraquara - SP

Profa. Dra. Raquel Pereira Chainho Gandini - UNIMEP

*Este trabalho de pesquisa é dedicado a todos os adolescentes internos na FEBEM-SP, que com toda a sua vivacidade, capacidade e potencial a serem desenvolvidos estão confinados às regras e regulamentos institucionais.*

***A todos, o meu carinho e minha possível limitada contribuição para uma inclusão social digna e justa.***

## AGRADECIMENTOS

**Agradeço ao meu orientador, Cleiton, por me acolher e depositar sua confiança em meu trabalho, por abrir as portas para um novo e estimulante caminho em minha vida, caminho esse, repleto de ricos aprendizados, que tem me levado a uma amplitude de vida, de conhecimentos e de sucessos. A você “Professor”, meu sincero “Muito obrigado!!!”;**

Agradeço ao carinho de todos os docentes do Programa de Pós-Graduação da UNIMEP, em especial a Profa. Raquel Gandini, que apesar de ter o meu sobrenome não é minha parente (mas é como se fosse), pois nos conhecemos durante a caminhada. Aos professores Júlio, Valdemar, Elias e José Maria, com quem mais obtive contato. A inesquecível e insubstituível Secretária do PPGE, Sra. Ivone Sacilloto, que sempre nos incentivava nos momentos difíceis. A todos os meus amigos do Núcleo de Política e Gestão da Educação, sentirei muita falta dos nossos momentos de trabalho e descontração. Não poderia deixar de agradecer ao pessoal da Biblioteca, em especial à Graziela Franco e a estagiária de psicologia Gabriela Tegon que sempre estavam prestativas a todos os alunos do PPGE.

Agradeço a minha família, minha mãe Luiza, meu pai Antonio, minhas irmãs, Luciana, Rosane e Caroline, pelo tão imenso apoio e incentivo em todos os momentos da minha vida. Obrigado por vocês existirem.

Agradeço a Deus, pelo dom da vida, da sabedoria, do conhecimento, do amor e da fraternidade, sem eles não teria chegado até aqui.

Agradeço pelas orações diárias da minha avó Amélia.

Aos meus amigos e companheiros da vida, seria impossível nominar a todos, pois são muitos, muitos e muitos, a você! Sinta-se parte deste meu trabalho de pesquisa, a amizade é uma virtude, que possamos sempre cultivá-la em nossos caminhos.

Não poderia deixar de citar a Bete, a Keila, a Raquelzinha, a Stella, a Ana Adelaide, ao Padre Adão, pelo grande apoio que me deram.

Ao Batoré, morador de rua daqui de Bebedouro-SP, que sempre me trazia os jornais com notícias sobre a FEBEM-SP.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – Brasil.

O presente trabalho foi realizado com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – Brasil.

## RESUMO

Este trabalho de pesquisa busca examinar o sistema de atendimento do adolescente infrator no estado de São Paulo, analisando a história das políticas públicas desenvolvidas, a legislação vigente de cada período e as propostas governamentais adotadas. Os procedimentos metodológicos utilizados foram a revisão bibliográfica, análise documental e o levantamento de dados oficiais sobre a situação do atendimento prestado ao adolescente infrator. No primeiro capítulo é apresentado os diferentes momentos históricos sobre a evolução dos paradigmas de políticas dirigidas à infância e à adolescência no Brasil, a partir de 1927, com a implantação do “Código de Menores de Mello Mattos”. O segundo capítulo é composto por uma análise da situação paulista do sistema de atendimento sócio-educativo e da execução das políticas voltadas ao adolescente em conflito com a lei. Com o objetivo de entendermos melhor o contexto e a configuração das políticas públicas voltadas para este segmento na atualidade. O terceiro capítulo apresenta e analisa os dados disponibilizados por instituições de pesquisas sobre o atendimento do adolescente infrator no estado de São Paulo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Educação do Adolescente Infrator – Políticas Públicas – FEBEM-SP.



## SUMMARY

This research searches to examine the system of the infractor adolescent's attendance in São Paulo state, analyzing the history of the developed public politics, the effective legislation of each period and the adopted governmental proposals. The used methodological procedures had been the bibliographical revision, documentary analysis and the official data-collecting about the situation of the attendance given to the infractor adolescent. In the first chapter is presented the different historical moments about the evolution of the paradigms of politics directed to childhood and the adolescence in Brazil, from 1927, with the implantation of "Mello Mattos' Minor Code". The second chapter is composed by an analysis of São Paulo situation of the system of partnership-educative attendance and the execution of the politics directed to the adolescent in conflict with the law. With the objective to understand better the context and the configuration of the public politics directed toward this segment in the present time. The third chapter presents and analyzes the available data for institutions of research about the infractor adolescent's attendance in São Paulo state.

**PALAVRAS-CHAVE:** Education of the Infractor Adolescent - Public Politics – FEBEM-SP.

## GLOSSÁRIO

CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano
CF	Constituição Federal
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
CONDECA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
COSESP	Companhia de Seguros do Estado de São Paulo
CP	Código Penal
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
DCA	Departamento da Criança e do Adolescente
DNC	Departamento Nacional da Criança
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FDE	Fundação para o Desenvolvimento da Educação
FEBEM	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMESC	Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo
IMESP	Imprensa Oficial do Estado de São Paulo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEM	Instituto de Pesos e Medidas do Estado de São Paulo
ITESP	Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo
JUCESP	Junta Comercial do Estado de São Paulo
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social

MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
NAI	Núcleo de Atendimento Integrado
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização Não Governamental
PNBM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PROCON	Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SCFBES	Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social
SEADS	Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social
SEDH	Subsecretaria Especial de Direitos Humanos
SEE	Secretaria de Estado da Educação do Estado de São Paulo
SEJEL	Secretaria da Juventude, Esporte e Lazer
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SSE	Sistema Sócio-Educativo
SUTACO	Superintendência do Trabalho Artesanal nas Comunidades
UI	Unidade de Internação
UIP	Unidade de Internação Provisória
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USP	Universidade de São Paulo

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro I</b>	Quadro Sinótico Resumido: Comparativo entre a Lei nº 6.697/79 (Código de Menores e Política Nacional do Bem-Estar do Menor) e a Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).	Pág. 56
<b>Quadro II</b>	Quadro Sinótico Conceitual: Comparativo entre a Lei nº 6.697/79 (Código de Menores e Política Nacional do Bem-Estar do Menor) e a Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).	Pág. 60
<b>Quadro III</b>	Quadro de Pessoal da FEBEM-SP.	Pág. 101
<b>Quadro IV</b>	Subordinação Hierárquica da FEBEM-SP e seus Presidentes.	Pág. 104
<b>Quadro V</b>	Instituições Estaduais de Execução de Medidas Sócio-Educativas.	Pág. 128
<b>Quadro VI</b>	Número de Unidades e Atendidos por Medida Sócio-Educativa na Grande São Paulo – Jun./Jul. de 2005.	Pág. 131
<b>Quadro VII</b>	Número de Unidades e Atendidos por Medida Sócio-Educativa no Interior de São Paulo – Jun./Jul. de 2005.	Pág. 133
<b>Quadro VIII</b>	Número de Atendidos por Medida Sócio-Educativa no Estado de São Paulo - Jun./Jul. de 2005.	Pág. 134
<b>Quadro IX</b>	Meio Fechado – Número de Unidades e de Assistidos por Modalidade – UF – Junho de 2002.	Pág. 137
<b>Quadro X</b>	Adolescentes e Jovens assistidos no SSE, segundo Modalidade de Atendimento, nos Estados, nas Regiões e no Brasil, em Janeiro de 2004.	Pág. 145
<b>Quadro XI</b>	Déficit de Vagas segundo a modalidade de atendimento nos Estados, nas Regiões e no Brasil, em Janeiro de 2004.	Pág. 147
<b>Quadro XII</b>	Internações segundo Delitos Praticados, em Set./Out. de 2002.	Pág. 164

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico I</b>	Número de Atendidos por Medida Sócio-Educativa no Estado de São Paulo nos meses de Junho e Julho de 2005.	Pág. 134
<b>Gráfico II</b>	Brasil – 2005 – Pirâmide Etária Absoluta da População Residente.	Pág. 138
<b>Gráfico III</b>	Estado de São Paulo – 2005 – Pirâmide Etária Absoluta da População Residente.	Pág. 139
<b>Gráfico IV</b>	Crescimento da População de 12 a 19 anos – De 2002 a 2004.	Pág. 140
<b>Gráfico V</b>	Número de Assistidos por Modalidade de Atendimento – De 2002 a 2004.	Pág. 141
<b>Gráfico VI</b>	Número de Assistidos no Sistema Sócio-Educativo – Jan./2004.	Pág. 142
<b>Gráfico VII</b>	Número de Assistidos no Sistema Sócio-Educativo – Jan./2004 – Por Modalidade de Medida e Regiões.	Pág. 142
<b>Gráfico VIII</b>	Déficit de Vagas por Modalidade e por Região em Jan./2004.	Pág. 148
<b>Gráfico IX</b>	Déficit de Vagas – População Assistida e Capacidade Instalada no Brasil em Janeiro de 2004.	Pág. 149
<b>Gráfico X</b>	Adolescentes por Grupos de Idade, Sexo e Alfabetização – Brasil – 2003.	Pág. 150
<b>Gráfico XI</b>	Adolescentes por Grupos de Idade, Sexo e Alfabetização – Estado de São Paulo – 2003.	Pág. 151
<b>Gráfico XII</b>	Adolescentes por Grupos de Idade, por situação de ocupação na semana de referência, e frequência à escola – Brasil – 2001.	Pág. 153
<b>Gráfico XIII</b>	Adolescentes por Grupos de Idade, por situação de ocupação na semana de referência, e frequência à escola – Estado de São Paulo – 2001.	Pág. 153
<b>Gráfico XIV</b>	Adolescentes que cumprem medidas de Privação de Liberdade no Brasil – Set./Out. de 2002 – Segundo Grau de Instrução.	Pág. 154
<b>Gráfico XV</b>	Adolescentes que cumprem medidas de Privação de Liberdade no Brasil – Set./Out. de 2002 – Viviam com familiares ao praticarem o delito.	Pág. 155
<b>Gráfico XVI</b>	Adolescentes que cumprem medidas de Privação de Liberdade no Brasil – Set./Out. de 2002 – Segundo Sexo	Pág. 156

<b>Gráfico XVII</b>	Adolescentes que cumprem medidas de Privação de Liberdade no Brasil – Set./Out. de 2002 – Segundo Raça/Cor.	Pág. 157
<b>Gráfico XVIII</b>	Adolescentes que cumprem medidas de Privação de Liberdade no Brasil – Set./Out. de 2002 – Segundo Renda Familiar.	Pág. 158
<b>Gráfico XIX</b>	1992 – Taxa de Atendimento Escolar da População Brasileira de 12 a 18 anos.	Pág. 160
<b>Gráfico XX</b>	2001 – Taxa de Atendimento Escolar da População Brasileira de 12 a 18 anos.	Pág. 160
<b>Gráfico XXI</b>	Proporção de Unidades que oferecem Ensino em Set./Out. de 2002 – Brasil.	Pág. 161
<b>Gráfico XXII</b>	Proporção de Unidades que oferecem Ensino Médio por Região, em Set./Out. de 2002.	Pág. 162
<b>Gráfico XXIII</b>	Adolescentes aptos a freqüentarem o Ensino Médio por Região, em Set./Out. de 2002.	Pág. 163
<b>Gráfico XXIV</b>	Percentual de Internações, segundo os delitos praticados em Set./Out. de 2002, no Brasil.	Pág. 165
<b>Gráfico XXV</b>	Percentual de Internações, segundo os delitos praticados em Set./Out. de 2002, no Estado de São Paulo	Pág. 166

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS SOCIAIS, DA LEGISLAÇÃO E DA ASSISTÊNCIA À INFÂNCIA NO BRASIL: A INTERVENÇÃO REPRESSIVA DO ESTADO.....</b>	<b>12</b>
1 – Código de Menores (Mello Mattos).....	13
2 – SAM (Serviço de Assistência ao Menor).....	17
3 – Lei de Introdução ao Código Penal.....	20
4 – LBA (Legião Brasileira de Assistência).....	22
5 – Juizado de Menores.....	24
6 – Declaração dos Direitos da Criança.....	28
7 – LDBEN – Lei nº 4.024/61 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.....	30
8 – PNBM – Política Nacional do Bem-Estar do Menor.....	32
8.1 – FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor.....	33
9 – Lei Relativa a Menores Infratores.....	39
10 – Lei nº 5.692/71 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional para o Ensino de 1º e 2º Grau.....	41
11 – O “Novo Código de Menores” de 1979.....	42
11.1 – Doutrina da Situação Irregular.....	43
12 – A “Criança Cidadã” – “Sujeito de Direitos” da década de 1980.....	44
12.1 – Constituição da República Federativa do Brasil.....	46
12.2 – Doutrina da Proteção Integral.....	49
12.3 – Estatuto da Criança e do Adolescente.....	51
13 – LDBEN – Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.....	63
14 – Conselho Tutelar.....	69
15 – Autoridades Judiciárias.....	73
16 – CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	74
17 – LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social).....	76

18 – SPDCA – Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	80
19 – Algumas Considerações.....	82

## **CAPÍTULO II**

### **AS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE INFRATOR NO ESTADO DE SÃO PAULO..... 86**

1 – Fundação Paulista de Promoção Social do Menor – Pró-Menor.....	87
1.1 – Conselho Estadual de Promoção Social do Menor.....	89
1.2 – Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor – FEBEM-SP.....	91
1.3 – Presidentes da FEBEM-SP.....	103
1.4 – Corregedoria Geral da FEBEM-SP.....	105
1.5 – Ouvidoria da FEBEM-SP.....	106
1.6 – Organograma da FEBEM-SP.....	107
2 – Secretaria do Menor.....	108
3 – Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social (SCFBES).....	109
4 – Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social - SEADS.....	111
5 – Secretaria de Estado da Juventude, Esporte e Lazer – SEJEL.....	111
6 – Secretaria de Estado da Educação - SEESP.....	112
7 – Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania.....	113
8 – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONDECA.....	114
9 – Algumas Considerações.....	118

## **CAPÍTULO III**

### **ANÁLISE DA SITUAÇÃO DO SISTEMA DE ATENDIMENTO SÓCIO-EDUCATIVO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI NO ESTADO DE SÃO PAULO..... 122**

1 – O Adolescente infrator, suas características e a institucionalização.....	123
2 – Instituições responsáveis pelo atendimento ao adolescente infrator no Brasil.....	126
3 – A FEBEM no Estado de São Paulo – Número de Unidades no Interior, Capital e Número de Assistidos por Medidas Sócio-Educativas.....	129



3.1 – Número de Unidades e de Assistidos em Meio Fechado por modalidade, segundo as regiões do Brasil.....	135
3.2 – População Residente no Brasil e no Estado de São Paulo.....	138
3.3 – População Jovem de 12 a 19 anos – Comparativo de Crescimento entre 2002 a 2004.....	140
3.4 – Adolescentes e Jovens Assistidos no SSE – Sistema Sócio-Educativo, segundo a modalidade de atendimento, nos Estados, nas Regiões e no Brasil em Janeiro de 2004...	141
3.5 – Déficit de Vagas do Brasil, por Regiões, Estados e Modalidade de Atendimento em Janeiro de 2004.....	146
3.6 – Perfil do Adolescente Infrator que cumpre medida de privação de liberdade no Brasil e no Estado de São Paulo – 2001/2002/2003.....	149
3.7 – Atendimento Escolar da População de 12 a 18 anos no Brasil – Comparativo do ano de 1992 a 2001.....	159
3.8 – Atendimento Educacional ao Adolescente Infrator nas Unidades de Internação.....	160
3.9 – Internações segundo os delitos praticados pelos adolescentes no Brasil e no Estado de São Paulo – Setembro e Outubro de 2002.....	163
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>170</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>175</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>184</b>

## 1. INTRODUÇÃO

As experiências desenvolvidas através do curso de graduação em Filosofia, posteriormente como educador social e coordenador de projetos sociais, suscitou em mim um grande desejo de continuar o trabalho de pesquisa iniciado junto a FEBEM-SP (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor) – UI-II (Unidade de Internação II) de Ribeirão-Preto – SP, no ano de 2002. Minha atuação se deu junto à Secretaria Municipal de Promoção e Assistência Social de Bebedouro – SP, no Programa de Atendimento ao Migrante, Itinerante e Morador de Rua, projeto que denominamos de “Travessia”, onde realizávamos o atendimento dos mesmos diariamente com atividades de geração de renda, emissão de passagens, banho, alimentação, troca de roupas, agasalhos, oficinas de conscientização pessoal e qualificação para o trabalho. Era um trabalho muito gratificante, porém exigia um grande comprometimento para com a causa e um esforço no sentido de entender todos os fatores condicionantes que permeavam aquela situação, pois muitos eram migrantes trabalhadores que vinham das regiões menos favorecidas do país em busca de uma vida melhor, outros com histórias de vida complexas e em situações de vulnerabilidade, tais como alcoolismo, dependência química, separação matrimonial, conflitos familiares, idosos abandonados, pessoas desaparecidas da família, presidiários, doentes mentais, etc.

Durante o desenvolvimento das atividades, atendíamos muitas crianças e adolescentes na faixa etária de 12 (doze) a 21(vinte um) anos, provenientes da nossa macro-região e Grande São Paulo, as quais se apresentavam de forma muito peculiar e provocativa, pois ao entrevistarmos descobríamos que eram provenientes da FEBEM-SP e a situação que se colocava a nossa frente era de que nada havia significado sua passagem por aquele lugar, uma vez que o quadro em que se encontravam naquele momento era de maior vulnerabilidade e de maior periculosidade, pois ao fazermos o levantamento social, verificávamos que não haviam sido feitos os encaminhamentos necessários, tais como a mediação familiar, a matrícula na escola e sequer a aplicação de alguma medida sócio-educativa em meio aberto pelo próprio Juiz.

Através destas vivências, descobri e senti a necessidade de pesquisar e entender melhor o que acontecia com o atendimento oferecido a estes adolescentes provenientes da FEBEM-SP e isso me levou a desenvolver na graduação o Projeto de Pesquisa denominado “O Projeto Pedagógico Educacional da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor e o processo de escolarização do adolescente institucionalizado desenvolvido

na Unidade de Internação II de Ribeirão-Preto-SP”. Através deste trabalho, foi possível identificar e perceber que a instituição ainda não possuía um projeto político pedagógico e que o atendimento escolar oferecido por ela era bem deficitário e precisava de aprimoramentos em alguns pontos, dentre eles oferecer uma escolarização que seja permeada pela realidade do seu público alvo, que seja acolhedora, que apresente conteúdos significativos e desafiadores aos mesmos, que tenha um projeto pedagógico eficiente e prático que inclua os alunos com dificuldades de aprendizagem e defasagem de idade-série, etc. Enfim, o desenvolvimento desta pesquisa proporcionou por meio de um trabalho de campo, o conhecimento de uma realidade nova, desafiadora e interessante, e o contato com estes adolescentes através das oficinas realizadas, que os mesmos têm muito a ensinar e gostam muito de aprender.

Em meio a este trabalho já desenvolvido na graduação e diante do envolvimento profissional com a causa e o grande enfoque dado pela imprensa falada e escrita ao problema do atendimento ao adolescente infrator no estado de São Paulo, me senti desafiado a contribuir para com um melhor entendimento das políticas públicas destinadas ao segmento criança e adolescente infrator e buscar através deste trabalho de pesquisa denominado “Apontamentos sobre as Políticas Públicas dirigidas à Infância e à Adolescência no Estado de São Paulo” apontar de que forma as políticas destinadas à criança e ao adolescente se desenvolveram no Estado de São Paulo.

## **2. TEMA**

Ao abordarmos a questão do adolescente infrator e das políticas públicas desenvolvidas atualmente toma-se necessário: recorrer, reconstruir e contextualizar seu desenvolvimento histórico, ou seja, de como essas políticas se constituíram e se desenvolveram; constatar que conceitos, tais como criança e adolescente, evoluíram; identificar quais foram os períodos históricos que marcaram e condicionaram o momento atual; bem como de analisar através da legislação a atuação política dos governantes para com a temática pesquisada e com isso verificar se houve uma mudança prática no sentido de contribuir para com o problema da institucionalização, do atendimento oferecido atualmente pela FEBEM-SP, da prevenção ao delito, da reincidência de internação dos adolescentes institucionalizados, da profissionalização e inclusão no mercado de trabalho, etc.

No Brasil, ao longo da história, demarcada pela criação de leis e decretos, a trajetória das políticas públicas voltadas para o adolescente infrator foi se constituindo de forma muito complexa, pois ora se cria uma lei, ora se extingue e cria outra, com objetivos nem sempre claros para os executores das políticas, tomando assim um sistema perdido em meio a tantas mudanças e discontinuidades.

A trajetória das leis estudadas se iniciam com o Código de Menores de Mello Mattos (Decreto nº 17.947/27 – A), que foi a primeira legislação brasileira voltada para a questão do menor no Brasil, tendo como objetivo “consolidar as leis de assistência e proteção aos menores de 18 anos, considerados abandonados ou delinquentes”, que após longo período de discussões, o mesmo foi alterado pela Lei nº. 6.697, aprovada em 10 de outubro de 1979, em plena vigência das diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do Menor implantadas pela FUNABEM, onde as alterações contidas nesta lei buscavam atender aos anseios dos Juízes de Menores, no que diz respeito ao atendimento do adolescente em conflito com a lei, passando agora, a ser chamado de adolescente em “Situação Irregular”, conforme prevê este novo Código de Menores.

Em 1988, temos a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil tendo como preceitos assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade pluralista e sem preconceitos, propõe a Doutrina da Proteção Integral, que rompe com a Doutrina da Situação Irregular prevista pelo novo Código de Menores. No ano de 1990, é promulgada a Lei nº. 8.069, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que foi fruto de vários movimentos de luta pelo reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente e que propõe uma linha de ação acerca da execução de políticas de atendimento ao adolescente infrator.

O CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) foi criado em 12 de outubro de 1991, tendo como atribuições a elaboração das normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, a fiscalização das ações desenvolvidas, de garantir a aplicação da política nacional de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, apoiar os Conselhos, os órgãos estaduais e municipais e as entidades não-governamentais. Em consequência desse novo paradigma de atenção à criança e ao adolescente é criado o Conselho Tutelar, que é um órgão municipal permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de promover e garantir o cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos na Lei Federal 8.069, de 13 de julho de 1990. O Conselho integra o conjunto

de instituições brasileiras, estando sujeito e subordinado ao ordenamento jurídico do país, e que em suas decisões tem autonomia para desempenhar as atribuições que lhe são confiadas pelo Governo Federal que o instituiu (SEDA, 2000).

A LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), promulgada em 07 de dezembro de 1993, dispõe sobre a organização da Assistência Social, cria um tipo de seguridade social não contributiva, para proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice, buscando a integração ao mercado de trabalho, habilitando e reabilitando pessoas portadoras de necessidades especiais, promovendo-as no que denomina de vida comunitária. Em 20 de dezembro de 1996, é aprovada a Lei nº 9.394 – a LDBEN (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), que tem como objetivos organizar o sistema de ensino no Brasil, definir os papéis do setor público e privado, da União, dos Estados e Municípios na consecução da política educacional. Em alguns artigos desta lei privilegia-se a questão do atendimento educacional ao adolescente infrator, considerando que o mesmo está inserido na demanda educacional, cabendo ao Estado, a família e a sociedade, proporcionar condições para que este adolescente seja escolarizado.

Dentro desta abordagem é importante ressaltar que GANDINI (1989), faz referência sobre o que significa a legislação e como ela acaba não garantindo a qualidade das mudanças que são propostas, e o Estado acaba utilizando-se das leis como um instrumento para manter-se no controle das ações burocráticas. Utiliza-se de FAORO (2004) que se refere à legislação no Brasil como instrumento de construção da realidade em decorrência da separação entre o estado e o povo, vejamos:

*“O divórcio dos mundos estanques, ao tempo que marginaliza a consciência do dirigente (...) impõe, em outro plano, o cuidado de construir a realidade. Construir com a lei bem elaborada num momento e, noutra, vítima de pressupostos diversos, com o planejamento, tão decorativo, em certos casos, como a ordenança meticulosa. A legalidade teórica apresenta, ressalvada a elegância da frase, conteúdo diferente dos costumes, da tradição e das necessidades dos destinatários da norma. Um sarcástico historiador pedia, para remediar o desacerto, que se promulgasse uma lei para tomar todas as outras obrigatórias”. (FAORO, apud GANDINI, 1989, pág.134)*

Entretanto, apesar das leis possuírem objetivos nem sempre muito claros, juridicamente, elas são consideradas como um corpo de regras que dirigem a conduta humana e no caso do adolescente infrator, através desta pesquisa, percebemos que em alguns momentos da história estas se apresentaram de forma muito confusa e descontínua. O Estado, como responsável pela elaboração e execução das leis, deveria construí-las de forma coletiva e democrática para que não fossem criados instrumentos legislativos repetidos e alcançassem uma aplicação prática efetiva e consciente.

### **3. PROBLEMA**

As constantes modificações implementadas ao longo da história no Brasil nos fez buscar uma sistematização destes reflexos nas políticas desenvolvidas no estado de São Paulo e conseqüentemente perceber os indícios de que os problemas são parecidos, porém de âmbitos diferentes. Dentre eles, a falta de uma continuidade nas políticas desenvolvidas é um fator relevante, o que gera uma instabilidade e uma descontinuidade permanente no atendimento destes adolescentes pelas instituições executoras da política.

O problema desta pesquisa caracteriza-se pela ineficiência do cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes infratores durante o atendimento prestado pela FEBEM-SP, pela falta de políticas públicas destinadas a esta clientela e pela instabilidade institucional enfrentada diariamente por esta Fundação.

Fruto disso, a FEBEM-SP, instituição responsável pelo atendimento dos adolescentes infratores no estado já foi vinculada a diferentes Secretarias de Estado, dentre elas a Secretaria de Promoção Social (1974), Secretaria do Menor (1987), Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social (1992), Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (1998), Gabinete do Governador (1999), Secretaria da Juventude, Esporte e Lazer (2001), Secretaria de Estado da Educação (2003) e atualmente à Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania.

Os órgãos de imprensa têm divulgado constantemente os problemas enfrentados pelas instituições que atendem os adolescentes infratores, Revista Veja (Setembro/2004), Jornal Folha de São Paulo (23 de Fevereiro de 2005/14 de Março de 2005/03 de Agosto de 2005), Revista Educação (Fevereiro de 2005) e demais programas televisivos, dentre eles, a superlotação e destruição das unidades de internação, o grande número de fugas e rebeliões, funcionários que acabam se tornando

reféns, a morte de adolescentes e funcionários no interior da instituição, a troca constante de presidentes e diretores da FEBEM-SP, situações de agressões físicas e espancamento contra os adolescentes, o envio de adolescentes para cadeias, flagrantes de entrada de drogas e armas dentro da instituição, etc. Todos estes fatos são noticiados diariamente, no entanto, nos revela que existe um problema a ser enfrentado, diante disto, esta pesquisa se propõe a contribuir sobre a reflexão dos mesmos.

#### **4. OBJETIVO**

O objetivo deste trabalho é o de contribuir para um melhor entendimento acerca do sistema de atendimento ao adolescente infrator no Estado de São Paulo, no que diz respeito a sua história, ou seja, de como se desenvolveram as políticas no decorrer dos diferentes momentos históricos, seu ordenamento legal com a publicação de diferentes leis dentro de cada período e as políticas públicas adotadas e executadas pelos governos neste atendimento.

#### **5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Para a consecução do objetivo proposto utilizamos os seguintes procedimentos metodológicos: revisão bibliográfica e análise documental – legislação e levantamento de dados oficiais sobre a situação do atendimento ao adolescente infrator.

Por se tratar de um estudo voltado às políticas públicas dirigidas à infância e à adolescência no Brasil num sentido de sistematização desde a década de 20, se fez necessário recorrer a várias fontes de dados, na possibilidade de encontrarmos referências ou autores que já haviam pesquisado sobre esta questão. As dificuldades foram significativas, pois foram poucos os pesquisadores que se dedicaram a esta área, dentre eles: SOUZA (1958), CARVALHO (1977), VALLADARES, ALVIM (1988), RIZZINI (1991), VERGARA (1992), PILOTTI, RIZZINI (1993), PEREIRA (1993), SILVA (1997), VOLPI (1999), CURY (2002), LIBERATI (2002), SARAIVA (2003), sendo que os mesmos trabalharam com alguns recortes desta história, o que muitas vezes não possibilitou o conhecimento do todo, do geral, mas através dos específicos é que fomos construindo uma visão mais ampla do conhecimento, outros pesquisaram mais acerca do Direito, fazendo apontamentos e propondo conceitos acerca desta área, o que também não deixou de contribuir para a sistematização desta pesquisa.

Numa abordagem de pesquisa qualitativa com a preocupação de captar a dinâmica do fenômeno educacional e contextualizar a realidade da FEBEM-SP, nos apropriamos das contribuições propostas por LÜDKE e ANDRÉ (1986) de técnicas de pesquisa e desenvolvimento de recursos metodológicos no âmbito da educação.

A análise documental foi muito importante para o desenvolvimento deste trabalho de pesquisa, pois através do acesso, leitura das leis, dos decretos e dos projetos de lei criados desde a década de 20 que fomos analisando e descrevendo a evolução histórica das políticas voltadas à infância e à adolescência, tanto no Brasil quanto no Estado de São Paulo. Foram estes instrumentos que possibilitaram um melhor desenvolvimento dos dois primeiros capítulos desta dissertação onde utilizamos como referência para citação dos dados apresentados.

Para o levantamento e sistematização de dados da situação apresentada, foram utilizadas pesquisas já realizadas pelos seguintes órgãos: Ministério da Justiça, IBGE<sup>1</sup>, IPEA<sup>2</sup>, MNMMR<sup>3</sup>, no intuito de demonstrar como as medidas sócio-educativas de privação de liberdade são executadas ao adolescente em conflito com a lei, ou seja, quais as instituições que executam essas medidas propostas pelos Juizes no Brasil, os dados acerca de números de assistidos e de unidades por modalidade de atendimento (meio fechado e meio aberto), o número de internações segundo delitos praticados, o número de adolescentes que se encontram em cadeias, o número total de assistidos no Brasil por regiões, o déficit de vagas nos Estados, o atendimento escolar nas unidades de internação, a faixa etária dos que se encontram em privação de liberdade, o grau de instrução, raça, cor e renda familiar. Estes dados serão apresentados por meio de tabelas e gráficos no Capítulo terceiro desta dissertação.

## 6. DESENVOLVIMENTO

Este trabalho é constituído por três capítulos. No Capítulo 1º enfocaremos os diferentes momentos históricos sobre a evolução dos paradigmas de políticas dirigidas à infância e à adolescência no Brasil: correccional-repressivo (1930-1964), assistencialista-repressor (1964-1988), e garantia de direitos a partir de 1988, conforme VERGARA

---

<sup>1</sup> Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

<sup>2</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

<sup>3</sup> Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua.



(1992). Apresentaremos uma análise das leis implantadas durante todo processo de criação e elaboração de políticas públicas voltadas ao segmento criança e adolescente: o Código de Menores, conhecido como “Código Mello Mattos” (1927), SAM (Serviço de Assistência ao Menor) e da Lei de Introdução do Código Penal, ambos em 1941, a criação da LBA (Legião Brasileira de Assistência) em 1942, a Declaração dos Direitos da Criança (1959), a primeira LDBEN (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) em 1961, a implantação da PNBEM (Política Nacional do Bem-Estar do Menor) e da FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) em 1964, da Lei Relativa a Menores Infratores (1967), a promulgação da Lei nº 5.692 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional para o Ensino de Primeiro e Segundo Grau), em 1971, a implantação após reformulação do novo “Código de Menores” em 1979, a promulgação da Constituição Federal (1988), o ECA (Estatuto da criança e do adolescente) em 1990, o CONANDA (1991), a criação. da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) em 1993 e da LDBEN (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) em 1996.

Diante desses referenciais legislativos, apresentamos os conceitos da Doutrina da Situação Irregular vivenciada durante a vigência do Código de Menores e a Doutrina da Proteção Integral proposta com a promulgação da Constituição Federal em 1988, que em seu Art. 227 exige a elaboração de uma nova perspectiva de direitos e propõe um novo olhar sobre a política até então desenvolvida acerca das crianças e adolescentes.

No Capítulo 2º analisamos a situação paulista no que diz respeito ao desenvolvimento do sistema de atendimento sócio-educativo e a execução das políticas voltadas ao adolescente em conflito com a lei. No Estado de São Paulo, no ano de 1973, foi criada a Fundação Paulista da Promoção Social do Menor (Pró-Menor) para aplicar as diretrizes da PNBEM (Política Nacional do Bem-Estar do Menor), ainda sob vigência do Código de Menores de 1927 para atender os adolescentes infratores. Em anexo à Fundação Pró-Menor foi criado o Conselho Estadual de Promoção Social do Menor, que tinha como competência propor alterações nos Estatutos da Fundação, aprovar os planos de trabalho, avaliar e zelar pela sua execução. E composto por 17 membros de diversos segmentos e nomeados pelo Governador do Estado.

Em 1976, através da promulgação da Lei nº. 985 é criada a FEBEM (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor) em substituição à “Fundação Paulista de Promoção Social do Menor – Pró-Menor”, que em consequência deste disposto, alterou-se também a denominação do “Conselho Estadual de Promoção Social do Menor” para “Conselho Estadual do Bem-Estar do Menor”. A publicação do Decreto nº. 8.777, de 13 de outubro

de 1976, que aprovou os Estatutos da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor, organiza a instituição, estabelece suas competências, finalidades e atribuições, bem como afirma que a entidade dispõe de autonomia técnica, administrativa e financeira, com personalidade jurídica vinculada ao Governo do Estado de São Paulo, atualmente, através da Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania, proporciona uma visão geral da estrutura administrativa da FEBEM-SP.

O CONDECA-SP (Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente) foi criado no Estado de São Paulo, no ano de 1992, é constituído por 40 conselheiros, sendo que metade é composta por representantes governamentais das diversas secretarias e o restante pelos representantes da sociedade civil, atua na defesa dos direitos da criança e do adolescente.

No Capítulo 3º levantamos dados e analisamos a situação do sistema de atendimento sócio-educativo ao adolescente em conflito com a lei no Estado de São Paulo, comparando com os dados do país, procurando propiciar uma visão geral deste atendimento, os problemas encontrados e as soluções propostas. Através dos dados disponibilizados pelas instituições de pesquisa científica foi possível uma caracterização do adolescente infrator, conhecer as instituições responsáveis pelo atendimento no Brasil, sua vinculação dentro dos governos estaduais, o número de unidades e de assistidos em meio fechado, segundo as regiões da federação, a população jovem e os comparativos de crescimento entre os anos de 2002 a 2004 e o déficit de vagas de atendimento.

No estado de São Paulo será possível visualizar o número de unidades na capital e no interior, o número de assistidos por medidas sócio-educativas, o perfil do adolescente infrator nos anos de 2001, 2002 e 2003 por grupos de idade, sexo e alfabetização, o atendimento escolar e seus comparativos do ano de 1992 a 2001 e as internações segundo os delitos praticados no ano de 2002. A análise destes dados nos proporciona uma visão geral do atendimento prestado ao adolescente infrator, a política vigente e seus desdobramentos.

## **7. POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES**

Este trabalho, dentro dos seus limites, sistematiza a história do desenvolvimento das políticas públicas voltadas às crianças e ao adolescente, servindo como um instrumento de pesquisa e leitura para um melhor entendimento da temática, bem como

através das referências bibliográficas utilizadas, reunir autores que já pesquisaram sobre este assunto, bem como de contribuir na criação de subsídios para o estabelecimento de políticas públicas para o setor.

Ao sistematizar o desenvolvimento das políticas públicas revelamos as diferentes concepções sobre a criança e o adolescente em conflito com a lei, bem como os paradigmas adotados no atendimento a este segmento. Assim, mais uma vez considerando os limites deste trabalho, o mesmo poderá contribuir como subsídio para o estabelecimento de políticas públicas ao adolescente infrator.

## CAPÍTULO I



**Edivan:** “Um adolescente pensando em fuga”

**Fonte:** “Fotografia e Cidadania” – SENAC-SP. 2001

## CAPÍTULO I

### **BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS SOCIAIS, DA LEGISLAÇÃO E DA ASSISTÊNCIA À INFÂNCIA NO BRASIL: A INTERVENÇÃO REPRESSIVA DO ESTADO.**

Tomaremos como referência neste capítulo a evolução dos paradigmas de políticas dirigidas à infância e à adolescência no Brasil, que mesmo ao se iniciar em 1927 com a implantação do Código de Menores de Mello Mattos, VERGARA (1992) analisa e desenvolve seus estudos a partir de 1930, elaborando as seguintes divisões no tempo: correcional-repressivo (1930-1964), assistencialista-repressor (1964-1988) e a garantia de direitos a partir de 1988 – apresentaremos e analisaremos as leis implantadas durante todo processo de criação e elaboração de políticas públicas voltadas ao segmento criança e adolescente, sendo o Código de Menores, conhecido como “Código Mello Matos” (1927), SAM (Serviço de Assistência ao Menor) em 1941, a criação da LBA (Legião Brasileira de Assistência) em 1942, a atuação do Juizado de Menores, a implantação da PNBM (política Nacional do Bem-Estar do Menor) e da FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) em 1964, a implantação após reformulação do novo “Código de Menores” em 1979 e a transição, bem como a passagem para a década de 80 com a promulgação da Constituição Federal (1988), o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) em 1990, a criação da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) em 1993 e da LDBEN (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) em 1996, analisando a produção legislativa que mais proximamente se preocupou com a definição, organização e intervenção estatal e política sobre a problemática do adolescente infrator<sup>4</sup>.

Diante desses referenciais legislativos conceituaremos a Doutrina da Situação Irregular vivenciada durante a vigência do Código de Menores e a Doutrina da Proteção Integral proposta com a promulgação da Constituição Federal em 1988, a qual em seu Art. 227 exige a elaboração de uma nova perspectiva de direitos e propõe um novo olhar sobre a política até então desenvolvida acerca das crianças e adolescentes.

---

<sup>4</sup> Michel Foucault usa a denominação infrator para referir-se àquele que infringiu as normas jurídicas estabelecidas, enquanto delinqüente é a condição a que o sistema submete o indivíduo, estigmatizando-o e controlando-o formal ou informalmente, inclusive após ter cumprido sua pena. (FOUCAULT, 1991).

É importante ressaltar que às referências utilizadas durante este trabalho de pesquisa, além de autores, nos apropriamos das leis, decretos, resoluções e projetos de leis, disponíveis em sites dos diferentes órgãos do governo, fundações e institutos, que deram fundamentação e serviram de fonte para a sistematização dos dados, no entanto, foram a estes instrumentos que recorreremos na falta de informações já pesquisadas ou estudadas e que serão citados durante a dissertação.

## **1 – CÓDIGO DE MENORES (Mello Mattos)**

A partir da década de 20, a questão do menor<sup>5</sup> passa a despertar a atenção do poder judiciário, cujo foco central residia na regulamentação do trabalho deste, já que em 1923 foi criado o Juízo de Menores do Rio de Janeiro, responsável pela organização dos serviços de assistência e tratamento aos menores; essas funções duraram até a criação do SAM (Serviço de Assistência ao Menor) em 1941. Seguiu-se, em 1927, a criação do primeiro Código de Menores – Mello Mattos – (Decreto nº 17.947/27 – A), com o objetivo de “consolidar as leis de assistência e proteção aos menores” e cujo fim era a institucionalização do menor, “de um ou outro sexo, abandonado ou delinqüente, que tiver menos de 18 anos de idade”. A partir de então a palavra “menor” passa ao vocabulário corrente, tornando-se uma categoria classificatória da infância pobre (VALLADARES, ALVIM, 1988: p. 6).

O Código de autoria do legislador José Cândido Albuquerque de Mello Mattos, juiz de menores da Capital da República, sintetizou de maneira ampla e aperfeiçoada, leis e decretos que se propunham a aprovar um mecanismo legal que desse atenção especial à criança e ao adolescente e tinha como objetivo assumir a assistência ao menor de idade sob a perspectiva educacional e colocava o Brasil como o primeiro país da América Latina em ter uma legislação voltada para a questão do menor (PILOTTI, RIZZINI, 1993).

O pressuposto da elaboração do Código de Menores de 1927 (conhecido como Código Mello Mattos), foi o novo contexto sócio-econômico gerado pela industrialização e urbanização ocorridas no final do século XIX e início do século XX onde a sociedade brasileira, até então marcadamente rural, começava a conviver com uma realidade marcada pela urbanidade em função do processo de industrialização. Esse novo modelo de organização social e econômica não substituiu o antigo modelo rural calcado na grande propriedade, ao contrário, o processo de industrialização encontrou

---

<sup>5</sup> A terminologia “menor” será constantemente utilizada, porém, como pesquisador, utilizaremos o termo “adolescente”, quando nos referirmos ao indivíduo de 12 a 18 anos, conforme prevê o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente).

no desenvolvimento rural, enormes possibilidades para se desenvolver. As grandes lavouras de café, impulsionadoras da economia, possuíam mão-de-obra e quadros técnicos capazes de alavancar o novo processo de industrialização que se processava, ajudando a consolidar as relações capitalistas de produção.

Associado a este processo de desenvolvimento houve um crescimento constante do pequeno comércio, da classe média profissional ou burocrática e uma intensificação da divisão do trabalho passando a impor novas demandas diante dos trabalhadores e camadas populares, entretanto, muitos não possuíam o perfil nem a qualificação necessária para o acesso ao mercado de trabalho exigente para as condições da maioria da população, com isso houve a substituição dos trabalhadores negros pelos “trabalhadores ideais”, e os imigrantes europeus contribuíram para a formação desta mão-de-obra.

Conforme analisa RIZZINI (1991) a questão do trabalho era algo dominante nos debates, de um lado, os industriais e do outro, juristas e médicos. Os industriais (principalmente a indústria têxtil) defendiam amplamente a utilização da força de trabalho do menor, pois entendiam que a única possibilidade de educação para as classes populares era através do trabalho, sendo que os juristas defendiam os direitos dos menores de frequentarem uma escola de qualidade e os médicos se posicionavam contra a inserção precoce do menor no mercado de trabalho.

O Código de Menores de 1927 ao se constituir como primeira legislação específica voltada para os menores, partia desse contexto social marcado pela criminalidade e pelas longas jornadas de trabalho à qual eram submetidos, ou seja, se o menor não trabalha é vadio e desocupado, sinônimo de que o trabalho era a fonte para a resolução de todos os problemas (RIZZINI, 1991).

Em seu Art. 1º, o referido Código declara que “[...] o menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinqüente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e de proteção contidas neste Código”.

Segundo SILVA (1997), o Art. 26 do Código de Menores<sup>6</sup> estabelece seu “objeto”, sendo que não se trata de qualquer criança ou adolescente entre 0 e 18 anos,

---

<sup>6</sup> **Código de Menores – Art. 26** – “[...] consideram-se abandonados os menores de 18 anos:

I – que não tenham habitação certa nem meios de subsistência, por serem seus pais falecidos, desaparecidos ou desconhecidos ou por não terem tutor ou pessoa sob cuja guarda vivam;

IV – que vivem em companhia de pai, mãe, tutor ou pessoas que se entreguem habitualmente à prática de atos contrários à moral e aos bons costumes;

V – que se encontrem em estado habitual de vadiagem, mendicância ou libertinagem;

VI – que frequentam lugares de jogo ou de moralidade duvidosa ou andem na companhia de gente viciosa ou de má vida;

VII – que, devido à crueldade, abuso de autoridade, negligência ou exploração dos pais, tutor ou encarregado de sua guarda, sejam:

a) vítimas de maus-tratos físicos habituais ou castigos imoderados;

mas aquelas denominadas de *expostos* (os menores de 07 anos), *abandonados* (os menores de 18 anos), *vadios* (os atuais meninos de rua), *mendigos* (os que pedem esmolas ou vendem coisas nas ruas) e *libertinos* (os que freqüentam prostíbulos).

No ano de 1930 o programa de reconstrução nacional de Getúlio Vargas determina a difusão intensiva do ensino público<sup>7</sup>, cria o Ministério da Educação, e em 1931 dá início a denominada “Reforma Francisco Campos” pela sanção de uma série de Decretos, dentre eles a criação do Conselho Nacional de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação, institui o Estatuto das Universidades Brasileiras que dispõe sobre a organização do ensino superior no Brasil e adota o regime universitário, reorganiza o ensino secundário e o ensino comercial. Em 1932 um grupo de educadores lança à nação o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” que foi redigido por Fernando de Azevedo<sup>8</sup> e assinado por outros 26 educadores brasileiros líderes do movimento da Escola Nova, com o objetivo de provocar uma mudança educacional no

---

b) privados habitualmente dos alimentos ou dos cuidados indispensáveis à saúde;

c) excitados habitualmente para a gaturice, mendicidade ou libertinagem.

<sup>7</sup> Segundo estudos de LOMBARDI e NASCIMENTO (2004) o panorama historiográfico das principais reformas da educação brasileira é constituído da seguinte forma: em 1552 é fundado o Colégio São Paulo pelo padre Manoel da Nóbrega, o primeiro do país, em 1759 temos a “Reforma do Marquês de Pombal”, onde os jesuítas são expulsos e o Estado, de forma precaríssima, assume a educação. De 1807 a 1820 com a vinda da Corte Portuguesa ao Brasil, o sistema educacional é reestruturado com a finalidade de atender a nobreza e seus anseios; no ano de 1824 a primeira Constituição Brasileira divide o sistema educacional em primeiras letras, secundário e universidade, sendo que em 1854 é criado a Inspeção Geral da Instrução Primária e Secundária do município da Corte com a função de orientar e supervisionar as instituições de ensino públicas e privadas. A “Reforma Leôncio de Carvalho” (1879) institui a liberdade de ensino, isto é, permite que qualquer pessoa possa lecionar e concede liberdade aos alunos para freqüentarem ou não as aulas, podendo aprender com quem lhes conviesse. Já em 1891 a “Reforma Benjamin Constant”, entre outras coisas, declarou o ensino livre, laico e gratuito, reorganizando o ensino secundário, primário e a Escola Normal. Em 1911 a “Lei Rivadávia Correa” proporcionava total liberdade aos estabelecimentos escolares, tomando a presença facultativa e a possibilidade de oferta de ensino por escolas que não fossem oficiais. A “Reforma de Carlos Maximiliano” em 1915 surge em reação a “Lei Rivadávia Correa”, re-oficializando o ensino e regulamentando o acesso às escolas superiores. Fruto deste contexto de mudanças a “Reforma Rocha Vaz” propõe alcançar harmonia e um acordo entre as esferas governamentais.

<sup>8</sup> **Fernando de Azevedo** – professor, educador, crítico, ensaísta e sociólogo foi diretor de vários órgãos públicos da educação no Brasil e autor de várias obras.



sentido de promover uma aproximação entre educação e desenvolvimento, segundo ROMANELLI (1998, p. 145) como diz o documento:

*se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade.*

O pensamento acima reflete a ideologia dos renovadores que almejavam uma mudança efetiva nos rumos educacionais, afirmando ainda que a finalidade da educação se define de acordo com a filosofia de cada época. Assim, a nova educação tem de ser “*uma reação categórica, intencional e sistemática contra a velha estrutura do serviço educacional, artificial e verbalista, montada para uma concepção vencida*” (ROMANELLI, 1998).

O ano de 1934 inaugura a nova Constituição, a segunda da República, dispondo que a educação é direito de todos, devendo ser ministrada pelos poderes públicos e pela família, determina ainda que 10% da arrecadação de impostos da União e dos municípios devem ser investidos em educação e os estados e o Distrito Federal deverão aplicar 20% da renda resultante dos impostos no ensino<sup>9</sup>. São criadas as primeiras Universidades, a USP – Universidade de São Paulo e a Universidade do Distrito Federal. A Constituição do Estado Novo (1937) do governo Vargas dispensa o Estado da obrigação de propiciar uma educação pública e gratuita para todos, que em função da instabilidade política vivenciada neste período, propõe o ensino pré-vocacional, profissional e torna obrigatório o ensino de trabalhos manuais em todas as escolas primárias, secundárias e normais.

Em 1940, criou-se, através do Decreto Lei n° 2.024, o DNC (Departamento Nacional da Criança), vinculado ao Ministério da Educação e Saúde. Por intermédio deste Decreto foram estabelecidas as bases da organização da proteção à maternidade, à

---

<sup>9</sup> A Constituição Federal de 1934 inovou ao declarar mínimos percentuais para a Educação. Esta inovação só não foi observada na Constituição Federal de 1937 e na Emenda Constitucional de 1969. Atualmente, com a Constituição Federal de 1988, cabe à União a aplicação de nunca menos que 18%e aos Estados, Distrito Federal e Municípios 25% das receitas de impostos e transferências.

infância e à adolescência para o país. Esse órgão objetivava unificar os serviços relativos à higiene e assistência social da maternidade e da infância, com escassos recursos destinados à assistência e à educação, os quais estavam mais direcionados aos problemas de saúde, sob a perspectiva higienista (KRAMER, 1987: p. 67).

## **2 – SAM (SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA AO MENOR)**

Em 1941, o Decreto Lei nº 3.799, cria o SAM – Serviço de Assistência ao Menor, subordinado ao Ministério da Justiça e funcionando como um equivalente às penitenciárias dos adultos. A vinculação do SAM ao Ministério da Justiça denotava a preocupação então existente com o combate e prevenção à criminalidade. Por trás da idéia do SAM estavam presentes as seguintes representações da infância: a criança pobre abandonada física e moralmente; infância como período que precisa de cuidados e proteção específicos. Igualmente, estavam presentes as representações acerca das cidades como *locus* da vadiagem, criminalidade e mendicância e dos espaços públicos como espaços de socialização da marginalidade. Nesse quadro, consolidava-se a idéia de que caberia às instituições especializadas a recuperação e a formação de uma infância moralizada (VALLADARES, ALVIM, 1989: p. 8).

O SAM (Serviço de Assistência ao Menor) tinha como missão amparar, socialmente, os menores carentes, abandonados e infratores, centralizando a execução de uma política de atendimento, de caráter corretivo-repressivo assistencial em todo o território nacional. Na verdade, o SAM foi criado, para cumprir as medidas aplicadas aos infratores pelo Juiz, tornando-se mais uma administradora de instituições do que, de fato, uma política de atendimento ao infrator.

*O Art. 2º do citado Decreto-Lei consolidava a finalidade do SAM:*

*a) sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinqüentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares;*

*b) proceder à investigação social e ao exame médico e psico-pedagógico dos menores desvalidos e delinqüentes;*

*c) abrigar os menores à disposição do Juízo de Menores do Distrito Federal;*

*d) recolher os menores em estabelecimentos adequados, a fim de ministrá-los educação, instrução e tratamento sômato-psíquico até o seu desligamento;*

*e) estudar as causas do abandono e da delinqüência infantil, para a orientação dos poderes públicos;*

*f) promover a publicação periódica dos resultados de pesquisas, estudos e estatísticas.*

Para atingir todos estes objetivos, o SAM foi constituído em Seções:

- a) Seção de Administração;
- b) Seção de Pesquisas e Tratamento Somato-Psíquico;
- c) Seção de Triagem e Fiscalização;
- d) Seção de Pesquisas Sociais e Educacionais.

Apesar da aparente organização, o SAM funcionava como um sistema penitenciário para a população menor de 18 anos, ou seja, de internação total. No entanto, a execução de sua política de atendimento era diferenciada aos menores infratores – que eram institucionalizados em internatos e casas de correção – dos menores abandonados e carentes – que eram internados em patronatos agrícolas e estabelecimentos de aprendizagem de ofícios.

As ações de atendimento baseadas na privação total de liberdade dos menores objetivavam sua proteção, pois a idéia existente era a de que estariam mais protegidos aqueles que estivessem afastados do ambiente que os levassem para uma situação de delinqüência e marginalidade social, do que inseridos no contexto que os impulsionava. O objetivo desejado pelo SAM seria concretizar medidas punitivas, aplicadas pelo Juiz, mesmo que os menores não tivessem praticado qualquer ato ilícito, mas se encontrassem em algumas das situações descritas anteriormente.

Segundo VERONESE (1999, p. 32),

*apesar das ações do SAM terem natureza correccional repressiva, também tinha ações e objetivos de natureza assistencial quando enfatizava a importância de estudos e pesquisas, bem como o atendimento psico-pedagógico às crianças e adolescentes carentes*

*e com problemas de conduta, os quais eram denominados desvalidos e delinquentes.*

A atuação do SAM (Serviço de Assistência ao Menor) foi marcada pelo caráter eminentemente policial-punitivo, pela ineficácia de suas ações – uma vez que não conseguiu cumprir a finalidade de prestar amparo social – e pelas denúncias de corrupção. Essas características acabaram propiciando a decretação de sua falência enquanto instituição social que deveria corrigir os menores. Depoimentos de menores e denúncias da imprensa na época o caracterizavam como a “escola do crime” ou “sucursal do inferno” (BARBETTA, 1993: p. 55).

Na década de 1960, o ministro NELSON HUNGRIA relata no jornal *Folha de São Paulo*, divulgado no site da FEBEM-SP<sup>10</sup>, de 14 de Agosto de 1962 – Caderno 2, que em um julgamento de *habeas corpus* nº 38.193, julgado em junho de 1961 pelo Supremo Tribunal Federal a situação do SAM e que acabou ficando na história pelo fato de um menor ter entrado com o pedido de *habeas corpus* em caráter preventivo, uma vez que já havia fugido do estabelecimento. O Ministro registra o seguinte no Acórdão:

*trata-se de ameaça de internação num estabelecimento de assistência a menores que se transformou, na prática, numa fábrica de criminosos, onde não há ensino secundário senão para a perversão moral. É isto que se quer evitar a esse menor: o constrangimento de internação num reformatório falido, que, ao invés de reabilitá-lo, apenas o aviltará irremediavelmente... Todos os grandes criminosos da antiga Capital da República fizeram o noviciado no SAM, tem a marca do SAM... Fez ele muito bem. Fugiu de uma sucursal do inferno. Todos os internados do SAM deveriam fazer o mesmo, pois fora dele, sua recuperação seria muito mais provável... Na prática, o SAM é a antítese da finalidade para que foi criado... Sabe-se o que é o SAM: uma escola para o crime, uma fábrica de monstros morais. Superlotado e sob regime da mais hedionda promiscuidade, a sua finalidade prática tem sido a de instruir para o vício, para a reação pelo crime, para todas as infâncias e misérias... Para os menores que*

---

<sup>10</sup> Site da FEBEM-SP, [www.febem.sp.gov.br](http://www.febem.sp.gov.br), seção Imprensa, acessado em 03 de janeiro de 2005.

*uma vez delinqüiram só há uma salvação ou possibilidade de recuperação: não serem recolhidos ao SAM ou dele escaparem pela fuga.*

Pelo teor do Acórdão, é possível vislumbrar o que tornara o SAM vinte anos depois de sua criação. Um verdadeiro caos instalou-se nas instituições subordinadas ao SAM. O Instituto Profissional Quinze de Novembro, a Escola João Luiz Alves, os Patronatos Agrícolas Artur Bernardes Wenceslau Braz já não atendiam as necessidades de reeducação dos menores da época.

O Serviço de Assistência aos Menores era, como o próprio nome comprovava, uma instituição que se destinava a dar assistência social aos menores de 18 anos que estivessem abandonados, em situação de vadiagem ou como autores de atos ilícitos, conforme determinava a orientação do Código de Menores de 1927.

RIZZINI (1991) relata que a função do SAM – apesar de ser inovadora para a época – perseguiu o objetivo de imprimir concretude à lei vigente, de modo a cumprir sua vontade, sem se preocupar com o preenchimento das necessidades da criança e do adolescente e o que mais chamava a atenção nas atividades do SAM era a naturalidade com que se internavam crianças e adolescentes. O indicador da institucionalização estava na classe social, na pobreza, na miséria, na falta de condições psicológicas e da carência assistencial dos pais. O abandono, a vadiagem, a mendicância eram motivos suficientes para a intervenção judicial, que determinava a internação como forma de “re-socialização” ou de “recuperação” da criança e do adolescente.

Na maioria das vezes, o que acontecia era que a autoridade judiciária aplicava a medida de internação, por falta de outras mais eficientes que pudessem resolver de maneira efetiva e preventiva o problema daquele menor indesejado, no entanto, a solução imediata encontrada era internar para não incomodar.

### **3 – LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO PENAL**

O Decreto-Lei nº 3.914 de 09 de dezembro de 1941, também chamado de Lei de Introdução ao Código Penal, alterou o Art. 71 do Decreto nº 17.493-A, de 12 de outubro de 1927 – Código de Menores, que determinava a internação do menor em seção especial da Escola de Reforma.

Essa modificação materializou-se no Art. 7º do Decreto-Lei em destaque, que preceituava, em três parágrafos, o destino do menor internado:

*§ 1º– a internação durará, no mínimo, 3 anos;*

*§ 2º– se o menor completar 21 anos, sem que tenha sido revogada a medida de internação, será transferido para colônia agrícola ou para o instituto de trabalho, reeducação ou de ensino profissional, ou seção especial de outro estabelecimento à disposição do Juiz criminal;*

*§ 3º– aplicar-se-á, quanto à revogação da medida, o disposto no Código Penal sobre a revogação da medida de segurança.*

Um aspecto importante da modificação do Art. 71 do Decreto nº 17.943-A, de 1927 foi à introdução de um prazo limitado e definido para a internação dos menores infratores, uma vez que o número de internações era muito grande e já não havia um entendimento dos casos que seriam realmente de institucionalização ou não.

CAVALLIERI (1978, p. 148) que é adepto da indeterminação de prazo para a aplicação das medidas lembra que:

*não havendo limitação para a medida decretada pelo Juiz de Menores, o critério único é o da conveniência social do retomo do infrator. Com relação ao Direito Penal comum, cumprida a pena, recuperação à parte, segue-se à liberação. Com relação ao menor, isso jamais acontecerá.*

Esta Lei de Introdução ao Código Penal<sup>11</sup> também regulamentou a continuação da medida aplicada para aquele jovem-adulto de 21 anos de idade, que estivesse

---

<sup>11</sup> De acordo com o **Decreto nº 17.943-A/1927**, em vigor na época, que regulamentava a ocorrência de crimes considerados graves: “**Art. 71** – Se for imputado crime, considerado grave pelas circunstâncias do fato e condições pessoais do agente, a um menor que contar mais de 16 e menos de 18 anos de idade ao tempo da perpetração, e ficar provado que se trata de indivíduo perigoso pelo seu estado e perversão moral, o juiz lhe aplicará o Art. 65 do Código Penal e o remeterá a um estabelecimento para condenados de menoridade, ou, em falta desse, a uma prisão comum, com separação dos condenados adultos, onde permanecerá, até que se verifique sua regeneração, sem que, todavia, a duração da pena possa exceder o seu máximo legal”.

internado, e não tivesse revogado a medida de internação. Ou seja, se o Juiz não revogasse a medida de internação, quando o infrator completasse 21 anos, ele seria transferido para uma colônia agrícola ou para um instituto de trabalho, de reeducação ou de ensino profissional, ou seção especial de outro estabelecimento, à disposição do Juiz criminal. Isto representava uma medida de defesa social, pois se o infrator ainda causasse perigo ao meio social ele não deveria voltar ao convívio, senão quando em condições adequadas. O Juiz criminal só poderia liberar o infrator, quando constatasse, por meio de perícias técnicas, a cessação da periculosidade, pois a política de atendimento ao menor infrator ensejava o diagnóstico de sua conduta e o adequado tratamento do menor. Porém, não podemos deixar de dizer que esta medida teve um caráter de defesa social, onde o Judiciário acaba atuando na perspectiva de que este adolescente pode causar perigo à sociedade.

Algo importante a ser pensado nesta lei é que há de se considerar que o Código de Menores era o referencial legal em vigor e que esta legislação manteve sua preocupação tão somente na fixação de prazo para cumprimento da medida de internação e que, embora já houvesse uma manifestação no sentido de cumprimento de medidas (Declaração de Genebra) em 1924, ainda não se priorizava a criança como sujeito de direitos.

#### **4 – LBA (LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA)**

Conforme os estudos desenvolvidos por PILOTTI e RIZZINI (1995), durante o processo de construção das bases nacionais voltadas para a assistência, surgia uma outra instituição, que muito se destacaria por se tratar de uma iniciativa da primeira dama, Sra. Darcy Vargas. Esse órgão, denominado Legião Brasileira de Assistência (LBA/ Ato do Governo Federal nº 6.013) foi estabelecido em 1942.

A LBA surgiu com o objetivo de socorrer as famílias dos brasileiros convocados na guerra; contudo, previa estender o amparo (“serviços de assistência social”) aos mais variados alvos, conforme rezava o Artigo 2º de seu Estatuto: “desenvolver esforços em favor do levantamento do nível de vida dos trabalhadores...”; “incentivar a educação popular”; “proteger a maternidade e a infância”; “contribuir para a melhoria da saúde do povo brasileiro, atendendo particularmente ao problema alimentar e da habitação”; “favorecer o reajustamento das pessoas, moral ou economicamente desajustadas”, entre outros.

Inicialmente esta instituição se caracterizou pela realização de um atendimento materno-infantil; posteriormente foi crescendo e sua linha programática foi acompanhando as demandas do desenvolvimento econômico e social do país, bem como da população em estado de vulnerabilidade social.

A gestão pública da LBA foi centralizada com representação nos vários estados da Federação e do Distrito Federal. Sua linha programática se constituía de:

- assistência social;
- assistência judiciária;
- atendimento médico-social e materno-infantil;
- distribuição de alimentos para gestantes, crianças e nutrízes;
- assistência integral às crianças, adolescentes e jovens (creches e abrigos);
- qualificação e iniciação profissional;
- liberação de instrumentos de trabalho;
- orientação advocatícia para regularização e registro de entidades;
- programas educacionais para o trabalho;
- geração de renda;
- projetos de desenvolvimento social local (serviços de microempresas – creches, cooperativas e outros);
- assistência ao idoso (asilos e centros de convivência);
- assistência à pessoa portadora de deficiência;
- assistência ao desenvolvimento social e comunitário;
- programa nacional de voluntariado.

Segundo documento oficial do Ministério do Desenvolvimento Social (2000), esta instituição adequava sua linha programática aos ciclos de vida das populações mais vulneráveis, na ótica de promover o desenvolvimento social e comunitário. Também estabeleceram ampla parceria com ONGs (Organizações Não-Governamentais), governos estaduais e municipais, CNBB (Confederação Nacional dos Bispos no Brasil), APAEs (Associação de Amigos dos Excepcionais), Caixa Econômica Federal e outros. Ainda dispunha de um Programa Nacional de Voluntariado, com coordenação nos estados e no Distrito Federal, contando aproximadamente com 3.000 (três mil) voluntários, 6.000 (seis mil) parceiros e se fazia presente em 3.800 (três mil e oitocentos) municípios.

A partir de 1942, emergiu um conjunto de iniciativas governamentais para contemplar as questões trabalhistas e com o Decreto nº 5.542, de 10 de maio de 1943



foram consolidadas as leis do trabalho (C.L.T). Através do Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de fevereiro de 1942, é estabelecido o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e em 1946 são publicados outros dois Decretos sob os números 8.621 e 8.622 de 10 de janeiro do mesmo ano, que criam o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Estas escolas de aprendizagem ofereciam treinamento especializado, capacitando a infância e a juventude para a inserção precoce no mundo do trabalho, uma vez que as empresas solicitavam mão de obra e nem todos estavam preparados para tal, pois o processo de industrialização e urbanização era crescente neste momento. A criação destas instituições se deu no intuito de atender as novas demandas de mercado e dos comerciários, porém não deixaram de ser uma tentativa de resolver o problema dos menores que se encontravam abandonados e nas ruas, pois o objetivo dos órgãos do governo era de que os mesmos fossem capacitados e absorvidos pela indústria e pelo comércio, contribuindo para a diminuição do problema da vadiagem. (ROMANELLI, 1998).

## **5 – JUIZADO DE MENORES**

Pelo Código de Menores Mello Mattos em vigência, caberia ao Juiz de Menores, enquanto autoridade máxima nesta área, decidir os interesses do “menor”, o destino da criança, no que diz respeito à adoção, internação e a punição dos pais. O juiz tinha uma ação policlesca de por tudo em ordem. No Código de Menores, a criança só tinha direito quando era julgada em risco ou em situação de doença social, ou seja, em caso de miséria, mendicância e nas ruas, esta situação era vista como comprometedora da imagem da sociedade e poderia levar outras crianças a mesma situação.

Conforme explica GUSMÃO (1941, p. 81) o Juiz atuava tendo como foco à “ação preventiva e repressiva de proteção e de educação do processo de menores delinqüentes”, propondo em seguida, que as atribuições do juiz de menores fossem “amparando, assistindo, educando, instruindo, cuidando do corpo e do espírito dos menores abandonados e desvalidos...”. Porém pelo que o decorrer da história nos mostra, somente nos momentos atuais, com a vigência do ECA é que o juiz acaba atuando de forma diferenciada no sentido de assistir, promover e se responsabilizar no sentido da garantia dos direitos.

PEREIRA (1993, p. 309) afirma objetivamente que, sobre a atuação do Juiz naquela época, que “ao Juiz caberia declarar a condição jurídica da criança, se

abandonada ou não, se delinqüente ou não, e qual o amparo que deveria receber”. O papel do Juizado de Menores acabou sendo este, pela falta de condições de um trabalho baseado em critérios garantistas, pela falta de uma legislação que contemplasse pensar a criança e o adolescente como sujeito de direitos e pela falta de uma política de atendimento adequada e exequível a este segmento.

Em 1943 o ministro da Justiça Alexandre Marcondes Filho formou uma Comissão revisora do Código de Menores, em virtude do Código Penal e do Decreto nº 2.024 (1940), que criou o Departamento Nacional da Criança. A Comissão recomendava que o novo Código não poderia ser exclusivamente jurídico, mas ter caráter social (“preventivo, curativo e assistencial”). De acordo com o diagnóstico da época, o problema dos menores era “essencialmente assistencialista”, sendo a delinqüência infantil resultante do abandono. Assim, entendia-se que “enfrentar o problema era dever primordial do Estado”. Sua ação deveria ser de:

- a) restaurar as células familiares ameaçadas;*
- b) criar uma consciência viva e permanente de solidariedade social;*
- c) estabelecer medidas assistenciais rápidas e práticas.*

*(CARVALHO, 1977, p. 104-105).*

Contudo, dada a urgência de revisão da lei e uma provável falta de consenso e articulação política entre os juristas, a revisão acabou tendo um caráter provisório, sob a forma de “lei de emergência” (Decreto Lei nº 6.026, de 24 de novembro de 1943), para atualizar o processo relativo aos menores abandonados e delinqüentes. Posteriormente, o governo federal aprovou outro Decreto (nº 1.637-56), através do qual estabeleceu as novas atribuições do SAM (Serviço de Assistência aos Menores), subordinando-o diretamente ao Ministério da Justiça e articulado com os Juizes de Menores. Sendo assim, tal medida quebrou a unidade do Código Mello Mattos que passou a figurar como um corpo sem alma, dizia Bulhões de Carvalho, uma vez que o SAM (Serviço de Assistência aos Menores) subordinado diretamente ao Ministério da Justiça era obrigado a receber os menores enviados pelo Juízo de Menores, que, no entanto, o Serviço não dispunha de autonomia administrativa e financeira. No entender de CARVALHO (1977, p. 107), o conflito estava no fato de que as demais instâncias de assistência ao menor deveriam estar subordinadas ao Juiz, que, na realidade, tinha que se limitar a uma

simples “articulação”, sem verbas, nem instalações adequadas, e com funcionários requisitados. De outra parte, o Juiz de Menores ficou sem um órgão efetivo para execução e fiscalização de suas sentenças.

Com o passar dos anos e dada a necessidade de se realizar as alterações no Código de Menores vários projetos e propostas surgiram, e em 1957, juizes de Porto Alegre, São Paulo, Salvador, Fortaleza, Belo Horizonte e Distrito Federal, bem como os representantes do Ministério Público elaboraram um esboço de emendas ao Projeto de Código de Menores em tramitação no Congresso Nacional (projeto nº 1000-56). Diz o Art. 1º do Projeto:

“o menor desde a concepção até os dezoito anos, tem direitos especiais, que este Código reconhece e protege”. Seguirá no Art. 2º descrevendo todos os direitos indispensáveis à sua “dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade” (SOUZA, 1958, p. 376).

Afirmaram os magistrados que:

*esta contribuição traduz uma tomada de consciência em face do alarmante fenômeno do abandono e da delinqüência, que se agrava nas Capitais pelo êxodo rural, a industrialização e outras causas. A sociedade deve admitir a sua responsabilidade na participação das causas e concorrer para a solução. O Estado não poderá adiar sua ação, tanto mais que o problema diz respeito às fontes vitais da própria nação. O interesse do legislativo pela atualização do Código Mello Mattos assinala a revisão de posição do Estado ou a linha justa de sua responsabilidade em face do flagelo social que ameaça carcomer o cerne nutriz da Pátria (SOUZA, 1958, p. 372).*

A experiência a partir da ação do Juizado de Menores levou a que se evidenciassem posições discordantes diante de seu campo de atuação e entre seus juristas, pois o que predominava era a posição de que o judiciário era um órgão de atribuições normativas por excelência, cabendo ao Executivo cumprir suas determinações.

Outros fatores, conforme SOUZA (1958, p. 210) também contribuíram para a emergência do conflito, tais como:

- *A pressão exercida pela sociedade, a partir do agravamento do problema mostrados através da mídia sobre o aumento da criminalidade e violência envolvendo menores;*
- *Os debates internacionais, sobre direitos civis e direitos humanos que refletiam novas aspirações acerca do problema;*
- *As relações entre expansão e retração das políticas sociais dirigidas aos pobres, em geral, e à infância abandonada.*

Em 1942, por iniciativa do Ministro Gustavo Capanema, são reformados os vários ramos do ensino, por intermédio das “Leis Orgânicas do Ensino”, um conjunto de Decretos-Lei, que criam o SENAI, obriga os estabelecimentos industriais a matricular os filhos de seus funcionários nesta instituição e as empresas que tinham mais de 100 funcionários eram obrigadas a manter por conta própria uma escola de aprendizagem destinada à formação profissional de seus aprendizes. Houve também uma nova regulamentação no ensino secundário e industrial, onde ficaram compostos neste período que seriam quatro anos de curso primário, quatro de ginásial e três de colegial, podendo ser na modalidade de clássico ou científico, que segundo PILETTI (1996) o ensino colegial perdeu o seu caráter propedêutico, de preparatório para o ensino superior e passou a preocupar-se mais com a formação geral do cidadão. A “Reforma Capanema” engloba ainda uma regulamentação para a aprendizagem comercial, onde em 1946 é criado o SENAC.

Segundo estudos de ROMANELLI (1998) com o fim do Estado Novo, em 1946 é promulgada a nova Constituição Federal, caracterizada pelo espírito democrático e liberal, dando competência de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional à União, propõe os requisitos mínimos para uma educação de qualidade e assegura o direito à educação de todos, podendo se dar no lar ou na escola.

De acordo com as doutrinas emanadas na Carta Magna de 1946, o Ministro Clemente Mariani, cria uma comissão com o objetivo de elaborar um anteprojeto de reforma geral da educação nacional, para isso foram montadas três comissões (ensino primário, médio e superior) e em 1948 foi enviado à Câmara Federal o projeto, dando início a uma luta ideológica em torno das propostas apresentadas para a elaboração das

diretrizes e bases da educação nacional. Foi uma luta que perdurou cerca de 13 anos, com discussões e debates, cheia de marchas e contramarchas, resultando assim na Lei nº 4.024/61, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

## **6 – DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA**

Em 20 de novembro de 1959, por meio da Resolução nº 1.386, vem à tona uma normativa internacional com a Declaração dos Direitos da Criança aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, a qual continha uma carta de direitos sem precedentes para os cidadãos desde a sua infância. O conteúdo da Declaração contrastava com a lei vigente e, sobretudo com as condições sub humanas de vida de um grande número de crianças brasileiras. De acordo com o referido documento, toda criança teria direito:

*... à igualdade, sem distinção de raça, religião ou nacionalidade; à especial proteção para o seu desenvolvimento físico, mental e social; a um nome e uma nacionalidade; à alimentação, moradia e assistência médica adequadas para a criança e a mãe; à educação e a cuidados especiais para a criança física ou mentalmente deficiente; à educação gratuita e ao lazer infantil; a ser socorrida em primeiro lugar, em caso de catástrofes; a ser protegida contra o abandono e a exploração no trabalho; a crescer dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos (UNICEF, Ministério da Ação Social e Ministério da Justiça).*

Em especial, a Declaração firma o pressuposto da peculiar condição de pessoa em desenvolvimento da criança, em decorrência de sua imaturidade física e mental, necessitando de proteção e cuidados especiais, inclusive proteção legal apropriada, antes e depois do nascimento.

Os direitos estabelecidos na Declaração são considerados como princípios programáticos ou de natureza moral, não tinham caráter normativo ou representava um conjunto de obrigações para os estados, ao contrário, propunha aos mesmos apenas como caráter sugestivo sua adoção ou não, ficava ao critério do executivo em implantá-la ou tê-la como referencial em seu estado.

Contudo, em meio a tantas experiências, projetos e dada a situação enfocada pela imprensa ao reportar sobre o aumento da criminalidade e da violência envolvendo menor, o consenso que existia era o de que o SAM deveria ser extinto devido a sua incapacidade de executar as políticas públicas dirigidas à infância e juventude em situação irregular.

CARVALHO (1977, p. 61) relata que logo em seguida, no ano de 1963 privilegia-se o projeto formulado pela comissão constituída pelo Ministro da Justiça João Mangabeira, do governo João Goulart, dando origem à elaboração da Política Nacional do Bem-Estar do Menor após o golpe de 1964, cuja, o foco da discussão começa a ser o “bem-estar do menor” constituindo uma das principais motivações para a formulação do grande número de leis e projetos de assistência à infância ao longo de nossa história.

Como vimos acima e diante da bibliografia estudada, o que percebemos é que a passagem dos anos de 1950 para 1960 trouxe a certeza de que era definitivamente agonizante a tentativa pleiteada desde os tempos de Mello Mattos de salvar o país ao se salvar a criança, uma vez que por si só resolver a questão da criança já era algo muito mais complexo do que se imaginava. A década de 60 é inaugurada com a convicção de que era preciso extinguir o SAM sem perda de tempo, porém não se tinha nenhuma proposta ou idéia do que se criar no lugar.

Com a instauração do regime militar tem-se o paradigma assistencialista-repressor (VERGARA, 1992), que vê os jovens marginalizados como *menores carentes* e que necessitam de políticas sociais compensatórias. Ao conceito de periculosidade associado aos menores (presente desde o primeiro paradigma) tem-se o conceito de *privação*, cujas necessidades o Estado deveria suprir. A criação de políticas compensatórias é, portanto, a grande diferença em relação ao período anterior.

A 20 de outubro de 1964, Milton Soares Campos, então Ministro da Justiça e Negócios Interiores, dirigiu-se ao Presidente da República, através do documento “Exposição de Motivos GM/906B”, propondo a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor em substituição ao Serviço de Assistência a Menores (SAM). O documento defendia:

- *A necessidade de encontrar-se uma solução nacional para o grave problema de proteção ao menor desvalido e aos infratores*

*das leis penais, mediante a mudança completa do sistema até agora adotado e que se tem mostrado inadequado e ineficiente;*

- *A não aceitação do SAM (Serviço de Assistência a Menores), pois resulta de uma organização falha e onerosa e do uso de métodos inadequados à consecução dos fins em vista;*

- *O deslocamento da política de assistência ao menor da órbita do Ministério da Justiça, conforme havia proposto a Comissão criada pelo Ministro Mangabeira, pois os problemas estão... ligados não a um, mas a vários Ministérios;*

- *A criação de uma fundação com plena autonomia técnica, financeira e administrativa.*

*(MINISÉRIO DA JUSTIÇA, Documento de Exposição de Motivos – n° 906B de 20 de Outubro de 1964).*

Segundo estudos desenvolvidos por CAVALLIERI (1978, p. 17-18) para que esta lei obtivesse aprovação foi necessário um grande esforço político junto ao Congresso Nacional a fim de se permitir a sua mais rápida tramitação e promulgação, onde com menos de um mês a Lei n° 4.513, de 1° de dezembro de 1964, que “autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências”, estava aprovada e já em vigor.

## **7 – LDBEN – LEI N° 4.024/61 – LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL**

Após longo processo de discussões e debates é aprovado em 20 de dezembro de 1961, a primeira LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o texto final desta lei, segundo SAVIANI (1988) significa uma solução de compromisso devido a grande participação dos diferentes movimentos e correntes em disputa pelos seus ideais. A lei estabelece que é de responsabilidade do poder público instituir escolas de

todos os graus, garantindo a gratuidade imediata do ensino primário e a progressiva extensão dos demais níveis, remete à família o direito de escolha sobre o tipo de educação que deve dar aos seus filhos e estabelece que o direito à educação é assegurado pelo estado e livre à iniciativa privada. Cabe ainda, ao estado dar quando solicitada assistência técnica e material às escolas, os recursos públicos deverão ser aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino e ao Ministério da Educação e Cultura cabe zelar pelo cumprimento das decisões do Conselho Federal de Educação.

A partir do estabelecido no Art. 9º desta Lei, no ano de 1962 é criado o Conselho Federal de Educação tendo como atribuições decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior, federais e particulares, deliberar sobre o reconhecimento das universidades, indicar disciplinas obrigatórias para os sistemas de ensino, manter intercâmbio com os Conselhos Estaduais de Educação e analisar anualmente as estatísticas e os dados complementares do ensino. Posteriormente, os Conselhos Estaduais de Educação são criados pelas leis próprias de cada estado, e neste mesmo ano, é aprovado pelo Conselho Federal o Plano Nacional de Educação, com vigência de 1962 a 1970, este documento estabelecia metas da educação a serem atingidas e previa a escolarização de 100% da população de faixa etária de 07 a 14 anos (FREITAG, 1980).

Segundo ROMANELLI (1998 p.187)

*A Lei de Diretrizes e Bases representou, a nosso ver, um passo adiante no sentido da unificação do sistema escolar e de sua descentralização: porém... ela não pôde escapar às ingerências da luta ideológica e representou, sob aspectos assaz importantes, tais como o da autonomia do Estado para exercer a função educadora e da distribuição de recursos para a educação, uma vitória da mentalidade conservadora.*

Os estudos desenvolvidos por FREITAG (1980) nos revelam que esta lei entra em vigor de forma ultrapassada, ou seja, tardiamente, pois o contexto econômico que se configurava era desenvolvimentista, com objetivos de expansão e fortalecimento do mercado interno. Com isso começam as lutas por mudanças e reformulações na legislação educacional, iniciando-se pela Reforma do Ensino Superior (Lei nº 5.540/68)



e pela lei que apresentaremos a seguir. O projeto que deu origem à Lei de Reforma Universitária resultou dos estudos desenvolvidos por Grupo de Trabalho criado para esse fim, por Decreto do então presidente da República, General Arthur da Costa e Silva. A Reforma do Ensino Superior, dentre outros pontos, afirmou: a não dissociação de ensino e pesquisa, abolição da cátedra e a instituição do regime universitário como forma de organização do ensino superior, a consagração da autonomia das universidades, a instituição do regime de créditos e matrículas por disciplinas, criação dos cursos de curta-duração e regulamentou a organização fundacional das instituições de ensino.

## **8 – PNBM – POLÍTICA NACIONAL DO BEM-ESTAR DO MENOR**

Com o objetivo de formular uma nova política social para a população infanto-juvenil foi criada a PNBM (política Nacional do Bem-Estar do Menor), através da Lei 4.513, de 1º de dezembro de 1964. Segundo RIZZINI (1993) *“sua missão era atuar para que a massa crescente de menores abandonados não viesse transformar em presa fácil do comunismo e das drogas, associados no empreendimento de desmoralização e submissão nacional”*, Neste sentido a política adotada privilegiou, a exemplo do que aconteceu em quase todos os setores, o controle autoritário e centralizado, tanto na formulação, quanto na implementação da assistência à infância.

A justificativa para a implementação da PNBM foi um diagnóstico realizado pelo próprio governo sobre o problema do menor, onde a sociedade brasileira passando por um processo acelerado de mudança, enfrentava problemas de desequilíbrios estruturais e desajustes funcionais, os quais afetavam as instituições, os grupos e os indivíduos. O ambiente em que a criança se desenvolvia atingido por essas instabilidades, tornaria o processo de socialização mais difícil.

Os teóricos da PNBM identificavam no processo de industrialização e urbanização, uma inerente incapacidade de absorver a mão-de-obra que se deslocava para os grandes centros, atraída pelo crescimento da atividade econômica. Essa situação acabou se agravando com a ausência de infra-estrutura básica, principalmente aquela destinada à população migrante que se estabelecia na periferia das cidades. Diante desse quadro, o diagnóstico oferecido pela PNBM apontava para a dificuldade de integração, por parte daquele contingente, à nova realidade.

Outro fator relevante segundo esse modelo explicativo é que as transformações pelas quais a sociedade vinha passando geravam a desagregação familiar fazendo com que a família perdesse as funções básicas de proteção e de educação dos seus membros. A família se encontraria, deste modo, em processo de desorganização, em decorrência da modernidade, na qual o país estaria ingressando.

A aplicação dos preceitos contidos nesta lei era garantida pela ação do Estado, através das Varas de Menores, na recuperação dos mesmos e na atuação de um corpo técnico (assistentes sociais, psicólogos, advogados, psiquiatras, etc), na institucionalização de crianças e adolescentes carentes, onde em cada estado o atendimento ou abrigamento era de responsabilidade de alguma instituição, o que na maioria dos estados chamamos de FEBEM-SP (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor).

## **8.1 – FUNABEM – FUNDAÇÃO NACIONAL DO BEM-ESTAR DO MENOR**

A FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) foi criada pela Lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964, com o objetivo de ser uma instituição voltada à execução das políticas públicas dirigidas à infância e aos menores em situação irregular, gozando de autonomia administrativa e financeira, com jurisdição em todo território nacional tendo as seguintes diretrizes:

*I – Assegurar prioridade aos programas que visem à integração do menor na comunidade, através de assistência na própria família e da colocação familiar em lares substitutos;*

*II – Incrementar a criação de instituições para menores que possuam características aproximadas das que informam a vida familiar, e, bem assim, a adaptação, a esse objetivo, das entidades existentes de modo que somente se venha a admitir internamento do menor à falta de instituições desse tipo ou por determinação judicial. Nenhum internamento se fará sem observância rigorosa da escala de prioridade fixada em preceito regimental do Conselho Nacional;*

*III – Respeitar, no atendimento às necessidades de cada região do país, as suas peculiaridades, incentivando as iniciativas locais, públicas ou privadas, e atuando como fator positivo na dinamização e auto promoção dessas comunidades.*

*(FUNABEM, Roteiro da Política Nacional, 1972, p. 10).*

A FUNABEM foi criada para substituir o SAM – Serviço de Assistência a Menores, que não mais estava respondendo às necessidades de atendimento. A FUNABEM tinha autonomia, para formular e implantar uma Política Nacional do Bem-Estar do Menor – PNBM. A Lei acima citada determinava que um órgão federal formulasse e implantasse uma política de atendimento ao menor. A princípio, a FUNABEM foi planejada para não ter um contato direto com o menor, mas, sim, para planejar, assistir, financeiramente e com pessoal, as três esferas governamentais e entidades particulares que se encarregassem do atendimento direto dos menores em processo de marginalização. Todavia, em razão de ter herdado as atribuições e os estabelecimentos físicos do SAM, e não ter conseguido transferi-los completamente para os estados, a Fundação atuou como órgão executor das próprias medidas que planejara.

Com uma vertente mais assistencial do que repressiva, a política de atendimento implantada pela FUNABEM passou a focalizar o menor – mesmo o autor de ato infracional – como um “carente”. Assim, a noção de periculosidade cedeu espaço central na estratégia de atendimento para a noção de privação.

Completando o conceito de “carência” ou “privação”, COSTA (1992, p. 19) lembra que:

*assistencialismo se dirige à criança e ao jovem, perguntando pelo que ele não é, pelo que ele não sabe, pelo que ele não tem, pelo que ele não é capaz. Daí que, comparado ao menino de classe média tomado como padrão da normalidade, o menor marginalizado passa a ser visto como carente bio-psico-sócio-cultural, ou seja, um feixe de carências.*

Para FERREIRA (1980, p.40),

*o problema do menor marginalizado adquiriu status de problema na ótica do estado e suas instituições apenas quando a ação desse menor passou a alterar a ordem instituída, com a eclosão pública de situação extrema de violência e criminalidade geradas pelas condições-limite de sobrevivência a que boa parte da população brasileira foi constrangida a fazer alguma coisa.*

A PNBM, como as outras políticas sociais definidas neste período do regime militar, revestiu-se com um manto extremamente reformista e modernizador, passando a colocar em relevo uma perfeição técnico-burocrática e metodológica. Dava-se ao problema do então “menor” soluções pragmáticas e imediatistas, que se propunham escamotear sua verdadeira natureza (VERONESE, 1998, p. 153-154).

Através deste critério, a Política do Bem-Estar do Menor disciplinou toda atividade de prevenção e controle do problema do menor, como uma necessidade do sistema vigente.

O Conselho Nacional da FUNABEM no dia 10 de junho de 1966, implantou as “Normas para a Aplicação da Política do Bem-Estar do Menor”, conceituando o menor atingido pelo processo de marginalização como sendo aquele que se encontrava em situação de abandono total ou de fato, ou que estava sendo vítima de exploração, ou que se identificava por uma conduta anti-social.

Essas normas estabeleciam os seguintes critérios ao menor recolhido:

- a) o menor deve permanecer em estudo o mais breve tempo possível, até o máximo de dois meses;*
- b) os menores devem ser separados, segundo o grupo de idade e por sexo, a partir de 06 anos;*
- c) a condição aparente ou caracterizada deve fornecer um primeiro critério de separação, isolando-se dos demais os infratores, os doentes e aqueles que apresentam graves desvios de conduta;*
- d) deve ser mantida, durante o internamento, a escolaridade, ou realizados programas de alfabetização rápida, bem como recreação dirigida, ocupações manuais e os tratamentos de saúde que se fizerem necessários. O recolhimento deve caracterizar-se*

*como uma fase provisória para estudo básico e encaminhamento, podendo compreender diferentes estágios de triagem, segundo os recursos disponíveis. Devem-se criar, no entanto, apesar da transitoriedade da permanência do menor, condições de atendimento das cinco necessidades fundamentais (educação, saúde, alimentação, esporte, lazer e cultura), dando-se especial ênfase ao amor e compreensão, mediante a criação de um clima de afetividade, que compense, suficientemente, a situação de transição em que se encontra o menor.*

Para os menores considerados abandonados ou com necessidades especiais, tais como pobreza extrema, incapacidade familiar, desorganização familiar, etc., deveriam ser preconizadas as seguintes condições de tratamento, na ordem de preferência:

- I – devolução ou manutenção junto à família;*
- II – manutenção em família substituta podendo compreender formas gratuitas, com ajuda financeira, adoção, ou remuneração do menor;*
- III – internamento em instituição.*

No caso de menor com problemas de conduta, era preconizada, igualmente em ordem de preferência e conforme a exigência de cada caso, uma das seguintes modalidades de tratamento:

- I – devolução ou manutenção na família;*
- II – integração na comunidade, sob liberdade vigiada (na própria família, em pensionatos etc) sob a orientação de uma pessoa da comunidade;*
- III – internamento em instituições de reeducação.*

Já no caso de menores internados, o tratamento deveria ser na seguinte ordem:

- I – reintegração do menor na família, se removidas ou atenuadas as condições familiares que determinam a internação;*

*II – reintegração do menor na comunidade, possibilitada por recuperação, habilitação profissional e capacidade econômica;*

*III – internação em instituições especializadas para adultos, quando se tratar de deficiências físicas ou mentais irrecuperáveis.*

Estas normas, além de disciplinar o tratamento dos menores considerados pela lei como “menores com problemas”, destinavam um capítulo aos programas de prevenção. Esses programas visavam os menores que pertenciam às camadas sociais cujas condições sócio-econômicas propiciavam seu abandono de fato e seriam preconizadas para aquelas áreas urbanas caracterizadas por uma densidade demográfica elevada, nas quais incidiram os seguintes tipos de problema:

*a) menores em atividades lucrativas sem à devida assistência educacional ou social (engraxates, jornaleiros, etc);*

*b) grande número de menores em condições de permanente ociosidade;*

*c) menores em atividades moralmente perigosas ou na mendicância;*

*d) alto índice de delinqüência ou de vício;*

*e) promiscuidade nas condições de habitação;*

*f) vulnerabilidade da área ao desenvolvimento de condicionamentos negativos (zonas deterioradas, zonas de alto índice de população flutuante);*

*g) incidência de grande número de condicionamentos negativos.*

*(FUNABEM; Normas para a Aplicação da Política do Bem-Estar do Menor, 1966).*

Esses programas de prevenção objetivavam a criação e desenvolvimento de recursos de educação profissional e serviços, visando à ocupação mais completa possível das horas livres, no campo da recreação e da formação básica e mesmo apesar dessas diretrizes estarem aparentemente de acordo com que os documentos internacionais e as legislações vigentes buscam, as mesmas não combinaram com o regime político que se instaurava no país neste período.

Segundo LIBERATI (2002), a política de atendimento instituída pela FUNABEM era verticalizada, ou seja, era desenvolvida na esfera federal e estendia-se para todo o país. Não se contemplavam ainda as particularidades locais ou regionais;

todo atendimento era ditado pela FUNABEM e mesmo centralizado, a execução das medidas não contemplava a necessidade do agente infrator e, sequer, seu direito de ter ampla defesa. A medida era imposta pelo Juiz, como era o costume, sem ouvir o infrator, e mesmo presidido por um Juiz de Direito, não se observava o devido processo legal.

Com isso, o governo resolveu administrar o problema do menor como um problema social, porém, como o regime político da época era autoritário, o governo acabou utilizando-se de estratégias militares para tentar resolver a questão. Nesse aspecto, VERONESE (1999, p. 33) completa o argumento, certificando que, a partir do momento em que o problema da infância adquire o status de problema social, sobre eles recaem os preceitos da ideologia e segurança nacional.

Segundo VERONESE (1999, p. 35), a FUNABEM serviu como instrumento de controle da sociedade civil, pois o Estado Brasileiro não permitia a participação popular nas decisões e encaminhamentos das políticas públicas e armava-se de mecanismos que lhe garantiam reprimir as formas de resistência popular diante da sua vontade. A própria FUNABEM é um exemplo dessa centralização, pois o modelo adotado para se gerir a instituição se caracteriza por medidas determinadas de cima para baixo. Como forma de entendermos melhor tudo isso basta pensarmos que a FUNABEM foi delegada para ser administrada pela Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBM).

O que podemos concluir é que mesmo após 50 anos da vigência do primeiro Código de Menores do país, a situação era praticamente a mesma: a conquista de direitos era apenas uma ilusão; o menor era, ainda, tratado como uma extensão de seus pais, não tendo direitos próprios e, por isto, estava sujeito a medidas de cunho punitivo, mesmo que não tivesse praticado qualquer ato ilícito, pois as medidas aplicadas aos menores, sendo carentes ou delinqüentes, tinham naturezas punitivas, revestidas de proteção assistencial. O menor abandonado era internado porque seus pais não tinham condições financeiras; o órfão era internado, porque não tinham responsáveis; o infrator era internado, porque, agora, estava em situação irregular, por conduta desviante.

MARQUES (1980, p. 75) relata que em 1979 após debates e manifestações de envolvidos com o segmento da infância e adolescência, dentre eles os juristas, médicos e advogados, houve uma revisão do Código de Menores vigente, sendo que as mudanças previstas partiram de uma nova perspectiva social e humanitária cuja ênfase era o respeito aos direitos da criança. Este novo Código de Menores foi de autoria de

Azevedo Marques<sup>12</sup> e alguns juristas a ele associados, elaborado por solicitação do Presidente do Senado Federal, Senador Magalhães Pinto.

## 9 – LEI RELATIVA A MENORES INFRATORES

A Lei Relativa a Menores Infratores, nº 5.258, promulgada em 10 de abril de 1967, teve vida efêmera e foi alterada completamente, um ano depois pela Lei nº 5.439, de 22 de maio de 1968. Ambas tiveram o objetivo de dispor sobre as medidas aplicáveis aos menores infratores de 14 a 18 anos, onde a lei nº 5.439, estabelecia o seguinte:

*Art. 1º – Os menores de 18 anos ficarão sujeitos, pela prática de fatos considerados infrações penais, às normas estabelecidas nesta lei.*

*Art. 2º – As medidas aplicáveis aos menores de 14 a 18 anos, a saber:*

*I – se os motivos e as circunstâncias do fato e as condições do menor não evidenciarem periculosidade o Juiz poderá deixá-lo com o pai, responsável, confiá-lo a tutor ou a quem assuma a sua guarda, ou mandar interná-lo em estabelecimento de reeducação ou profissional e, a qualquer tempo, revogar ou modificar a decisão;*

*II – se os elementos referidos no item anterior evidenciam periculosidade, o menor será internado em estabelecimento adequado, até que mediante parecer do respectivo diretor ou do órgão administrativo competente e do Ministério Público, o Juiz declare a cessação da periculosidade;*

*§ 1º – Completada a maioridade, sem que haja sido declarada a cessação da periculosidade;*

---

<sup>12</sup> João Benedito de Azevedo Marques é promotor público e foi presidente da FUNABEM, autor do Livro “Marginalização: Menor e Criminalidade”, publicado em 1976.



*§ 2º – O Juiz poderá sujeitar o menor desligado, em virtude de cessação de periculosidade à vigilância, nas condições e pelo prazo que fixar, e cessar o desligamento, no caso de inobservância das condições ou de nova revelação de periculosidade.*

Conforme relata LIBERATI (2002), o ponto mais relevante e alvo de muita discussão pelos juristas da época foi o fato desta lei ter consignado “prazo determinado” para medida de internação, enquanto “os princípios informadores do Direito do Menor” – vigentes e defendidos pela maioria dos Juízes de Menores – prescreviam que a internação jamais poderia ser por prazo determinado. Esta justificativa baseava-se na retirada do arbítrio do Juiz na escolha da medida de internação conforme seu livre entendimento.

Contudo, neste momento, as medidas aplicadas aos menores infratores fundavam-se no critério da periculosidade, pois constatada a prática da infração penal por menores de 14 a 18 anos o Juiz examinaria o autor (quanto à periculosidade) e o fato (quanto aos seus motivos e circunstâncias). Se o menor não fosse considerado perigoso, o Juiz poderia aplicar-lhe as seguintes medidas: entregá-lo à sua família ou responsável ou a quem assumisse a sua responsabilidade ou o internaria em estabelecimento de reeducação ou de instrução profissional, podendo revogar a medida a qualquer tempo. Diferentemente, se o Juiz considerasse que o menor infrator era perigoso, este seria internado em estabelecimento considerado adequado, até cessar a periculosidade, que seria atestada por meio de parecer do diretor do estabelecimento ou órgão administrativo e por parecer o Curador de Menores<sup>13</sup>.

Era da competência do Juiz o poder de definir o local de cumprimento da medida de internação do menor, mediante sentença motivada. Ao aplicar a medida o Juiz estudaria a personalidade do menor, sobretudo em seu ambiente familiar e social, mandando proceder, reservadamente, perícias e inquéritos necessários à individualização do tratamento e da reeducação.

O que podemos perceber é que a intervenção estatal preconizava a reeducação e tratamento do menor abandonado e infrator. Porém, as medidas aplicáveis ao mesmo possuíam um caráter sancionatório-punitivo, pois o que justificaria o fato da criança órfão, carente ou abandonada, ser internada e privada de sua liberdade para ser tratada e

---

<sup>13</sup> Membro do Ministério Público que exercia a função de defender os direitos dos menores.

protegida? É claro que devemos considerar que se pretendia a proteção assistencial, mas nestes casos a medida mais coerente seria a colocação da criança ou adolescente em família substituta e não institucionalizar as mesmas por sua condição social. No entanto, o que vemos é que a institucionalização continuava a ser considerada a melhor prática para afastar os menores tidos como indesejados pela condição em que se encontravam.

## **10 – LEI Nº 5.692/71 – LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL PARA O ENSINO DE 1º E 2º GRAUS**

A Lei nº 5.692/71 surge em meio às tantas mudanças e reformas já pretendidas no âmbito educacional, onde o que se propõe agora é afixação das novas diretrizes para o ensino de primeiro e segundo graus, elaboradas por um Grupo de Trabalho instituído pelo então presidente da República General Emílio Garrastazu Médici, através do Decreto nº 66.600, de 20 de maio de 1970. Este Grupo foi instituído pelo Ministério da Educação e Cultura que tinha como ministro o Coronel Jarbas Gonçalves Passarinho.

Segundo análise de SAVIANI (2004) nesta lei, conforme consta no relatório entregue pelo Grupo de Trabalho ao Ministro da Educação, são tratadas questões estruturais e suas possíveis soluções, concepção de currículo escolar, distinção de conteúdo comum e conteúdo diversificado, ordenação e seqüência dos conteúdos a serem desenvolvidos, fixação do tempo de duração dos cursos de primeiro e segundo graus, organização e funcionamento dos estabelecimentos de ensino, determinação de períodos letivos, matrículas por disciplina em determinados casos no 2º grau, avaliação do aproveitamento e assiduidade, orientação educacional e transferência de alunos, a organização do ensino supletivo, a formação, regime de trabalho dos professores e especialistas, financiamento do ensino e estabelece as condições previstas para a implementação da Lei nº 5.692/71, denominada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional para o Ensino de 1º e 2º Graus.

O Presidente da República encaminhou a proposta ao Congresso Nacional em regime de urgência para votação. No legislativo foi apresentada uma emenda que determinou a obrigatoriedade do ensino profissionalizante no 2º grau, possibilitando em caráter excepcional a existência de estudos gerais nesta etapa do ensino. O executivo aceitou a emenda e com isso, em 11 de agosto de 1971, era promulgada a Lei no 5.692/71, alterando sensivelmente a estrutura do ensino de 1º e 2º Graus, até então em vigor. A compulsoriedade da profissionalização no 2º grau foi extinta pela Lei 7.044/82.

## 11 – O NOVO “CÓDIGO DE MENORES” DE 1979

O novo Código de Menores foi instituído pela Lei nº 6.697, aprovada em 10 de outubro de 1979, em plena vigência das diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do Menor implantada pela FUNABEM, aproveitando as comemorações do Ano Internacional da Criança. Esta lei buscava refletir os anseios dos Juízes de Menores à velha lei de Mello Mattos, adaptando-a aos novos tempos. Sua tramitação no Congresso Nacional iniciou-se a partir do Projeto de Lei nº 105/74, de autoria do senador Nelson Carneiro que instituiu o Código de Menores. Sob certos aspectos inspirados na Declaração Universal dos Direitos da Criança da ONU (Organização das Nações Unidas) de 1959, este projeto reconhecia direitos às crianças e aos adolescentes, tais como, o direito à saúde, à educação, à profissão, à recreação e à segurança social (Artigos 1º e 2º, projeto nº 105/74), responsabilizando a família, à comunidade e o Estado pela proteção ao seio familiar, sendo que somente em casos excepcionais o menor poderia ser separado dos pais (Art. 5º).

O Código implantou a Doutrina da Situação Irregular. Estabelecia essa nova Doutrina que os menores passariam a ser objeto da norma, quando se encontrassem em estado de “patologia jurídico-social”, assim definida legalmente em seus Artigos 1º e 2º, que afirmava:

*Art 1º – Este Código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores:*

*I – até 18 anos de idade, que se encontrem em situação irregular;*

*II – entre 18 e 21 anos, nos casos expressos em lei.*

*PARÁGRAFO ÚNICO – as medidas de caráter preventivo aplicam-se a todo menor de dezoito anos, independentemente de sua situação.*

*Art 2º – Dispõe sobre a situação irregular do menor, assim definida:*

*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 responsáveis;*

*b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsáveis para provê-las;*

*II – vítima de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsáveis;*

*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 estado de inadaptação familiar ou comunitária;*

*VI – autor de infração penal.*

De acordo com PILOTTI (1993) o enfoque desta Lei é bem diferente daquele proposto pela teoria do Direito Penal do Menor e do Código de Menores Mello Mattos de 1927, no que diz respeito à imputabilidade penal do menor de acordo com o seu discernimento, pois as situações expressadas pelos termos “menor abandonado” e “menor delinqüente” passaram a ser refletida pela “Situação Irregular” proposta nesta lei.

## **11.1 – DOUTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR**

A Doutrina da Situação Irregular foi implantada pelo novo Código de Menores em 1979; na esfera jurídica, segundo MENDÉZ (1997, p. 12), podemos conceituar a palavra Doutrina como um conjunto da produção teórica elaborada por todos aqueles ligados, de uma ou de outra forma, ao tema, sob a ótica do saber, da decisão ou da execução.

Este Código vigorou de 1979 até julho de 1990. Nele, o público alvo era definido a partir do conceito de “Situação Irregular”, onde segundo os estudos de PILOTTI, RIZZINI (1995) a miséria – agravada por movimentos migratórios e pelo processo de urbanização que confinava a população de baixa renda na periferia dos grandes centros – era entendida como agenciadora da desestruturação familiar produzindo e reproduzindo a delinqüência e o abandono. Os menores considerados em “Situação Irregular” eram os filhos das famílias empobrecidas, geralmente, negras ou

mulatas vindos do interior e das periferias, com isso a palavra “menor” deixa de ser um termo técnico e transforma-se numa expressão social, utilizada para fazer menção a um segmento da população infanto-juvenil, que atende às características mencionadas acima.

Ainda, segundo PILOTTI, RIZZINI (1995), a população que era foco do Código de Menores era aquela privada de condições essenciais à subsistência, saúde e instrução obrigatória, determinadas pela falta, omissão ou impossibilidade dos pais ou responsáveis. Dirigia-se, portanto, ao conjunto de crianças e adolescentes nascidos de famílias pobres e supostamente em situação de vulnerabilidade, por não haver casamento legalizado entre pais, vivendo uma relação instável e antagônica a moral do casamento monogâmico.

SARAIVA (2003, p. 33) relata que a “Doutrina da Situação Irregular” definia o estado de “patologia social”, que quando constatado, indicava que o menor deveria ser alcançado pela norma de qualquer forma. Assim, apoiava-se na falsa idéia de que todos teriam as mesmas oportunidades sócio-econômicas, como se o caminho do crime fosse uma opção subjetiva, garantindo proteção apenas em situações determinadas, conhecidas como “situações irregulares”.

A “Doutrina da Situação Irregular” constituiu um avanço, em relação ao pensamento anterior, na medida em que fez do menor o interesse da norma não apenas pela questão penal – que pressupunha uma situação regular – mas pelo interesse do direito especial, quando apresentasse uma “patologia social”, conhecida por “Situação Irregular”.

## **12 – A “CRIANÇA CIDADÃ” – “SUJEITO DE DIREITOS” DA DÉCADA DE 1980**

Passada a era das ditaduras violentas que assolaram vários países do continente latino americano, no caso do Brasil houve algumas aberturas políticas significativas no que diz respeito à visão do segmento criança e adolescente, por se tratar de uma inicial mudança na visão que se tinha sobre as políticas até então executadas. A inserção do assunto na mídia, em congressos e na própria comunidade gerou um grande descontentamento na população que começou a cobrar alternativas de soluções para os problemas enfrentados até então, uma vez que o número de menores atingidos pela carência sócio-econômica era muito grande e algo precisava ser feito por parte do poder público.

Este conjunto de situações veio a impulsionar a articulação de diversos grupos que atuavam junto aos menores no início dos anos de 1980. Foi nesta época que começou a ganhar visibilidade a organização entre grupos e instituições, tornando possível à formação de um movimento em torno da “causa do menor”. Quem não lembra da exclamação tão amplamente repetida naquela época: “são 32 milhões de menores carentes no Brasil!”<sup>14</sup>

O desenrolar dos fatos foi na direção de uma multiplicidade de denúncias, ações, moções e manifestações populares em torno da problemática da criança e do adolescente institucionalizado, sendo apontado às injustiças e atrocidades cometidas contra as mesmas. Outro movimento importante foi o questionamento da prática de internar crianças pelo fato de pertencerem a famílias de baixa renda, pois o foco era a participação comunitária e a responsabilização da sociedade e não a institucionalização de menores de forma desenfreada como estava sendo praticada.

Pelo fato de se questionar e buscar soluções a própria sociedade reconheceu que era preciso rever o papel do Estado, e que a responsabilidade de resolver o problema não era somente de um órgão, mas da sociedade. Com isso, deu-se início à era dos chamados “projetos alternativos de atendimento ao menor”, na qual ganharam relevância às iniciativas nascidas nas próprias comunidades, evitando-se a tão criticada institucionalização.

Por volta de 1985 era visível o crescente número de menores nas ruas em busca de melhores possibilidades de sobrevivência e em poucos anos, passaram a constituir um dos problemas sociais mais graves a serem enfrentados pelo país – os chamados “meninos de rua”.

BIERRENBACH, SADER, FIGUEIREDO (1987, p. 19) relatam que em 1986, ano em que se constituiu um dos marcos fundamentais da década pelas importantes iniciativas tomadas para o atendimento à infância e adolescência, ocorreu o 1º Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, em Brasília. Neste encontro criou-se um novo ator político, denominado – O Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), que tinha como objetivo lutar pelos direitos de todas as crianças e adolescentes que se encontravam em Situação Irregular. No mesmo ano reuniu-se também no Distrito Federal, o IV Congresso “O Menor e a Realidade Nacional”, promovido pela Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança (FNDC), com a finalidade de realizar um levantamento dos problemas da criança e do adolescente no

---

<sup>14</sup> Dados divulgados pela FUNABEM (1964).

Brasil. Com isso, os Ministros de Educação, Saúde e Assistência Social criaram através da portaria interministerial a Comissão Nacional Criança e Constituinte e assinaram o Termo de Acordo de Cooperação Técnica e Financeira entre o Fundo das Nações Unidas para a Criança (UNICEF) e o Ministério da Educação.

## **12.1 – CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

Em 05 de outubro de 1988 foi promulgada e publicada no Diário Oficial da União a Constituição da República Federativa do Brasil, que foi elaborada pelos representantes do povo brasileiro, através da Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional.

A Constituição Federal em seu Art. 227<sup>15</sup>, baseado nos postulados da Declaração Universal dos Direitos da Criança, prevê uma inovação no Brasil que é a instituição da

---

**15** CF – Art. 227 – “E 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.

§1º – O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo aos seguintes preceitos:

I – aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;

II – criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos.

§2º – A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

§3º – O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

I – idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no Art. 7º XXXIII;

II – garantia de direitos previdenciários e trabalhistas;

III – garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola;

IV – garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispusera legislação tutelar específica;

V – obediência aos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade;

VI – estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado;

VII – programas de prevenção e atendimento especializado à criança e ao adolescente dependente de entorpecentes e drogas afins;

“Doutrina da Proteção Integral”, pois institui o atendimento diferenciado e privilegiado de todos os direitos da criança e adolescentes: o princípio da absoluta prioridade.

Ao estabelecer a Doutrina da Proteção Integral como diretriz básica para o atendimento de crianças e adolescentes provocou-se uma mudança de paradigmas estabelecidos, pois a política adotada até então para este segmento, conforme VERGARA (1992) era assistencialista-repressora e algo importante para pensarmos é a respeito o termo prioridade<sup>16</sup> proposto nesta lei, que ao procurarmos o significado e sentido mais comum classificado por AURÉLIO BUARQUE DE HOLANDA FERREIRA (1975, p. 1.148), vimos que:

- 1. qualidade do que está em primeiro lugar ou do que aparece primeiro, primazia;*
- 2. preferência dada a alguém relativamente ao tempo de realização de seu direito, com preterição do de outros; primazia;*
- 3. qualidade duma coisa que é posta em primeiro lugar, numa série ou ordem.*

A palavra absoluta, estudada e definida pelo mesmo autor, significa:

- 1. ilimitada;*
- 2. irrestrita, plena, incondicional.*

Reunidos, os vocábulos representam e firmam o significado do princípio constitucional, determinando a primazia do atendimento sobre quaisquer outros direitos. Com relação ao termo prioridade o que entendemos é que a obrigação proposta em lei não é somente do Estado, pois o texto constitucional convoca a família e a sociedade, para que, em suas respectivas atribuições, imprimam preferencial cuidado em relação às crianças e adolescentes.

---

§4º – A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.

§5º – A adoção será assistida pelo Poder Público, na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua efetivação por parte de estrangeiros.

§6º – Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.

§7º – No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no Art.204”.

**16** Segundo o Dicionário Jurídico de COSTA (2002), o termo prioridade significa “a qualidade daquele ou daquilo que está em primeiro lugar. Preferência legal de uma coisa, em virtude de sua anterioridade no tempo ou na ordem. Qualidade do direito que pretere qualquer outro”.



A Constituição estabelece ainda em seu Art. 228<sup>17</sup> que a idade penal inicia-se aos 18 anos, e que o adolescente de 12 a 18 anos incompleto, responde por seus atos na forma da legislação especial. Esta legislação especial é a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, que estabelece medidas sócio-educativas adequadas à prática de atos infracionais cometidas pela criança ou pelo adolescente. Esses atos compreendem crimes e contravenções penais.

Segundo VERONESE (1997) isso significa que os jovens que cometem atos infracionais não deixam de ser punidos, pois são responsabilizados pelos seus atos de forma educativa, com caráter pedagógico, numa perspectiva de garantia dos direitos e de tomada de consciência dos atos cometidos, possibilitando-se por meio de advertência, a reparação de danos, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semi-liberdade e privação de liberdade. São seis medidas sócio-educativas aplicadas pelo juiz, sendo que para cada caso em especial e de acordo com a gravidade do delito, as circunstâncias, o contexto e a capacidade do adolescente em cumprir o que está sendo proposto é que o juiz vai estabelecer a medida.

A partir desta nova orientação, aboliu-se o termo estigmatizante “menor”, que passou a ser tratado como “criança” ou “adolescente infrator”, como sintetiza LIBERATI (2002, p. 15), na concepção técnica jurídica “menor” designa aquela pessoa que não atingiu ainda a maioridade, ou seja, 18 anos. A ela não se atribui a imputabilidade penal, nos termos do Art. 104<sup>18</sup> do ECA e do Art. 27<sup>19</sup> do Código Penal. Ainda, segundo o antigo Código de Menores, o termo “menor” era caracterizado como sinônimo de carente, abandonado, delinqüente, infrator, egresso da FEBEM, trombadinha, pivete. A expressão “menor” reunia todos esses rótulos e os colocava sob o estigma da “situação irregular”.

Estas novas demandas de entendimento acerca dos direitos e deveres das crianças e adolescentes no cenário político do Brasil fez com que se concebesse esta Constituição voltada para questões mundialmente debatidas no que diz respeito à defesa

---

<sup>17</sup> CF – Art. 228 – “São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial”.

<sup>18</sup> ECA – Art. 104 – “São penalmente inimputáveis os menores de 18 (dezoito) anos, sujeitos às medidas previstas nesta Lei”.

<sup>19</sup> CP – Art. 27 – “Os menores de 18 (dezoito) anos são penalmente inimputáveis ficando sujeitos às normas estabelecidas na legislação especial”.

dos direitos humanos de todos os cidadãos – a “Constituição-cidadã”, conforme ficou conhecida nos anos 80.

## **12.2 – DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL**

Conforme estudos desenvolvidos por TAVARES (1999) a Doutrina da Proteção Integral tem como antecedente direto a Declaração dos Direitos da Criança (1959), condensando-se em quatro documentos internacionais fundamentais: a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, As Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (Regras de Beijing), as Regras Mínimas das Nações Unidas para os Jovens Privados de Liberdade e as Diretrizes das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (Diretrizes de Riad).

De acordo com esta Doutrina, todos os direitos da criança e do adolescente devem ser reconhecidos, sendo que estes direitos são especiais e específicos, no dizer de SARAIVA (2002, p. 15), pela condição que ostentam de pessoas em desenvolvimento e complementa que a Doutrina de Proteção Integral foi adotada pela Constituição Federal, tendo sido acolhida pelo plenário do Congresso Constituinte pela significativa votação de 435 votos contra 08 e ressalta ainda que na aplicação da Doutrina da Proteção Integral no Brasil, o que se constata é que o País, o Estado e a Sociedade é que se encontram em situação irregular no que diz respeito à aplicação e às práticas desta política.

No Brasil, a Constituição Federal rompeu definitivamente com a Doutrina da Situação Irregular que se encontrava em vigor, por força da Lei nº 6.697/79 – Código de Menores. O Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 é regulamentado este dispositivo constitucional reproduzindo o conceito da proteção integral em seus artigos do 1º ao 6º.

A Doutrina da Proteção Integral propõe um atendimento voltado a todas às crianças e adolescentes, sem discriminação econômica, social, étnica ou de qualquer outra ordem. Alguns autores, dentre eles RIZZINI (1998), CURY (2002) e VOLPI (1999) fazem menção a uma espécie de “revolução copernicana”, afirmando, corretamente, que a Doutrina da Proteção Integral fez com que a sociedade passasse a girar em torno de suas crianças, o que é certo. Em outras palavras, antes, na vigência da

Doutrina da Situação Irregular, considerava-se a sociedade sempre correta e as crianças/adolescentes como incapazes. Agora, só exemplificando, com a vigência da Doutrina da Proteção Integral, entende-se que se uma criança ou adolescente não conseguiu se adaptar à cidade, o problema é da própria sociedade que não criou condições para que suas crianças e adolescentes se desenvolvessem plenamente.

A semente inicial da proteção especial direcionada à criança foi consagrada na Declaração de Genebra, de 26 de março de 1924, que determinava “a necessidade de proporcionar à criança uma proteção especial”. Esse princípio foi acolhido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1948. Essa Declaração chamava a atenção para que a criança tivesse “direitos a cuidados e assistências especiais”.

No Preâmbulo da Declaração dos Direitos da Criança, de 1959, há uma afirmação que a criança, “em razão de sua falta de maturidade física e intelectual, tem necessidade de proteção especial e cuidados especiais, notadamente de uma proteção jurídica apropriada antes e depois do nascimento” (LIBERATI, 2002, p. 9).

Na mesma perspectiva a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, em 1969, dizia, no Art. 19, que “toda criança tem direito às medidas de proteção, que, na sua condição de menor, requer, da parte da família, da sociedade e do Estado”. (LIBERATI, 2002, p. 9).

As Regras de Beijing, por sua vez declararam que “*os Estados-Membros devem procurar, de acordo com seus interesses, promover o bem-estar do menor e da família e... devem esforçar-se em desenvolver condições que assegurem ao menor uma vida útil à comunidade e fomentar o processo de desenvolvimento pessoal e de educação...*” (LIBERATI, 2002, p. 10).

No ano de 1989 realizou-se a Convenção sobre os Direitos da Criança, que reuniu toda a normativa internacional anterior, constituindo um instrumento fundamental de transformação e de implantação de uma nova percepção da condição da infância.

Segundo CURY, GARRIDO DE PAULA e MARÇURA (1999, p.19),

*... a proteção integral tem, como fundamento, a concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, frente à família, à sociedade e ao Estado. Rompe com a idéia de que sejam simples objetos de intervenção do mundo adulto, colocando-os como titulares de direitos comuns a toda e qualquer pessoa, bem como de direitos especiais decorrentes da condição peculiar de pessoas em desenvolvimento.*

No entanto, quando se fala em proteção integral dos direitos, supõe-se que o sistema legal garanta a satisfação de todas as necessidades de todas as crianças e adolescentes de até 18 anos de idade, privilegiando, sobretudo, seu direito à vida, à saúde, à educação, à convivência familiar e comunitária, ao lazer, ao esporte, à profissionalização, à liberdade, enfim, todos os direitos da pessoa humana.

A Doutrina da Proteção Integral reconhece que todas as crianças e adolescentes são detentores de todos os direitos que têm os adultos e que sejam aplicáveis à sua idade, além dos direitos especiais que decorrem, precisamente, da especial condição de pessoas em desenvolvimento.

### **12.3 – ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, é fruto de vários movimentos de luta pelo reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente, foi uma lei elaborada por meio de um processo de participação social de atores envolvidos neste segmento, tendo como fruto a construção de um novo paradigma de direitos da criança e adolescente, acrescentando novos conteúdos na forma de elaborar e executar as políticas públicas no âmbito governamental e privado, bem como propõe a descentralização do atendimento através da realização de parcerias entre União, Estados, Municípios, sociedade civil e Organizações Não-Governamentais. No que diz respeito aos direitos, devemos pensar a criança e o adolescente numa perspectiva integral, sendo no campo dos direitos coletivos, sociais, econômicos e culturais; buscando a superação do assistencialismo e clientelismo; reconhecendo a situação do adolescente em conflito com a lei e definindo medidas que podem ser adotadas dentro das garantias individuais e coletivas, conscientizando-os sobre os deveres necessários para a vida em sociedade.

Os movimentos de luta em defesa dos direitos da criança e do adolescente se mobilizaram e tornaram possível o rápido alastramento do debate, a partir de uns textos básicos, que compunham o embrião da nova lei. Formada uma comissão redatora para o texto da lei, seus artigos correram o país, sendo debatidos e negociados por plenárias compostas por representantes de entidades dedicadas à infância. Segundo consta em PILOTTI (1995), no dia 05 de dezembro de 1989, o senador Ronan Tito submetia ao Senado Federal o Projeto de Lei nº 193, que “dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências”. No verso da publicação do texto do Projeto, lia-se mensagem por ele assinada:

*Com Absoluta Prioridade – o presente projeto de lei que dispõe sobre o ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE visa regulamentar o Art. 227 da Constituição Federal. Ele foi elaborado por um competente grupo de juristas, com participação de representantes da FUNABEM e do FÓRUM DCA – Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – tendo sido ouvidas milhares de pessoas e diversas entidades governamentais e não-governamentais. Este Projeto destina-se ao cumprimento do preceito constitucional de que os direitos da criança e do adolescente devem ser garantidos com absoluta prioridade. (Senado Federal, Projeto de Lei nº 193, de 05 de dezembro de 1989).*

O Juiz de Menores de Blumenau-SC, que compôs a Comissão encarregada da redação da nova lei, Sr. Antonio Fernando do Amaral, ao explicar os preceitos do novo Estatuto abordou o diferencial do mesmo e assim se expressou:

*O Direito do Menor têm reconhecido três doutrinas: a Doutrina do Direito Penal do Menor, que preconiza que o Direito do Menor... só deve se interessar por menores quando eles praticam um ato definido como infração penal... Existe uma outra doutrina intermediária – a Doutrina da Situação Irregular, que enfatiza que o menor é sujeito deste novo ramo do Direito, e, também,*

*tratado pela respectiva legislação, sempre que esteja numa situação irregular – como tal, definida legalmente. Uma situação de patologia, uma situação de doença social... Existe finalmente uma outra doutrina – a Doutrina da Proteção Integral. Esta preconiza que o Direito do Menor não deve se dirigir apenas a um tipo de menor, mas deve se dirigir a toda a juventude e a toda a infância, e suas medidas de caráter geral devem ser aplicáveis a todos os jovens e a todas as crianças.*  
(ARANTES, MOTTA, 1990, p. 10-11).

O Estatuto da Criança e do Adolescente definiu, em suas disposições preliminares, a garantia de proteção integral com absoluta prioridade, considerando:

*Art. 2º – “Criança,... a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade”;*

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

Segundo os estudos desenvolvidos por ARANTES, MOTTA (1990) a decisão de incluir na esfera de ação do Estatuto o menor de 18 anos está de acordo com a Convenção sobre os Direitos da Criança, que, como se sabe, em seu primeiro dispositivo, estabelece que, para os efeitos da mesma, “se entende por criança todo ser humano menor de 18 anos”. Conforme o Art. 2º, com maior definição no Art. 121<sup>20</sup> do ECA, quando o adolescente comete ato infracional com idade de 17 anos e meio e o juiz aplica uma medida de internação máxima de 03 anos, o mesmo irá cumprir toda medida na FEBEM-SP até completar os 21 anos de idade, com isso o Estatuto acaba sendo

---

<sup>20</sup> ECA – Art. 121 – “A internação constitui medida privativa da liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcional idade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.  
5º – A liberação será compulsória aos 21 (vinte e um) anos de idade”.

aplicável aos que se encontram entre os 18 e os 21 anos (por exemplo, prolongamento da medida de internação até os 21 anos e assistência judicial – vide Artigos. 121 e 142<sup>21</sup>). Esses casos são bastante complexos, pois se trata de uma população diferenciada de atendimento, uma vez que, a maioria destes adolescentes já são reincidentes, dificultando ainda mais o trabalho da FEBEM-SP, que por exigência do ECA – Art. 123<sup>22</sup>, os adolescentes institucionalizados devem ficar separados por idade, compleição física e gravidade da infração.

Outro importante efeito do limite dos 18 anos refere-se à determinação da idade da imputabilidade penal. O Estatuto, seguindo a decisão adotada pela Constituição de 1988, estabelece que os menores de 18 anos são penalmente inimputáveis (Art. 104), ficando sujeitos às medidas sócio-educativas previstas no mesmo. Quanto à distinção entre “criança” e “adolescente”, como etapas distintas da vida humana, tem importância no Estatuto, pois em geral, ambos gozam dos mesmos direitos fundamentais, reconhecendo-se sua condição especial de pessoas em desenvolvimento, o que pode ser percebido principalmente no decorrer do Livro I. O tratamento de suas situações difere, como é lógico, quando incorrem em atos de conduta descritos como delitos ou contravenções pela lei penal. A criança infratora fica sujeita às medidas de proteção previstas no Art. 101<sup>23</sup>, que implicam um tratamento através de sua própria família ou na comunidade, sem que ocorra privação de liberdade. Por sua vez, o adolescente infrator pode ser submetido a um tratamento mais rigoroso, como são as medidas sócio-

---

<sup>21</sup> ECA – Art. 142 – “Os menores de 16 (dezesseis) anos serão representados e os maiores de 16 (dezesseis) e menores de 21 (vinte e um) anos assistidos por seus pais, tutores ou curadores, na forma da legislação civil ou processual”.

<sup>22</sup> ECA – Art. 123 – “A internação deverá ser cumprida em entidade exclusiva para adolescentes, em local distinto daquele destinado ao abrigo, obedecida rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração.

**PARÁGRAFO ÚNICO:** Durante o período de internação, inclusive provisória, serão obrigatórias atividades pedagógicas”.

<sup>23</sup> ECA – Art. 101 – “Verificada qualquer das hipóteses previstas no Art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

I – encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;  
II – orientação, apoio e acompanhamento temporários;  
III – matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;  
IV – inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;  
V – requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;  
VI – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;  
VII – abrigo em entidade;  
VIII – colocação em família substituta”.

educativas do Art. 112<sup>24</sup>, que podem implicar privação de liberdade. Nesses casos, são asseguradas ao adolescente as garantias do devido processo legal detalhadas no Art. 111<sup>25</sup>. O Estatuto considera que o adolescente, em determinadas circunstâncias, possui a maturidade suficiente para formar sua opinião e decidir sobre certos assuntos que o podem afetar a si, a sua própria vida e ao seu futuro (MENDÉZ, 1998). Como exemplo disso temos a questão da adoção, sobre a qual o Estatuto prevê que o adolescente adotando, maior de 12 anos, deverá dar seu consentimento para a adoção.

Ainda como disposição preliminar, a lei estabelece que;

*Art. 6º – Na interpretação da Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento.*

Neste Artigo, podemos dizer que se encontra o ponto central para um melhor entendimento e interpretação do ECA, pois deixa a marca do desejo e da vontade de mudança, de promover um movimento em melhoria da vida social no que diz respeito à promoção, defesa e atendimento dos direitos da infância e da juventude.

ARANTES, MOTTA (1990) ao finalizar sua obra relatam que o que vemos é um traço comum entre os juristas, trabalhadores sociais, ativistas da luta por direitos, educadores, médicos, policiais e outros profissionais que participaram da elaboração

---

<sup>24</sup> ECA – Art. 112 – “Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:

- I – advertência;
- II – obrigação de reparar o dano;
- III – prestação de serviços à comunidade;
- IV – liberdade assistida;
- V – inserção em regime de semiliberdade;
- VI – internação em estabelecimento educacional;
- VII – qualquer uma das previstas no Art. 101, I a VI”.

<sup>25</sup> ECA – Art. 111– “São asseguradas ao adolescente, entre outras, as seguintes garantias:

- I – pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, mediante citação ou meio equivalente;
- II – igualdade na relação processual podendo confrontar-se com vítimas e testemunhas e produzir todas as provas necessárias à sua defesa;
- III – defesa técnica por advogado;
- IV – assistência judiciária gratuita e integral aos necessitados, na forma da lei;
- V – direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente;
- VI – direito de solicitar a presença de seus pais ou responsável em qualquer fase do procedimento”.



desse novo instrumento legal é a sua condição de reformadores sociais, empenhados na luta pelos direitos da criança no campo do Direito. O que também deixam é que quando se fala em “exigências do bem comum” está implícito o propósito da superação de toda forma de corporativismo, de elitismo, de basismo, de dogmatismo religioso ou ideológico e de partidarismos de toda e qualquer espécie. O Estatuto traz uma afirmação, no plano positivo, dos direitos da criança e do adolescente no sentido de nos proporcionar uma reflexão sobre a ação numa perspectiva ética revestida de universalidade e princípios democráticos, sendo capaz de se sobrepor a toda política impositiva e conflitiva enquanto referencial teórico legislativo.

Segundo COSTA (1999), pensar na condição peculiar de pessoa em desenvolvimento implica, primeiramente, o reconhecimento de que a criança e o adolescente não conhecem inteiramente seus direitos, não têm condições de defendê-los e fazê-los valer de modo pleno, não sendo ainda capazes, principalmente as crianças, de suprir, por si mesmas, as suas necessidades básicas.

A afirmação da criança e do adolescente como “pessoas em condição peculiar de desenvolvimento” não pode ser definida apenas a partir do que a criança não sabe, não tem condições e não é capaz. Cada fase do desenvolvimento deve ser reconhecida como singular e de completude relativa, ou seja, a criança e o adolescente não são seres inacabados, mas devemos entender que cada etapa de vida da criança e adolescente deve ser compreendida e acatada pelo mundo adulto, ou seja, pela família, pela sociedade e pelo Estado.

Na passagem do Código de Menores para o Estatuto da Criança e do Adolescente, muitas divergências conceituais e doutrinárias se destacam, dentre elas, há de se considerar alguns pontos importantes Assim, vejamos:

**Quadro I – Quadro Sinótico Resumido Comparativo entre a Lei nº 6.697/79 (Código de Menores e Política Nacional do Bem-Estar do Menor) e a Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).**

ASPECTO	CÓDIGO DE MENORES	ECA – ESTATUTO
Doutrinário	Situação Irregular	Proteção Integral
Caráter	Filantrópico	Política Pública
Fundamento	Assistencialista	Direito subjetivo
Centralidade local	Judiciário	Município
Competência executória	União/Estados	Município
Decisório	Centralizador	Participativo
Institucional	Estatal	Co-gestão com a sociedade civil
Organização	Piramidal hierárquica	Rede
Gestão	Monocrática	Democrática

Fonte: Quadro comparativo elaborado por BRANCHER, Leoberto Narciso. Organização e Gestão do Sistema de Garantia de Direitos da Infância e da Juventude, in Encontros pela Justiça na Educação. Brasília: Fundescola-MEC, 2001, p.126.

Ao analisarmos o quadro acima, podemos citar alguns fatores relevantes dentro da proposta de um melhor entendimento acerca dos referenciais legais e das políticas desenvolvidas para o segmento criança e adolescente no Brasil. Entre eles, vejamos alguns:

- O Código de Menores dispunha sobre a assistência a menores que se encontrassem em situação irregular; menores enquanto objeto de medidas judiciais. O Estatuto da Criança e do Adolescente partiu da concepção de “sujeito de direitos”; assim, preconiza a garantia ampla dos direitos pessoais e sociais;
- O Estatuto não mais permite que pais ou responsáveis tenham o pátrio poder suspenso ou destituído por motivo de pobreza, o que vem a tornar menos arbitrária a intervenção da autoridade judiciária no âmbito da família;
- No que diz respeito à detenção de menores, diferentemente do Código de Menores que permitia a prisão cautelar, o ECA em seu Art. 106, declara que:

*Nenhum adolescente será privado de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente.*

*PARAGRAFO ÚNICO: O adolescente tem direito à identificação dos responsáveis pela sua apreensão, devendo ser informado acerca de seus direitos.*

Este é um dos pontos mais importantes que se tem considerado com relação ao ECA sobre o adolescente infrator, uma vez que se utilizou na elaboração do mesmo parâmetros internacionais que coíbem qualquer tipo de abuso ou arbitrariedade de qualquer autoridade que seja, já que na legislação anterior qualquer um teria autoridade para deter um menor, mesmo em casos de suspeição.

- Com relação à internação de menores, na legislação anterior qualquer criança ou adolescente podiam ser internados por se encontrarem em “situação irregular” (por exemplo, por impossibilidade dos pais em prover os cuidados necessários à sua subsistência), sem prazo determinado. De acordo com o Art. 121 do ECA, “a medida só seria aplicável a adolescentes autores de ato infracional grave, obedecendo-se os princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento”;
- A posição do magistrado mudou bastante com a nova legislação, pois o papel do Juiz de Menores foi limitado à medida que se estabeleceu a garantia do direito à defesa à criança e ao adolescente;
- Outro fator importante foi à implementação de mecanismos de participação nos quais a comunidade participa das decisões e sugere mudanças que considera importante. Todos podem participar através dos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente, Conselhos Tutelares, CONANDA<sup>26</sup> e CONDECA<sup>27</sup>, nos níveis federal, estadual e municipal.

---

<sup>26</sup> Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

<sup>27</sup> Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A política de garantias proposta pelo ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), segundo CURY, PAULA e MARÇURA (1999), se materializa num sistema articulado de princípios (descentralização administrativa e participação popular), políticas sociais básicas (educação, saúde e assistência social) e programas especializados, destinados à proteção especial das crianças e adolescentes violados em seus direitos por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis e excluídos em razão de sua conduta ou de prática de atos infracionais.

O Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe avanços muito significativos no que diz respeito ao atendimento das crianças e adolescentes, à elaboração e execução das políticas públicas e principalmente no reconhecimento de que toda criança e adolescente tem direito de freqüentar a escola. O ECA é uma lei que preconiza a proteção integral da criança e do adolescente, baseada na Convenção Internacional dos Direitos da Criança e aprovado na Convenção das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989. Entretanto, na prática ainda vivemos com as cisões e contradições que caracterizam a questão dos adolescentes infratores. Como se sabe, a aprovação de uma lei não é suficiente para mudar uma concepção tão arraigada da nossa sociedade, contudo, espera-se que ela seja capaz de oferecer instrumentos para a mudança.

A título de ilustração, o quadro a seguir demonstra uma comparação entre os dois últimos e principais momentos legislativos que instituíram garantias aos direitos de crianças e adolescentes, cada um a seu modo, em seu momento histórico e político do País.

**Quadro II - Quadro Sinótico Conceitual: Comparativo entre a Lei nº 6.697/79 (Código de Menores e Política Nacional do Bem-Estar do Menor) e a Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).**

<b>Aspecto Considerado</b>	<b>LEI Nº 6.697/79</b>	<b>LEI Nº 8.069/90</b>
Base Doutrinária	Direito tutelar do menor: O menor em situação irregular é o objeto de medidas judiciais.	Proteção Integral: Assegura os direitos de todas as crianças e adolescentes sem qualquer discriminação.
Concepção Político-Social Implícita	Instrumento de controle social da infância e da adolescência, vítimas das omissões e transgressões da família, da sociedade e do Estado em seus direitos básicos.	Instrumento de desenvolvimento social voltado para o conjunto da população e da juventude do país, garantindo proteção especial àquele segmento considerado pessoal e socialmente mais sensível.
Visão da Criança e do Adolescente	Menor em Situação Irregular: objeto de medidas judiciais.	Sujeito de direitos – condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.
Posição do Juiz	É subjetiva, não exige fundamentação relativa à apreensão e confinamento de menores.	Garante ao menor direito à ampla defesa com todos os recursos a ele inerentes. Limita os poderes do Juiz.
Em relação à apreensão	É antijurídica. Preconiza a prisão cautelar, hoje inexistente para adultos.	Restringe a apreensão apenas a dois casos: a) Flagrante delito de ato infracional e; b) Ordem expressa e fundamentada do Juiz.
Objetivo	Dispor sobre a assistência a menores através da aplicação de medidas preventivas e terapêuticas. - de 0 a 18 anos em situação irregular e; - de 18 e 21 anos, nos casos previstos em lei.	Garantia dos direitos pessoais e sociais através da criação de oportunidades e facilidades possibilitando o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social em condições de liberdade e dignidade.
Efetivação das Políticas Sociais	As medidas previstas restringem-se ao âmbito: a) Política do Bem-Estar do Menor (FUNABEM e congêneres); b) Segurança Pública; c) Justiça de Menores.	Políticas básicas: - Políticas Assistenciais (em caráter supletivo); - Serviços de Proteção e Defesa das Crianças e Adolescentes Vitimizados; - Proteção jurídico-social.

## Continuação Quadro II

<b>Aspecto Considerado</b>	<b>LEI N° 6.697/79</b>	<b>LEI N° 8.069/90</b>
Princípios Estruturadores da Política de Atendimento	Políticas Sociais compensatórias (assistencialismo) e centralizadas.	- Municipalização das ações; - Participação da comunidade organizada na formulação das políticas e no controle das ações (Conselho de Direitos e Conselhos Tutelares).
Direito de Defesa	Considera o menor como já “defendido” pelo curador de menores (Promotor de Justiça).	Garante ao menor defesa técnica por profissional habilitado (Advogado).
Mecanismos de Participação	Não prevê instâncias colegiadas de participação (limitam poderes da autoridade policial, judiciária e administrativa).	Prevê instâncias colegiadas de participação (Conselhos paritários – Estado – sociedade) nos 3 níveis de governo.
Vulnerabilidade sócio-econômica	Os menores carentes, abandonados e delinquentes devem passar pelo Juiz.	Os casos de situação de risco pessoal e social são atendidos pelo Conselho Tutelar (instância sócio-educacional colegiada).
Infração	Todos os casos de infração penal passam pelo Juiz.	Caso de infração, que não impliquem grave ameaça ou violência, podem ser beneficiadas pela Remissão, pelo Ministério Público, como forma de exclusão do processo.
Internação	Aplicável por pobreza (manifesta incapacidade dos pais para mantê-los), sem tempo e condições determinados.	Só aplicável a autores de ato infracional grave, obedecidos aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento.
Caráter social	Penaliza a Pobreza: a) Perda ou suspensão do pátrio poder; b) Imposição da medida de internação à criança e adolescentes pobres.	A falta ou insuficiência de recursos deixa de ser motivo para perda ou suspensão do pátrio poder. Através do Conselho Tutelar, desjudicializa os casos exclusivamente sociais.
Crimes e infrações cometidos contra crianças e adolescentes	É omissa a respeito.	Pune o abuso do pátrio poder, das autoridades e dos responsáveis pelas crianças e jovens.

*Continuação Quadro II*

<b>Aspecto Considerado</b>	<b>LEI Nº 6.697/79</b>	<b>LEI Nº 8.069/90</b>
Fiscalização do cumprimento da lei	Judiciário: não é fiscalizado por nenhuma instância governamental. Órgãos do Executivo: via de regra, não há política de participação e transparência.	Prevê a participação ativa da comunidade, podendo responsabilizar autoridades omissas ou transgressoras, através dos mecanismos de defesa e proteção dos interesses difusos e coletivos.
Internação Provisória	É a medida mais rotineira.	Casos de crime com grave ameaça ou violência à pessoa.
Política de Atendimento	FUNABEM e FEBEM(s) como retaguarda dos juízes.	Extinção da FUNABEM. Estabelece um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Funcionamento da Política de Atendimento	FUNABEM (órgão nacional): Elaboração das políticas, apoio técnico e financeiro. FEBEM (congêneres estaduais): Execução de políticas nos Estados.	A Política é traçada em cada nível e suportada financeiramente pelos Fundos estabelecidos em lei, com ênfase na municipalização das ações.
Estrutura	FUNABEM, FEBEM, Segurança Pública, Justiça de Menores, Programas Municipais e Comunitários.	Conselhos paritários, Fundos e coordenação técnica em todos os níveis; União, Estados e Municípios.
Elaboração	Seleto grupo de juristas.	Movimento social com apoio técnico jurídico de um grupo de juristas da magistratura, dos Ministérios Públicos e da FUNABEM.

Fonte: LIBERATI, Wilson Donizeti. Adolescente e Ato Infracional: medida sócio-educativa é pena?. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, págs. 119, 120, 121, 122 e 123.

Com o Quadro acima temos um instrumento importante para analisarmos e entendermos a evolução das políticas públicas dirigidas à criança e ao adolescente no Brasil, pois através das duas principais referências legais que são o Código de Menores de 1979 e o Estatuto da Criança e do Adolescente é que se torna possível à compreensão do que mudou e de como era antes da promulgação das referidas leis.

Ao analisar este Quadro procurarei de forma bastante sucinta e breve apontar os principais elementos que provocaram mudanças acerca do atendimento e das políticas públicas desenvolvidas até então. Primeiramente, com relação ao Código de Menores, que se trata de uma lei onde o menor considerado em Situação Irregular acabou sendo institucionalizado aleatoriamente, muitas vezes pela sua própria condição social e de sua família. O menor era objeto de medidas judiciais, onde a lei não exigia fundamentações das decisões, tendo o Juiz direito de julgar subjetivamente o que considerasse importante. Tinha como objetivo dispor de forma assistencial o atendimento ao menor, uma vez que as políticas eram efetivadas em parceria com as Secretarias de Segurança Pública, FUNABEM e Justiça de Menores. O referido Código não abriu espaços para a participação de outros atores (ONGs, sociedade civil, etc) e considerava em Situação Irregular aquele menor que se encontrava em situação de carência, abandono e delinqüência. Não previa em nenhum de seus artigos a questão de crimes e contravenções cometidos contra crianças e adolescentes, nem a fiscalização por parte de quem quer que seja sobre o cumprimento do Código.

Diferentemente do Código de Menores, o Estatuto da Criança e do Adolescente, propõe um sistema articulado de garantias e direitos para a infância, a execução e elaboração de políticas públicas básicas, a descentralização do atendimento em parceria com os Estados, Municípios, ONGs (Organização Não-Governamental) e sociedade civil, garante ao adolescente que cometeu ato infracional a defesa técnica por um advogado, propõe ao adolescente infrator o cumprimento de medidas sócio-educativas determinadas pelo Juiz da Infância e da Juventude onde só há internação quando existe crime cometido com grave ameaça ou violência à pessoa.

### **13 – LDBEN – LEI Nº 9.394/96 – LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL**

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, denominada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é fruto de uma ampla discussão no Congresso Nacional que perdurou por oito anos, tendo propostas de indicações e emendas legislativas durante todo processo de trâmite da mesma. De acordo com Regina Vinhaes Gracindo (in BRZEZINSKI, 1997) esta lei pode ser considerada a segunda LDBEN, porque estabelece normas que afetam desde a educação infantil até a educação superior, compromissos com o acesso de todos e com a permanência dos alunos nas escolas e,



ainda, com a educação pública democrática e universal. Em alguns Artigos desta lei, que serão analisados nas páginas seguintes, privilegia-se a questão do atendimento educacional ao adolescente infrator por estar inserido na demanda educacional, cabendo ao Estado, a família e a sociedade proporcionar condições para que este adolescente seja escolarizado.

A LDBEN, segundo BIERRENBACH (2001) é considerada como uma “nova constituição da educação”, depois de 25 anos da Lei nº 5.692/71, pois se trata da maior lei na educação, ou seja, aquela que rege e propõe as diretrizes básicas aos municípios, que se responsabilizam pela educação infantil em creches (até 03 anos) e pré-escolas (de 04 a 06 anos). O ensino fundamental obrigatório a partir dos 07 anos, e facultativo a partir dos 06 anos de idade é definido como prioridade, ficando sob a responsabilidade das esferas municipal e estadual. A lei dispõe ainda que a promoção da educação especial para atender aos portadores de necessidades especiais ser ofertada preferencialmente em escolas regulares. Em relação aos jovens, cabe ao poder público promover cursos presenciais ou à distância para suprir a defasagem escolar e possibilitar o acesso à educação profissional, visando sua inserção na vida produtiva. Prevê também a educação continuada como uma das formas de democratização do ensino. Ainda em consonância com os princípios constitucionais, ela aponta como finalidade dos currículos o desenvolvimento integral da criança nos seus aspectos físicos, psicológicos, cognitivos, intelectuais e sociais, visando a uma educação pública democrática e de qualidade.

A LDBEN proporcionou muitos avanços de âmbito geral, principalmente na organização e estruturação do ensino nas suas diversas modalidades. Na posição de referencial legal na área educacional esta lei prevê o atendimento especializado para os adolescentes infratores na condição de acesso e permanência na escola.

*DEMO (1997, p. 31) aponta alguns pontos positivos que a LDBEN trouxe, sendo a avaliação como parte central da “organização da educação nacional” (Art. 8º), pois através desta ferramenta é possível promover melhorias no rendimento escolar dos alunos matriculados no ensino fundamental, médio e superior em regime de colaboração com os sistemas de ensino, elaborar e definir as prioridades necessárias e promover uma política educacional de qualidade.*

Em alguns Artigos da LDBEN e da Constituição Federal de 1988, que citaremos a seguir, o objetivo é fazer uma análise com a situação do adolescente infrator na atualidade sobre as políticas educacionais desenvolvidas em tomo desta questão, entretanto, o foco é refletir acerca das garantias previstas nestas legislações, que nem sempre são ou foram possíveis de serem implementadas com sucesso, ou ainda encontram-se em fase de implantação e estudos.

*CF – Art. 205 – A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*

*LDBEN – Art. 2 – A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*

Nos Artigos acima encontramos os princípios pelos quais devem nortear a educação brasileira e suas finalidades, pois num primeiro momento a Constituição Brasileira define que a educação é “dever do Estado e da família”, depois a LDBEN coloca que a educação é “dever da família e do Estado”, invertendo a ordem de obrigação do Estado. Com relação à família, é muito importante ressaltar que há pais de adolescentes infratores que acreditam que proporcionar a educação escolar para seus filhos não é um direito, e que em algumas situações podem tirar seus filhos da escola; por exemplo, quando acreditam que os colegas de seu filho é que influenciam os seus comportamentos e atitudes, quando entendem que eles devem trabalhar para ajudar no sustento da família em vez de estudar e quando não acreditam nas potencialidades do próprio filho.

A educação é direito de todos, mas o mais importante é que esse direito é, ao mesmo tempo, um dever do Estado e da família de proporcionar as condições necessárias para que o indivíduo usufrua desse direito essencial.

Assim, ao Estado, entendido como instância federal, estadual ou municipal, cabe o dever de garantir número suficiente de vagas nas escolas públicas, no ensino fundamental. Aos pais cabe o dever de matricular seus filhos nas escolas de ensino fundamental, assim como zelar para que eles não as abandonem nem desistam de estudar. Entendemos que o aluno (cidadão) tem o direito de estudar em uma instituição escolar pública durante toda a educação básica, embora a política educacional até o presente momento enfatize o ensino fundamental.

No entanto, para se constituir efetivamente um direito dos filhos e cidadãos à educação, os pais não têm o direito de não matricular seus filhos nas escolas, assim como o Estado não tem o direito de não oferecer número suficiente de vagas nas escolas públicas de educação básica para os seus cidadãos.

O Art. 3º<sup>28</sup> da LDBEN é composto de onze Incisos nos quais estão relacionados os princípios que devem nortear o ensino a ser ministrado no Brasil. A questão da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (citadas no Art. 3º, Inciso I) é algo bastante complexo e motivo de discussão, pois é necessário que ocorra uma democratização do ensino público para que seja garantido a “igualdade de condições para o acesso”, a qual só é concretizada pela existência de vagas nas escolas públicas para todos que desejarem estudar e conseqüentemente a garantia de “permanência” de todos os educandos na escola.

No caso dos adolescentes infratores existe um grande problema em relação à solicitação de vagas nas escolas quando os mesmos retomam da FEBEM-SP, pois além da questão da representação que existe sobre esta situação, algumas escolas recusam a vaga por acreditarem que este jovem trará problemas para a mesma. Já no interior da FEBEM-SP quando os mesmos vão ser matriculados na própria escola das U.Is<sup>29</sup> existem alguns procedimentos que são burocráticos e que acabam

---

**28** Art 3º da LDBEN – “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
- IV – respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V – coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII – valorização do profissional da educação escolar;
- VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX – garantia de padrão de qualidade;
- X – valorização da experiência extra-escolar;
- XI – vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

**29** Unidades de Internação.

interrompendo seu acesso e permanência aos estudos, tais como, verificação da vida escolar do aluno junto à PRODESP<sup>30</sup>, emissão de transferência da escola onde o aluno estudava para a escola da FEBEM-SP, emissão de documentação necessária para matrícula, aquisição e envio de materiais escolares pela família, etc. Reconhecemos a necessidade desses procedimentos, porém o que não podemos deixar de levar em consideração são os fatores sociais e a própria situação enfrentada pela família, que na maioria das vezes desconhecem tais necessidades e o adolescente assim que é internado deve estar recebendo escolarização obrigatória conforme garante a Lei. Somente após todos estes caminhos percorridos pela família, pois o adolescente está privado de liberdade, que é efetivada sua matrícula na escola da FEBEM-SP, levando-se em conta a existência da série e da vaga em que o adolescente estava para prosseguimento de seus estudos.

Ainda na questão da “igualdade e permanência” na escola, algo a ser considerado, além dos outros fatores condicionantes que contribuem para que o adolescente cometa ato infracional, é pensar a escola enquanto um lugar de formação e conscientização para a vida, no entanto, cabe refletir sobre o significado e a importância de sua passagem pela escola. Quanto ao atendimento oferecido ao adolescente infrator nestes espaços, seria pertinente refletir sobre de que forma se deu por parte da instituição, pois será que as escolas onde os mesmos estudaram ofereciam garantias igualitárias em todos os sentidos para estes adolescentes? O que levaram alguns a se evadirem da escola para entrarem na vida do crime? Qual o papel da escola diante desta situação? Como podemos pensar em uma escola que garanta a “igualdade, acesso e permanência” dos alunos? Somente com um ensino de qualidade é que vamos garantir que o indivíduo usufrua integralmente do direito à Educação.

O Art. 8º<sup>31</sup> da LDBEN organiza a Educação Nacional na forma de sistemas de ensino (federal, estaduais e municipais) que devem atuar de maneira integrada, como está afirmado no *caput* do Art. 211<sup>32</sup> da Constituição Federal.

---

<sup>30</sup> Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo.

<sup>31</sup> **LDBEN – Art. 8º** – “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º – Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, re-distributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

A União tem papel central no conjunto do sistema e ensino nacional. Suas funções são coordenar a “política nacional de educação”, articular “os diferentes níveis e sistemas” e exercer as funções “normativa, re-distributiva e supletiva” em relação às outras instâncias educacionais (estaduais, incluindo o Distrito Federal, e municipais) que são exercidas no âmbito da organização educacional e de definição de diretrizes educacionais.

As funções “re-distributiva e supletiva” se referem à questão do financiamento da educação, visto serem essas as principais metas a ser atingido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Essas funções são de redistribuição dos recursos para a Educação entre as esferas federal, estaduais e municipais (função re-distributiva) e de suplementação dos recursos para a Educação, quando estes não atingirem um patamar mínimo estipulado pelo governo federal (função supletiva).

A LDBEN em seu Artigo 32, afirma que o objetivo do ensino fundamental é a “*formação básica do cidadão*”. Em seus quatro incisos esclarece que esse objetivo será atingido mediante:

*o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo (inciso I); a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade (inciso II); o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores*

---

§ 2º – Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei”.

**32** **CF – Art. 211** – “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função re-distributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e Municípios definirão formas de colaboração”.

*(inciso III); o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social (inciso IV).*

Ao fazer uma análise deste Artigo, no que se refere ao adolescente infrator, é possível perceber a importância da escolarização na vida deste aluno e provocar em nós uma reflexão sobre a passagem do mesmo por esta modalidade de ensino, considerando que o adolescente que cometeu ato infracional freqüente ou já freqüentou o ensino fundamental, e estudos já realizados pela própria Fundação nos revelam que alguns adolescentes possuem dificuldades no domínio da leitura, da escrita e do cálculo, sendo que as competências citadas neste Artigo são fundamentais para o prosseguimento dos estudos, bem como para a vida. Com relação ao fortalecimento dos vínculos com a família, existem muitos adolescentes que em regime de internação ficam proibidos de manter contato com seus familiares e outros por motivos financeiros, os próprios pais acabam não tendo condições de se deslocarem até as Unidades de Internação da FEBEM-SP, ficando difícil à questão do acompanhamento da família junto do adolescente, se tornando ainda mais complexo seu processo de re-socialização e acompanhamento escolar por parte dos familiares.

O que percebemos é que há ainda muito que se caminhar no cumprimento e execução desta legislação, basta que a União, Estados, Municípios e a sociedade civil sejam parceiras fiéis em seus regimes de colaboração e comecem a semear efetivamente a idéia de construção e reconstrução destas políticas para o bem-estar da comunidade.

## **14 – CONSELHO TUTELAR**

O Conselho Tutelar é um órgão municipal, permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos na Lei Federal 8.069 de 13 de julho de 1990. O Conselho integra o conjunto de instituições brasileiras, estando sujeito e subordinado ao ordenamento jurídico do país, e que em suas decisões tem autonomia para desempenhar as atribuições que lhe são confiadas pela União que o instituiu. (SÊDA, 2000).

É uma entidade que não integra o Poder Judiciário, porém, exerce funções de caráter administrativo, dependendo da órbita do Poder Executivo a quem a instituição fica vinculado para efeitos administrativos da sua existência como órgão que executa funções públicas. Este vínculo refere-se aos efeitos de sua instalação física, percepção de recursos públicos, prestação de contas, eventual remuneração de conselheiros, publicações em Diário Oficial, tramitações burocráticas como pagamento de aluguel de sua sede, despesa telefônica, água, luz, encaminhamentos de licença de conselheiros, etc (SÊDA, 2000).

Um fator bastante significativo é que apesar do Conselho Tutelar estar vinculado ao Poder Executivo no que diz respeito às especificações citadas acima, no âmbito de suas decisões ele é plenamente autônomo e não se subordina a ninguém senão ao texto da lei (ECA) que é a fonte de sua autoridade pública.

Segundo SÊDA (2000) a fonte constitucional e legal dos poderes atribuídos ao Conselho Tutelar está consolidada nos Artigos 24-XV e parágrafos 1º, 3º II; 30, V e 204 da Constituição Federal e Título V do Livro II da Lei Federal 8.069 que trata das normas gerais federais a que se refere à Constituição Federal.

Devem os conselheiros, depois de devidamente escolhidos pela comunidade, nos termos da lei municipal que cria o Conselho Tutelar, serem nomeados pelo Prefeito e empossados nos seus cargos em comissão, denominado Conselheiro Tutelar, com mandato de três anos, e assumir as seguintes atribuições, conforme Art. 136 do ECA:

*a) atender crianças e adolescentes quando ameaçadas e violadas em seus direitos e aplicar medidas de proteção;*

*b) atender e aconselhar os pais ou responsável, nos casos em que crianças e adolescentes são ameaçados ou violados em seus direitos e aplicar aos pais medidas pertinentes previstas no Estatuto;*

*c) promover a execução de suas decisões, podendo requisitar serviços públicos e entrar na justiça quando alguém, injustificadamente, descumprir suas decisões;*

*d) levar ao conhecimento do Ministério Público fatos que o Estatuto tenha como infração administrativa ou penal;*

*e) encaminhar à justiça os casos que a ela são pertinentes;*

*f) tomar providências para que sejam cumpridas as medidas de proteção (excluídas as sócio-educativas) aplicadas pela justiça a adolescentes infratores;*

*g) expedir notificações em casos de sua competência;*

*h) requisitar certidões de nascimento e de óbito de crianças e adolescentes, quando necessário;*

*i) assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;*

*j) entrar na justiça, em nome das pessoas e das famílias, para que estas se defendam de programas de rádio e televisão que contrariem princípios constitucionais, bem como de propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente;*

*k) levar ao Ministério Público casos que demandam ações judiciais de perda ou suspensão do pátrio poder;*

*l) fiscalizar as entidades governamentais e não-governamentais que executem programas de proteção e sócio-educativos.*

O cidadão tem ainda, no Conselho Tutelar, um órgão que o ajuda a corrigir os efeitos de toda ação ou omissão que ameace ou viole direitos de criança ou adolescente nas seguintes hipóteses, conforme o Art. 98:



*I – por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;*

*II – por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;*

*III – em razão de sua conduta.*

Para entendermos melhor a questão do dever dos pais e do que significa assistir, criar e educar, conforme consta no Artigo 229, da Constituição Federal temos o seguinte, “*Os pais tem o dever de assistir, criar e educar os filhos menores...*”. Na legislação específica que reza sobre o direito da criança e do adolescente (ECA), em seu Art. 22, “*aos pais incumbe o dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores, cabendo-lhes ainda, no interesse destes, a obrigação de cumprir e fazer cumprir as determinações judiciais*”.

A partir dos estudos já realizados por SÊDA (2000), assistir é promover o atendimento das necessidades básicas da criança e do adolescente. Necessidades básicas são aquelas condições indispensáveis para que a dignidade humana seja garantida. Como se vive com dignidade? Dispondo de abrigo, higiene, alimentação, vestuário, convivência sadia, estímulos positivos para a adequada integração social etc. Criar é reunir condições em tomo da criança ou do adolescente para que seu processo de desenvolvimento pessoal se faça no caminho de sua plenitude como ser humano. Educar é orientar a criança e o adolescente para a aquisição de hábitos, usos e costumes tais que suas atitudes possam se integrar à cultura da sociedade em que vive, refletindo valores de um mundo comum de conhecimento e aspirações coletivas.

Ainda, segundo SÊDA (2000) cabe ao Conselho Tutelar verificar se a condição de vida de seu atendido caminha nesse tríplice sentido, uma vez que pai e mãe (que possuem condições) e não cumprem com essa assistência, cometem crimes previstos no Código Penal. Deixando de assistir, o crime é de abandono material (Artigo 244<sup>33</sup> do Código Penal); entregar filho menor de dezoito anos a qualquer pessoa, com a qual

---

**33** **C.P – Abandono Material: Art. 244** – “Deixar, sem justa causa, de prover à subsistência do cônjuge, ou de filho menor de 18 (dezoito) anos ou inapto para o trabalho, ou de ascendente inválido ou valetudinário, não lhes proporcionando os recursos necessários ou faltando ao pagamento de pensão alimentícia judicialmente acordada, fixada ou majorada; deixar, sem justa causa de socorrer descendente ou ascendente, gravemente enfermo:

**Pena** – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa, de uma a dez vezes o maior salário mínimo vigente no País.

**PARÁGRAFO ÚNICO:** Nas mesmas penas incide quem, sendo solvente, frustra ou ilide, de qualquer modo, inclusive por abandono injustificado de emprego ou função, o pagamento de pensão alimentícia judicialmente acordada, fixada ou majorada”.

saiba ou devia saber que a criança fica moral ou materialmente em perigo (Artigo 245<sup>34</sup> do mesmo Código) e deixando de educar e cumprir com suas obrigações no que diz respeito à educação de seus filhos é crime de abandono intelectual (Artigo 246<sup>35</sup>), cabendo a sociedade em geral, denunciar estes casos e o Conselho Tutelar tomar as medidas cabíveis.

É importante lembrar que os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares possuem um instrumento de informação com um imenso potencial de coleta de dados sobre violação de direitos para orientação das políticas públicas, o SIPIA – Sistema de Informação da Criança e do Adolescente. Este sistema é informatizado e funciona com um software que é adaptado de acordo com as propostas apresentadas por cada município, de acordo com as necessidades da população atendida. A coordenação nacional do SIPIA é do governo federal (SPDCA – Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente), e a coordenação estadual é constituída de um Comitê Gestor com representantes do CONDECA (Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado de São Paulo), SEADS (Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo) e PRODESP (Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo). No âmbito municipal, os dados são coletados junto às comunidades e encaminhados ao CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente) e, então ao CONDECA, que os envia para nível federal, constituindo-se uma Rede Nacional de Informações sobre a criança e o adolescente.

## 15 – AUTORIDADES JUDICIÁRIAS

As autoridades judiciárias, para efeito deste trabalho, em relação ao adolescente infrator, compreendem o Juiz da Infância e da Juventude e o Promotor de Justiça. O Juiz

---

<sup>34</sup> **C.P – Entrega de Filho menor a pessoa inidônea: Art. 245** – “Entregar filho menor de 18 (dezoito) anos a pessoa em cuja companhia saiba ou deva saber que o menor fica moral ou materialmente em perigo:

**Pena** – detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos.

§1º A pena é de 1 (um) a 4 (quatro) anos de reclusão, se o agente pratica delito para obter lucro, ou se o menor é enviado para o exterior.

§2º Incorre, também, na pena do parágrafo anterior quem, embora excluído o perigo moral ou material, auxilia a efetivação de ato destinado ao envio de menor para o exterior, com o fito de obter lucro”.

<sup>35</sup> **C.P – Abandono Intelectual: Art. 246** – “Deixar, sem justa causa, de prover à instrução primária de filho em idade escolar:

**Pena** – detenção, de 15 (quinze) dias a 1 (um) mês, ou multa”.

de Direito é aquele que julga os atos infracionais praticados por adolescentes, decide sobre pedidos de adoção e guarda e autoriza crianças a viajarem desacompanhadas, dentre outras atividades. O ECA também autoriza os estados a criarem vara da infância e da juventude, a ser presidida por juízes especializados em conjunto com uma equipe multidisciplinar, para atendimento público. Cabe à vara acompanhar as medidas de proteção, orientar e supervisionar a família e acompanhar as ações sócio-educativas, em conjunto com o Conselho Tutelar.

Em seu Artigo 95<sup>36</sup>, o ECA atribui ao Juiz da Infância e da Juventude a competência para fiscalizar as entidades de atendimento. No entanto, essa fiscalização não pode se resumir à simples observação das instalações físicas. Há necessidade de se avaliar com igual cuidado os aspectos pedagógicos, psicológicos e em especial, o atendimento prestado pela FEBEM-SP deve ser realizado no sentido de reintegrar as crianças ou adolescentes à sociedade (famílias biológicas, substitutas ou independência). Para isso, o ECA estabeleceu a necessidade do atendimento à criança e adolescente que cometeram atos infracionais serem realizados por uma equipe multidisciplinar composta por psicólogos, assistente social, pedagogo e o acompanhamento pelo quadro da Justiça da Infância e Juventude que possui profissionais com formação em direito, psicologia, pedagogia, serviço social e administração no sentido de prestar um atendimento que garanta os direitos da criança e do adolescente infrator na perspectiva de reintegrá-lo a sociedade.

O papel do Promotor de Justiça é zelar pelo efetivo respeito aos direitos da criança e adolescentes. Entre suas atribuições, está a instauração de sindicâncias e requisição de diligências para apurar infrações às normas do Estatuto.

## **16 – CONANDA – CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

O CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente foi criado pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, que tem como atribuições a elaboração de normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, levando-se em conta as linhas de

---

<sup>36</sup> ECA – Art. 95 - - “As entidades governamentais e não-governamentais, referidas no Art. 90 serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares”.

ação e as diretrizes estabelecidas nos Artigos 87<sup>37</sup> e 88<sup>38</sup> do ECA, bem como zelar pela aplicação da política nacional de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não-governamentais para tomar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos no ECA.

Cabe também ao CONANDA avaliar a política estadual, municipal, atuação junto dos Conselhos Estaduais e Municipais da Criança e do Adolescente, acompanhar o re-ordenamento institucional, propondo sempre que necessárias modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente. Apoiar na promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação dos mesmos. Acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente.

O CONANDA é integrado por representantes do Poder Executivo, assegurada a participação dos órgãos executores das políticas sociais básicas na área de ação social, justiça, educação, saúde, economia, trabalho e previdência social e, em igual número, por representantes de entidades não-governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Cabe ao Presidente da República em exercício, nomear e destituir o Presidente do CONANDA dentre os seus respectivos membros. As funções dos membros do

---

**37** ECA – Art. 87 – “São linhas de ação da política de atendimento:

- I – políticas sociais básicas;
- II – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;
- III – serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- IV – serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;
- V – proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente”.

**38** ECA – Art. 88 – “São diretrizes da política de atendimento:

- I – municipalização do atendimento;
- II – criação de conselhos municipais, estaduais e nacionais dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
- III – criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativo;
- IV – manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;
- V – integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;
- VI – mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade”.

CONANDA não são remuneradas e seu exercício é considerado serviço público relevante.

## **17 – LOAS (LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL)**

A Lei nº 7.842, de 07 de dezembro de 1993, sancionada pelo Presidente da República Itamar Franco é mais conhecida como LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) e dispõe sobre a organização da Assistência Social, que tem o seguinte objetivo:

*Art. 1º – A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.*

*Art. 2º – A assistência social tem por objetivos:*

*I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;*

*II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;*

*IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;*

*V – a garantia de 01 (um salário mínimo) de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;*

Esta legislação vigente é mais um dos mecanismos que organizam e determinam às ações e/ou políticas públicas às crianças e adolescentes que necessitam de atendimento especial nos seus diferentes âmbitos, seja no encaminhamento ou acompanhamento das dificuldades identificadas até os caminhos necessários para a promoção e garantia de seus direitos essenciais.

A LOAS veio contribuir para desencadear novos rumos às políticas até então desenvolvidas, seja no âmbito de garantia de direitos como na execução de novos programas de atendimento à criança e ao adolescente. Os avanços foram significativos no que diz respeito ao financiamento de alguns segmentos e à descentralização político-administrativa também foi algo relevante, já que a União, os Estados e Municípios passaram a ser parceiros na execução e elaboração das políticas. Outro fator relevante é a participação da população através das organizações representativas, na formulação das políticas e do controle das ações em todos os níveis. Isto tudo é possível através dos Conselhos, tais como, Conselho Nacional da Assistência Social, Conselho Estadual de Assistência Social e Conselho Municipal de Assistência Social.

Esta Lei Orgânica cria um tipo de seguridade social não contributiva, para proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice, buscando a integração ao mercado de trabalho, habilitando e reabilitando pessoas portadoras de necessidades especiais, promovendo-as no que denomina de “vida comunitária” (Artigos 1º e 2º). De acordo com esta Lei, não é necessário pagar para ter acesso aos serviços sociais. Por exemplo: ela garante um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, sem meios de se proverem ou de serem providos pela família (Art. 2º, Inciso V).

Merece especial atenção o fato de que a LOAS pretende enfrentar a pobreza, garantir mínimos sociais, atender às contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (Artigo 2º, Parágrafo Único). Para isto, ela se guia pelos seguintes princípios:

- a) supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;*
- b) universalização dos direitos sociais;*
- c) respeito ao cidadão;*
- d) igualdade de direitos no acesso ao atendimento;*
- e) divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas projetos assistenciais e recursos.*

Segundo VIEIRA (1998 p. 19), alguns aspectos desses princípios ganham força intensa no texto da Lei. O primeiro deles diz respeito à proibição de “qualquer comprovação vexatória de necessidade”. O segundo está na condição de igualdade no acesso ao atendimento, “sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se

equivalência às populações urbanas e rurais”. O terceiro alude à divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, “bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão”. Além de tais aspectos, sobressaem acima de tudo dois princípios que são básicos na LOAS: 1) supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; 2) universalização dos direitos sociais (Art. 4º).

Ainda, segundo VIEIRA (1998 p. 19-20), a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social revela-se instrumento de controle da pobreza e de abertura aos serviços sociais, apesar de não solucionar o problema da indigência humana. Para eliminar a pobreza, a política econômica deve submeter-se às prioridades da política social, o que não tem acontecido no Brasil. Não é possível deixar para o futuro da economia a solução dos problemas sociais. É essencial começar atuando de imediato, limitando a pobreza por meio da implantação efetiva dos mínimos sociais.

As ações assistenciais regulamentadas pela LOAS se materializam em ações e programas no âmbito da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, sendo as seguintes:

- *Benefício da Prestação Continuada (BPC) – asseguram uma renda monetária mensal, na forma de um salário mínimo, para idosos e para as pessoas portadoras de deficiências que não tenham condições de garantir o próprio sustento;*
- *Benefícios Eventuais – asseguram um salário mínimo para famílias de baixa renda em situações de nascimento (auxílio-natalidade) e de morte (auxílio-funeral);*
- *Serviços Assistenciais de Atividades Continuadas – visam à melhoria de vida da população, e suas ações estão voltadas para as necessidades básicas, com prioridade à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social;*
- *Programas de Assistência Social – compreendem as ações integradas e complementares com o objetivo, tempo, área e*

*abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais;*

*• Projetos de Enfrentamento da Pobreza – são investimentos econômicos e sociais voltados para grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiá-los técnica e financeiramente.*

*(Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome<sup>39</sup>, 2005).*

Estas linhas de ação do Ministério nos mostram que de acordo com a LOAS, o atendimento de crianças e adolescentes institucionalizados é parte integrante das atribuições da área de assistência social. Porém, o objetivo e a forma de como se deve dar esse atendimento são estabelecidos pelos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Os Conselhos Municipais, dentre eles (de Educação, Saúde, Assistência Social, da Criança e do Adolescente, etc) têm enormes condições de realizar projetos de enfrentamento à pobreza, à violência, à preservação dos direitos da criança e do adolescente, pois são formados paritariamente por membros do governo e da sociedade civil, fixam as prioridades sociais do município, bem como as estratégias a serem adotadas para combater os problemas enfrentados em cada realidade, possuem autonomia para fiscalizar a execução dos projetos do executivo e propor modificações, bem como é constituído por entidades e organizações que, em certos casos, possuem um grande poder de representatividade diante das decisões do município. Todos estes aspectos citados são muito importantes, no entanto, deve se ter bem claro a relevância e importância dos Conselhos na elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas para que junto com o executivo propiciem condições de minimizar os problemas enfrentados.

---

**39**

Site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – [www.desenvolvimentosocial.gov.br](http://www.desenvolvimentosocial.gov.br), acessado em 13 de abril de 2005.



## **18 – SPDCA – SUBSECRETARIA DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

A SPDCA – Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, teve sua estrutura regimental aprovada pelo Decreto nº 4.671, de 10 de abril de 2003, incorporada à estrutura da Presidência da República através da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, esta subsecretaria veio em substituição do DCA – Departamento da Criança e do Adolescente que era ligado a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, que atualmente possui uma nova designação que é a Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

Esta Subsecretaria tem como missão institucional:

*Difundir os princípios norteadores do Programa Nacional de Direitos Humanos. A sua base legal é o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, a partir do novo paradigma que propõe a formulação de políticas sociais, objetivando o reordenamento institucional, principalmente no que tange à descentralização político-administrativa, preconizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.*

*(Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2005<sup>40</sup>).*

Conforme consta no mesmo “site”, os eixos norteadores da SPDCA, são os seguintes:

- *Articulação e mobilização pela implantação do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, no sentido de mobilizar a sociedade na efetivação de uma política social para a infância e adolescência, o que implica implantar e implementar os espaços públicos institucionais previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente;*

---

<sup>40</sup> Site da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – [www.presidencia.gov.br/sedh/](http://www.presidencia.gov.br/sedh/), acessado em 26/06/2005.

- *Qualificação do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, no sentido de qualificar as instâncias públicas, colocando-as a serviço das crianças e adolescentes de forma mais ágil e eficiente;*
- *Re-ordenamento Institucional disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente, no sentido do poder público incorporar novas formas de elaborar e implementar políticas sociais de forma descentralizada, envolvendo-se as três esferas (nacional, estadual e municipal) em conjunto com a sociedade civil.*

Conforme o mesmo Decreto de criação da SPDCA, compete à Secretaria Especial de Direitos Humanos, mais especificamente a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente promover ações na defesa e garantia da Proteção Integral no atendimento aos direitos da população infanto-juvenil, pois a área de direitos humanos atua no sentido de assegurar que os direitos previstos na legislação sejam atendidos<sup>41</sup>.

Segundo SILVA (2004),

*em linhas gerais, a SPDCA é responsável pela coordenação nacional da Política de Proteção Especial às Crianças e aos Adolescentes em Situação de Risco Pessoal e Social, cujo atendimento não seja contemplado no âmbito de atuação das demais políticas setoriais, como saúde, educação e assistência social. A Política de Proteção Especial envolve todo o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, composto por Conselhos de Direitos e Tutelares, Ministério Público e Judiciário.*

Esta Subsecretaria nos mostra o modelo de gestão adotado pelo atual governo, pois segundo os estudos desenvolvidos por SILVA (2004), no campo das competências

---

<sup>41</sup> CENTRO BRASILEIRO PARA INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA. *Vale a pena lutar: diretrizes básicas e missão institucional do CBIA*. Brasília, 1991.

do governo federal para o atendimento integral dos direitos da criança e do adolescente, observa-se a atuação em tripé. Primeiro, o atendimento aos direitos sociais básicos, cuja responsabilidade está com os ministérios setoriais, que contemplam as políticas de educação, saúde, esporte, cultura, lazer etc. Em segundo, está a política pública de assistência social, que se volta para aqueles que se encontram, por algum motivo, desatendidos de suas necessidades básicas: carência alimentar e material, falta de moradia etc. Em terceiro, que se encontra o nosso objeto de estudo, estão às ações vinculadas à proteção especial, que se voltam para garantir e proteger a dignidade, inerente à pessoa humana, daqueles que já tiveram seus direitos violados: assistência médica, psicológica, jurídica, oferecimento de abrigo, segurança, entre outras.

A SPDCA possui ainda, sob sua responsabilidade a execução de dois programas governamentais no âmbito do PPA<sup>42</sup> 2004-2007, sendo o “Programa de Atendimento Sócio-educativo ao Adolescente em Conflito com a Lei” e o “Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes”.

## **19 – ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**

Ao analisarmos a evolução histórica da legislação nacional proposta ao reconhecimento dos direitos da criança e adolescente, percebemos que muito embora tenham sido criadas normas específicas, estas não alcançaram todos os objetivos propostos, pois as entidades de internação apresentavam graves problemas, os quais persistem até hoje, como a falta de vontade política e a ausência de profissionais especializados para atuarem neste segmento, deixando-se assim de garantir a proteção integral ao adolescente.

Segundo NOGUEIRA (1998, p. 6) toda essa previsão legal, embora meritória, mas utópica, não teve correspondência na prática, já que não encontrou campo propício ao seu desenvolvimento. É preciso que as autoridades se conscientizem de que os problemas sociais, econômicos e mesmo políticos não se resolvem com a feitura de leis, que nunca chegam a ser aplicadas, ou por serem inexecutáveis ou porque são elaboradas com o único propósito de se dar ao povo as impressões de que alguma coisa está sendo feita.

---

<sup>42</sup> **PPA** – Plano Plurianual – Diretrizes e Prioridades que o Poder Executivo pretende executar, sob a aprovação do Poder Legislativo durante quatro anos e deverá ser rigorosamente seguida pela LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual).

Ou seja, ao dar prioridade para políticas excludentes, repressivas e assistencialistas, o país perdeu a oportunidade de colocar em prática políticas públicas capazes de promover a cidadania, como indica VERONESE (1998, p. 161).

Os referenciais legais analisados nesta pesquisa confirmam os estudos já desenvolvidos por VERGARA (1992) que no desenrolar da história das políticas públicas destinadas ao adolescente infrator no Brasil elabora uma divisão de períodos históricos, conceituando-os de acordo com as políticas propostas, sendo: 1930-1964 – correccional repressivo; 1964-1988 – assistencialista repressor; e a partir de 1988 – garantia de direitos. Nesta pesquisa buscamos elucidar a história das políticas públicas no Brasil a partir de 1927 com a promulgação do Código de Menores Mello Mattos, no entanto, temos a seguinte organização dentro dos períodos apontados por VERGARA (1992) – correccional-repressivo: “Código Mello Mattos” (1927), SAM (Serviço de Assistência ao Menor), Lei de Introdução ao Código Penal, ambos em 1941, a criação da LBA (Legião Brasileira de Assistência) em 1942, a Declaração dos Direitos da Criança (1959). Em 1964, temos o período assistencialista-repressor a partir da implantação da PNBM (política Nacional do Bem-Estar do Menor), da FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor), da Lei Relativa a Menores Infratores (1967), e do novo “Código de Menores” em 1979. A partir da promulgação da Constituição Federal (1988), do ECA (Estatuto da criança e do adolescente) em 1990, da criação do CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) em 1991, da criação da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) em 1993 e da LDBEN (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) em 1996 temos o período denominado garantia de direitos.

A partir deste estudo ficou possível pensarmos dentro da história brasileira os recortes de onde se situam cada legislação e as características de cada período, proporcionando assim um melhor entendimento acerca do que estudaremos a seguir e nos proporcionando uma visão de como se desenvolveram as políticas, os conceitos e a história.

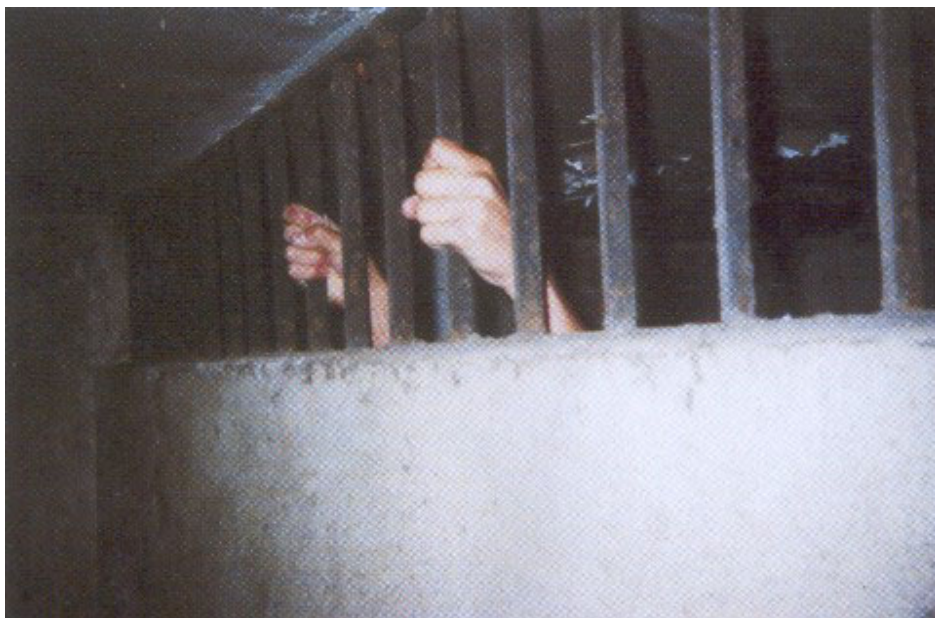
No entanto, pode-se dizer que as instituições destinadas a abrigar adolescentes autores de ato infracional, mesmo tendo objetivos que visem estimular o exercício de cidadania, estão longe de adotar condutas verdadeiramente democráticas, onde o confinamento é visto como opção para aqueles que se encontram em conflito com a lei, para que não ofereçam perigo à sociedade. Nessas instituições, pouco ou quase nada se

fala sobre os trâmites processuais tais como desinternação, contato com a família, etc., nem se discutem fracassos ou desilusões (MARIN, 1998).

Para VOLPI (1997), uma das grandes dificuldades encontradas para se lidar com as questões relativas aos adolescentes em conflito com a lei, reside na falta de um consenso geral sobre como denominá-los. As formas estigmatizantes (trombadinhas, pivetes, delinquentes) utilizadas pelos meios de comunicação têm dificultado a aceitação da sociedade para uma visão menos preconceituosa, que não consegue conceber esses adolescentes como pessoas em desenvolvimento, desqualificando-os, pela condição de terem praticado ato infracional. Seguindo essa linha de raciocínio, fica cada vez mais difícil, para a sociedade, conciliar a idéia de segurança e cidadania, e reconhecer no adolescente infrator um cidadão.

Por fim, é possível observar que a questão da criança e do adolescente não deixou de ser, ao longo da história, contemplada em leis. Todavia, raramente estas foram obedecidas, o que reforça a idéia de que o ordenamento jurídico, por si só, não resolve os problemas sociais. Portanto, são necessárias medidas públicas adequadas à demanda, se torna necessária a implantação de políticas que garantam o acesso a uma educação popular, ao trabalho e ao salário justo, onde somente se torna possível tudo isso com o engajamento da sociedade, sobretudo daqueles segmentos que detêm o capital e que possuem condições de engajar-se em campanhas e projetos alternativos que visem à criança e ao adolescente com o objetivo de minimizar as situações de vulnerabilidade dos mesmos e lutar para uma consolidação de uma cidadania responsável e solidária.

## CAPÍTULO II



**Hugo Leonardo:** “Montei esta foto com ajuda de um amigo no prédio velho da FEBEM-SP”.

**Fonte:** “Fotografia e Cidadania” – SENAC-SP. 2001

## CAPÍTULO II

### AS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE INFRATOR NO ESTADO DE SÃO PAULO.

Neste Capítulo, pretende-se organizar um breve histórico sobre as políticas públicas dirigidas ao segmento criança e adolescente infrator no estado de São Paulo a partir de 1973 com a criação da “Fundação Paulista de Promoção Social do Menor – Pró-Menor” e analisar seus desmembramentos sob os efeitos das legislações vigentes, a política de direitos e as reformas administrativas propostas pelos governos. Trata-se de situar e pensar sob de que forma foram dadas as diretrizes e quais os caminhos percorridos para sua implementação.

Analisaremos o contexto político e social em que se desenvolveu o paradigma de direitos da criança e do adolescente e como se deu a sua incorporação pela agenda das políticas do estado de São Paulo através da criação de instituições, leis, decretos e resoluções na busca de resolver ou minimizar a questão do adolescente infrator.

Conforme ressaltamos no primeiro capítulo, obtivemos como fonte de dados, além dos autores citados, as próprias legislações na íntegra, dentre elas, as leis, os decretos, os projetos de leis, as resoluções e a exposição de motivos que levaram a criação das mesmas, pois foram de significativa importância o contato e a contribuição destes instrumentos para a elaboração desta pesquisa.

Com a instituição do período denominado “Estado Novo”, onde Getúlio Vargas governava o país, o estado passa a assumir a proteção<sup>43</sup> e o atendimento à infância através da criação de estabelecimentos oficiais e de colaborações financeiras de associações religiosas e leigas, as quais são solicitadas à realizar juntas com o setor público, esses atendimentos (KRAMER, 1987: p. 63). Em 1941, surgia uma instituição governamental para corrigir e recuperar a infância desvalida e os jovens delinquentes: o

---

<sup>43</sup> Segundo KRAMER (1987) a tendência predominante no Brasil até o final da década de 30, no que se diz respeito à assistência ao menor, predominou a abordagem caritativa e filantrópica realizada por ordens religiosas e entidades beneficentes. Na década de 20, o Estado empreendia a caridade oficial de forma dispersa e desorganizada, mudando essa postura a partir da década de 30, através da figura dos Juizes de Menores, quando há um reconhecimento da assistência científica como sendo legítima e mais eficiente do que as já praticadas, a interferência do Estado passa a ser marcante no sentido de dividir as instituições em oficiais, semi-oficiais, particulares com subvenção e particulares sem subvenção do governo. À exceção desta última categoria que estava sujeita apenas à fiscalização do Juízo, as demais estavam sujeitas também ao regime técnico e administrativo imposto pela instância jurídica.

SAM – Serviço de Assistência ao Menor. Recuperando os delinquentes e formando uma infância “moralizada”, o Estado contribuiria para a formação de indivíduos úteis a sociedade, futuros bons trabalhadores (VALLADARES, 1988: p.8).

Com a instauração do regime militar, em 1964, tem-se o paradigma assistencialista-repressor que vê os jovens marginalizados como menores carentes, para os quais são necessárias políticas sociais compensatórias. Ao conceito de periculosidade associado aos menores se junta o conceito de privação, cujas carências o Estado deveria, então, suprir. A criação de políticas compensatórias é, portanto, a grande diferença em relação ao período anterior.

Em 1973, no Estado de São Paulo, foi criada a Fundação Paulista da Promoção Social do Menor – Pró-Menor, para aplicar as diretrizes e normas da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, ainda sob a vigência do Código de Menores de 1927. Em 1976, o Decreto nº 8.777 aprovou os Estatutos da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor – FEBEM-SP, assumindo competências semelhantes a fundações e órgãos anteriores, aplicando no Estado de São Paulo as diretrizes e normas da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBM), promovendo estudos e planejando soluções.

A trajetória jurídica estadual das políticas públicas voltadas para o adolescente infrator, no decorrer da sua história veremos que é algo descontínuo, com propostas que acabam tendo um fim em si mesma, como no caso das próprias políticas federais que norteiam e propõe diretrizes para a ação dos estados.

## **1 - FUNDAÇÃO PAULISTA DE PROMOÇÃO SOCIAL DO MENOR – PRÓ-MENOR**

No ano de 1973, o governador em exercício Laudo Natel, através da promulgação da Lei nº 185, de 12 de dezembro do mesmo ano, institui a “Fundação Paulista da Promoção Social do Menor” – Pró-Menor, que tinha como objetivo principal além da aplicação em todo o território do estado de São Paulo das diretrizes e das normas da política nacional do bem-estar do menor, contribuir na institucionalização e diminuição do grande número de menores abandonados e em situação de vadiagem no centro de São Paulo, já que a situação era considerada incontrolável pela quantidade de crianças e adolescentes que se encontravam nas ruas, bem como ser um órgão de referência para os municípios sobre o atendimento prestado à criança e ao adolescente



infrator no estado. Em harmonia com a legislação federal, a Fundação tinha as seguintes competências:

*I – promover estudos, levantamento e pesquisas que possibilitem a adequada programação das atividades que lhe são pertinentes;*

*II – elaborar e executar programas de atendimento ao menor;*

*III – desenvolver a capacitação do pessoal técnico e administrativo necessário à execução de seus objetivos, mediante treinamento e aperfeiçoamento;*

*IV – manter intercâmbio com entidades que se dediquem a atividades afins;*

*V – celebrar convênios e contratos com entidades públicas ou privadas nacionais, estrangeiras e internacionais, sempre que necessário ao integral cumprimento de suas finalidades;*

*VI – opinar nos processos de concessão de auxílios ou de subvenções a entidades públicas ou privadas que se dediquem à solução do problema do menor;*

*VII – participar de programas comunitários que visem à integração social do menor e da família;*

*VIII – promover ou participar de cursos, seminários, congressos e outros certames, relacionados com seu campo de ação;*

*IX – prestar assistência técnica a entidades públicas ou privadas que desenvolvam atividades da mesma natureza;*

*X – cumprir as decisões dos Juízes de Menores;*

*XI – motivar a comunidade no sentido de sua indispensável participação na solução do problema do menor;*

*XII – exercer outras atividades consentâneas com seus objetivos.*

A Fundação Paulista de Promoção Social do Menor – Pró-Menor era constituída de Presidência, Conselho Estadual de Promoção Social do Menor, Diretoria Executiva e Conselho Fiscal. Para ocupar o cargo de Presidente da instituição era necessário ser escolhido dentre as pessoas de nível universitário da sociedade e com notória experiência na área de promoção social, o mesmo poderia ocupar a presidência por quatro anos e era designado pelo Governador do Estado.

No ano de 1974, a partir da publicação do Decreto nº 3.306, de 06 de fevereiro do mesmo ano a Fundação passou a ser vinculada à Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça, na gestão do secretário da Justiça Waldemar Mariz de Oliveira Júnior.

O Decreto nº 5.926, de 15 de março de 1975, na gestão do governador Paulo Egydio Martins, transfere a vinculação da Fundação Paulista de Promoção Social do Menor para a Secretaria da Promoção Social que tinha como secretário o Dr. Mário de Moraes Altenfelder Silva.

## **1.1 – CONSELHO ESTADUAL DE PROMOÇÃO SOCIAL DO MENOR**

A Lei nº 185, de 12 de dezembro de 1973, cria junto a Fundação Paulista de Promoção Social do Menor – Pró-Menor, o “Conselho Estadual de Promoção Social do Menor”, que tinha as seguintes competências, conforme o Art. 9º da mesma lei:

*I – propor ao Governador, alterações dos Estatutos da Fundação e elaborar o seu Regimento Interno;*

*II – aprovar, anualmente, os planos de trabalho que lhe serão submetidos pelo Presidente da Fundação, zelar pela sua execução e acompanhar a avaliação dos resultados;*

*III – por proposta da Diretoria, aprovar e alterar o quadro do pessoal da Fundação, estabelecer atribuições, requisitos e condições gerais para admissão e dispensa e fixar níveis de remuneração;*

*IV – aprovar a indicação, que lhe fizer o Presidente, dos Diretores Administrativo e Técnico;*

*V – votar, anualmente, o orçamento; decidir sobre suas modificações; aprovar pedidos de créditos adicionais para despesas extraordinárias; e deliberar, após parecer do Conselho Fiscal, sobre a Prestação de Contas da Diretoria.*

Os membros do Conselho Estadual de Promoção Social do Menor salvo o Presidente, e do Conselho Fiscal não poderiam fazer parte da Diretoria.

O Conselho Estadual de Promoção Social do Menor é composto por membros indicados em listas tríplices e designados pelo Governador, sendo:

- 01 representante de cada Secretaria de Estado (Economia e Planejamento, Educação, Fazenda, Justiça, Promoção Social, Saúde e Segurança Pública);
- 01 representante da USP (Universidade de São Paulo);
- 01 representante da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de São Paulo);
- 01 representante do SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Regional São Paulo);
- 01 representante do SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Regional São Paulo);
- 01 representante do CRAS (Conselho Regional de Assistentes Sociais – 9º região);
- 01 representante do Ministério Público Estadual;
- 02 representantes de técnicos de notório saber no campo da proteção à família e ao menor, indicados pelo próprio Conselho;
- 03 representantes de entidades privadas especializadas no campo de atividade da Fundação, devidamente registradas nos órgãos competentes, escolhidos ou

eleitos na forma a ser determinada pelos Estatutos, dos quais um representará entidades dedicadas ao campo do menor excepcional;

- 03 representantes de categorias profissionais organizadas em sindicatos, escolhidos pelo Secretário da Promoção Social, em lista tríplice encaminhadas pelas organizações;
- 02 representantes de diferentes credos religiosos, que desenvolvam trabalhos significativos no interesse do menor, escolhidos pelo Conselho da Fundação a partir de lista tríplice elaborada pela própria instituição religiosa.

Conforme determina o Decreto nº 23.981, de 20 de setembro de 1985 que reorganiza o Conselho Estadual de Promoção Social do Menor, o mandato dos conselheiros e dos suplentes será de 01 ano, sendo admitida à renovação apenas por uma vez e por igual período, não tendo o governador competência para destituir seus membros.

Este Conselho foi criado segundo consta no mesmo Decreto de reorganização, tendo em vista a proposta da Fundação do Bem-Estar do Menor que foi acolhida pela Curadoria de Fundações do Ministério Público<sup>44</sup>, e diante da exposição de motivos do secretário de Promoção Social que ressalta sobre a importância de um órgão colegiado permanente dentro da FEBEM-SP.

## **1.2 – FUNDAÇÃO ESTADUAL DO BEM-ESTAR DO MENOR – FEBEM-SP**

No ano de 1976, na gestão do governador Paulo Egydio Martins, através da promulgação da Lei nº 985, de 26 de abril do mesmo ano, a “Fundação Paulista de Promoção Social do Menor” – Pró-Menor, passou a denominar-se “Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor” – FEBEM-SP e em consequência deste disposto, alterou-se também a denominação do “Conselho Estadual de Promoção Social do Menor” para “Conselho Estadual do Bem-Estar do Menor”. A inovação trazida por esta lei, no que diz respeito à organização do Conselho Estadual foi à introdução de um membro

---

<sup>44</sup> Curadoria de Fundações da Procuradoria do Ministério Público é o órgão responsável pelo exame dos atos constitutivos para uma instituição se tornar Fundação, é quem emite um parecer ao Procurador para aprovação ou não da solicitação.

representante da Secretaria de Segurança Pública do Estado junto ao Conselho e no que diz respeito à Fundação nada foi alterado.

O Decreto nº 8.777, de 13 de outubro de 1976, que aprova os Estatutos da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor, organiza a instituição, estabelece suas competências, finalidades e atribuições, bem como deixa bem claro que a entidade dispõe de autonomia técnica, administrativa e financeira, com personalidade jurídica vinculada ao Governo do Estado de São Paulo, através da Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania.

Para a consecução dos objetivos da instituição ela deverá promover a integração social dos menores abandonados e infratores, através de programas e providências que objetivem prevenir sua marginalização e corrigir as causas de desajustamento.

*Artigo 6º - Compete à Fundação:*

*I – promover estudos, levantamentos e pesquisas que possibilitem a adequada programação das atividades que lhe são pertinentes;*

*II – elaborar, desenvolver e estimular programas de atendimento, reintegração social e profissionalização do menor;*

*III – selecionar, preparar e aprimorar a capacidade profissional de pessoal técnico, necessário à execução de seus programas e objetivos, mantendo, para isso, atividades docentes de treinamento e aperfeiçoamento;*

*IV – manter intercâmbio com entidades que se dediquem à sua atividade específica, no âmbito oficial e particular, celebrando convênios e contratos com as mesmas, sempre que conveniente ou necessário à harmonização de sua política ou ao cumprimento de seus objetivos;*

*V – opinar nos processos ou expedientes que se destinem à concessão de auxílios ou subvenções a entidades públicas ou particulares que se dediquem à solução do problema do menor;*

*VI – participar dos programas comunitários que visem à integração do menor;*

*VII – promover e participar de cursos, seminários, congressos ou quaisquer certames relacionados com as suas finalidades;*

*VIII – prestar assistência técnica a entidades públicas ou particulares, que desenvolvam atividades iguais ou afins, propugnando pela uniformização de uma política de bem-estar do menor;*

*IX – cumprir as decisões da Justiça de Menores;*

*X – estimular a comunidade no sentido da obtenção de sua indispensável colaboração no desenvolvimento de programas de reintegração social ou profissionalização do menor;*

*XI – propiciar, quando solicitada, assistência técnica aos municípios que pretendam implantar, com recursos próprios, obras ou serviços destinados ao mesmo objetivo;*

*XII – exercer outras atividades consentâneas com seus objetivos.*

A FEBEM-SP é composta de Presidência, Conselho Estadual do Bem-Estar do Menor, Diretoria Executiva e Conselho Fiscal.

Até a vigência do Código de Menores constituíam-se como clientela da FEBEM-SP os menores juridicamente classificados como “abandonados”, “assistidos”, e “infratores”. Assim, categorizados, os menores “abandonados” seriam aqueles que se encontram em situação de abandono, por falecimento dos pais ou abandono e ausência de adultos que o substituam, ou por perda de pátrio poder; “assistidos” seriam aqueles menores que tem pelo menos um adulto por ele responsável e que os mantém internados por falta de condições econômicas, afetivas e/ou de saúde física ou mental; “infratores” seriam aqueles que foram julgados como tendo praticado atos considerados infração

penal e que seriam internados em Unidades especiais contando com o devido tratamento.

Atualmente, com a vigência da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, constitui-se como público alvo da FEBEM-SP todas as crianças e adolescentes que cumprem medidas sócio-educativas de internação, internação provisória, semi-liberdade e liberdade assistida, sendo que esse atendimento se se subdivide da seguinte forma:

- **Atendimento Inicial:** é a porta de entrada da instituição. O Programa é destinado a prestar o primeiro atendimento a 100% dos adolescentes a quem se atribui à autoria de ato infracional no Estado de São Paulo, em cumprimento ao Artigo 175<sup>45</sup> do ECA. A Unidade acolhe adolescentes pelo prazo máximo de 72 horas (prazo definido por uma Portaria do DEIJ<sup>46</sup>), antes de sua apresentação ao Sistema de Justiça.
- **Internação Provisória:** programa destinado ao atendimento de adolescentes infratores antes da recepção da sentença, previsto no Artigo 108<sup>47</sup> do ECA. O jovem é cadastrado e pode ficar com restrição de liberdade pelo prazo máximo de 45 dias.
- **Internação:** programa de atendimento privativo de liberdade para adolescentes infratores com sentença judicial. O prazo máximo de permanência na instituição é de três anos, conforme o Artigo 122<sup>48</sup> do ECA.

---

<sup>45</sup> ECA – Art. 175 – “Em caso de não liberação, a autoridade policial encaminhará, desde logo, o adolescente ao representante do Ministério Público, juntamente com cópia do auto de apreensão ou boletim de ocorrência”.

§ 1º - Sendo impossível a apresentação imediata, a autoridade policial encaminhará o adolescente à entidade de atendimento, que fará a apresentação ao representante do Ministério Público no prazo de 24 (vinte quatro) horas.

§ 2º - Nas localidades onde não houver entidade de atendimento, a apresentação far-se-á pela autoridade policial. À falta de repartição policial especializada, o adolescente aguardará a apresentação em dependência separada da destinada a maiores, não podendo, em qualquer hipótese, exceder o prazo referido no parágrafo anterior”.

<sup>46</sup> Delegacia Especializada da Infância e Juventude de São Paulo.

<sup>47</sup> ECA – Art. 108 – “A internação, antes da sentença, pode ser determinada pelo prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias”.

PARÁGRAFO ÚNICO: A decisão deverá ser fundamentada e basear-se em indícios suficientes de autoria e materialidade, demonstrada a necessidade imperiosa da medida.”

<sup>48</sup> ECA – Art. 122 – “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;

- **Semi-liberdade:** programa destinado a adolescentes infratores como forma de transição para o meio aberto. O adolescente trabalha ou estuda fora da instituição, devendo voltar à tarde para dormir em sua unidade de origem, como determina o Artigo 120<sup>49</sup> do ECA.
- **Liberdade Assistida:** o chamado circuito aberto, onde o adolescente e sua família são acompanhados por assistentes sociais e psicólogos durante um período determinado, devendo comparecer à instituição, juntamente com seus familiares, para uma avaliação periódica, até que complete o cumprimento das medidas sócio-educativas. (Artigo 118<sup>50</sup> do ECA).

Os eixos citados no referido “site” fazem parte das diretrizes de atendimento da FEBEM-SP, porém não podemos nos esquecer da finalidade da existência desta instituição, que atualmente, com a vigência do ECA, tem as seguintes finalidades:

- *Cumprir as decisões da Vara da Infância e Juventude;*
- *Elaborar, desenvolver e conduzir programas de atendimento integral, que incluem a profissionalização e a reintegração social do adolescente;*
- *Selecionar e preparar pessoal técnico especializado, necessário à execução de seus programas e objetivos, e aprimorar a sua capacidade profissional, mantendo para isso atividades de formação contínua e aperfeiçoamento;*

---

III – por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta.

§ 1º O prazo de internação na hipótese do inciso III deste artigo não poderá ser superior a 3 (três) meses.

§ 2º Em nenhuma hipótese será aplicada a internação, havendo outra medida adequada.”

**49** ECA – Art. 120 – “O regime de semi-liberdade pode ser determinado desde o início, ou como forma de transição para o meio aberto, possibilitada a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial.

§ 1º É obrigatória à escolarização e a profissionalização, devendo, sempre que possível, ser utilizados os recursos existentes na comunidade.

§ 2º A medida não comporta prazo determinado, aplicando-se, no que couber, as disposições relativas à internação.”

**50** ECA – Art. 118 – “ A liberdade assistida será adotada sempre que se afigurar a medida mais adequada para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente.

§ 1º A autoridade designará pessoa capacitada para acompanhar o caso, a qual poderá ser recomendada por entidade ou programa de atendimento.

§ 2º A liberdade assistida será fixada pelo prazo mínimo de 6 (seis) meses, podendo a qualquer tempo ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida, ouvido o orientador, o Ministério Público e o defensor.”



- *Participar de Programas Comunitários e estimular a comunidade no sentido de obter a sua indispensável colaboração para o desenvolvimento de programas de reintegração social e/ou cultural, educacional e profissional dos adolescentes;*
- *Manter intercâmbios com entidades que se dediquem às atividades que desenvolve, no âmbito particular e oficial, celebrando convênios e contratos com as mesmas, sempre que conveniente e/ou necessário à harmonização de sua política, ou ao cumprimento de seus objetivos;*
- *Propiciar assistência técnica aos municípios que pretendem implantar obras ou serviços destinados ao mesmo objetivo.*

A FEBEM-SP tem como missão<sup>51</sup>:

*executar, direta ou indiretamente, as medidas sócio-educativas no Estado de São Paulo, em consonância com a Constituição Federal e as leis de atendimento a criança e ao adolescente. Isto significa mais do que simplesmente acolher os menores em Unidades, mas oferecer atividades úteis e profícuas, de modo a: educar para o bom e o belo, preservando a dignidade. Para obter esses resultados, a FEBEM-SP considera como sua missão catalisar esforços da sociedade e procurar tornar a família a melhor FEBEM.*

Ainda, conforme consta no mesmo “site” da FEBEM-SP, as ações da instituição seguem cinco diretrizes para o atendimento dos adolescentes em conflito com a lei, sendo as seguintes:

*1.Regionalização do atendimento em Unidades menores;*

---

<sup>51</sup> Site da FEBEM-SP: [www.febem.sp.gov.br](http://www.febem.sp.gov.br), acessado em 20 de março de 2005.

*2.Fortalecimento da agenda educativa do adolescente, com enfoque em atividades profissionalizantes;*

*3.Incremento das medidas sócio-educativas em meio aberto;*

*4.Capacitação dos funcionários;*

*5.Geração de emprego.*

A FEBEM-SP, conforme consta em sua publicação, denominada “Metas e Ações” (2004) considera que a empregabilidade é um dos principais fatores que concorrem para a elevação da auto-estima dos adolescentes que atende. Do mesmo modo, criar perspectivas concretas de emprego depende do preparo profissional que a instituição for capaz de dar aos internos.

Segundo a mesma publicação citada acima, a instituição já conta com alguns projetos profissionalizantes que visam à formação profissional dos jovens e sua inclusão social, realizados em parceria com entidades públicas e privadas, sendo:

- “Aprender Trabalhando” – atividade remunerada desenvolvida por adolescentes em Semi-liberdade e Liberdade Assistida, envolvendo a reforma de mobiliário escolar (carteiras e cadeiras) e montagem de kits de material escolar (livros e materiais didáticos). Parceria FDE<sup>52</sup> e Salesianos;
- “Escolas de Informática e Cidadania” – ensino de informática com discussão de temas de cidadania e formação de monitores de ensino de informática. Parceria AMCHAM, CDI, Price WaterHouseCoopers;
- “Fundação Bradesco” – formação de agentes multiplicadores que ministrarão aulas de informática e cidadania nas dependências da Fundação, possibilitando ainda a inserção dos adolescentes no mercado de trabalho;

---

<sup>52</sup> FDE – Fundação para o Desenvolvimento da Educação.

- “Gráfica Escola – SP” – formação de aprendizes gráficos (remunerados) suprimindo as necessidades de impressos das Secretarias de Governo do Estado. Parceria: IMESP<sup>53</sup>, Centro Paula Souza;
- “Jovem Artesão” – oficina de artesanato com profissionalização efetiva do aluno através da carteira de identidade do artesão e seu credenciamento a SUTACO<sup>54</sup>.
- “Centro Paula Souza” – formação de atendente de biblioteca, possibilitando a inserção dos adolescentes no mercado de trabalho;
- “COSESP<sup>55</sup>” – atividades diversas e remuneradas – trabalho educativo;
- “CDHU<sup>56</sup>” – atividades diversas e remuneradas – trabalho educativo;
- “Novolhar” – cursos e oficinas profissionalizantes possibilitando o encaminhamento para o mercado de trabalho;
- “PriceWaterhouseCoopers” – atividades diversas e remuneradas.

A FEBEM-SP mantém através de parcerias educativas todos estes projetos com o objetivo de reeducar e re-socializar os adolescentes assistidos numa perspectiva inovadora, porém, a demanda atendida de internos é muito pequena, e existem muitas resistências por parte das empresas e da própria sociedade em aceitar os adolescentes institucionalizados para prestarem serviços em suas empresas.

Dentro da organização da FEBEM-SP ela conta ainda com três Supervisões de Trabalho, sendo as seguintes:

1. **Supervisão Escolar:** constitui o setor de formulação e articulação de projetos educacionais para a FEBEM-SP e de acompanhamento das ações escolares

---

<sup>53</sup> IMESP – Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

<sup>54</sup> SUTACO – Superintendência do Trabalho Artesanal nas Comunidades.

<sup>55</sup> COSESP – Companhia de Seguros do Estado de São Paulo.

<sup>56</sup> CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano.

desenvolvidas nas suas Unidades de Internação e de Internação Provisória. Esta Supervisão possui as seguintes atribuições:

- Formulação de políticas educacionais para a FEBEM-SP, em conjunto com a Secretaria de Estado da Educação;
- Formação continuada e integração dos coordenadores pedagógicos da internação provisória, internação e semi-liberdade;
- Orientação do Setor Pedagógico das Unidades no que se refere aos programas de escolarização;
- Normatização de procedimentos das ações escolares junto às Unidades da FEBEM-SP;
- Criação de instrumentos efetivos de planejamento, avaliação das atividades educativas no âmbito da escolarização;
- Promoção do estabelecimento de parcerias entre instituições governamentais e da sociedade civil com a Fundação, que possam contribuir para o desenvolvimento da missão da Supervisão Escolar.

A escolarização é dever do estado para com o jovem, sua família e a sociedade, através de diversos instrumentos, estes últimos têm também o dever de zelar por ela. A privação de liberdade da criança ou do adolescente em nada deve alterar sua vida escolar, devendo o mesmo dar continuidade aos seus estudos dentro da instituição.

A FEBEM-SP dispõe de uma Resolução Conjunta SEE/SJEL (Secretaria de Estado da Educação e Secretaria da Juventude, Esporte e Lazer) sob o nº 02, de 20 de dezembro de 2002, que normatiza em todo o Estado de São Paulo os procedimentos e as diretrizes sobre a vida escolar das crianças e adolescentes que estão privados de liberdade.

2. **Supervisão Cultural:** é um setor que por meio de oficinas culturais, pretende oferecer aos adolescentes condições para o desenvolvimento de suas expressões de

criatividade, sentimentos, relacionamentos e cidadania, bem como o fortalecimento da auto-estima e possibilidade de reconhecimento social. Esta Supervisão funciona em parceria com a Secretaria de Estado da Cultura e tem como parceiros o SENAC, PRODES, FUJI, BALLET STAGIUM e PROJETO LEVANTE CULTURAL.

A Supervisão atua em três áreas, sendo: Artes Cênicas (teatro, teatro de bonecos e artes circenses), Artes Musicais (instrumentos de cordas, instrumentos de percussão, instrumentos de sopro, canto coral, hip-hop e composição musical) e Artes Visuais (artes plásticas, produção em vídeo).

3. **Supervisão Esportiva:** foi criada para atender e implementar nas Unidades da FEBEM-SP atividades esportivas com a finalidade de normatizar, assistir, apoiar e fiscalizar as atividades da área de educação física aplicada aos adolescentes.

Cada uma das modalidades esportivas desenvolvidas com os adolescentes é um instrumento para a aplicação da medida sócio-educativa, e que se espera do esporte é que ele sempre seja um apoiador e um disseminador desse processo educativo.

A Educação Física acontece nas Unidades da FEBEM-SP dentro de dois momentos distintos:

- a) dentro do contexto da Escola Formal, onde a Educação Física é um dos componentes curriculares obrigatórios da educação básica do ensino médio, conforme a Lei nº 9.394, de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;
- b) fora do contexto da escola formal, onde ela se integra com outras atividades desenvolvidas, nos demais momentos do dia-a-dia, de acordo com as necessidades das Unidades, desenvolvendo atividades de caráter sócio-educativo, e também atividades voltadas para o lazer e recreação (jogos, campeonatos, torneios e gincanas).

A Supervisão Esportiva tem como missão “incentivar, disciplinar e acompanhar a execução das atividades físicas junto aos adolescentes na FEBEM-SP”. E como meta “oferecer educação física de forma organizada, sistematizada, dirigida e que contemple os aspectos de desenvolvimento físico, bem como disciplina e integração”.

No dia 28 de fevereiro de 2005, o Governador Geraldo Alckmin publicou um Decreto Estadual, sob o nº49.435 alterando o Quadro de Pessoal da FEBEM-SP, duplicando o número de funcionários, abaixo o Anexo do Decreto:

**Quadro III – Quadro de Pessoal da FEBEM-SP**

<b>SUBQUADRO DE CARGOS PERMANENTES</b>	<b>QUANTIDADE</b>
Agente Administrativo	295
Agente de Apoio Administrativo	321
Agente de Apoio Operacional	470
Agente de Apoio Técnico	2.226
Agente Educacional	1.123
Agente Operacional	67
Agente de Segurança	1.756
Agente Técnico	184
Analista Administrativo	72
Analista Técnico	1.639
Especialista Administrativo	92
Especialista Técnico	160
Técnico Operacional	55
<b>TOTAL DE CARGOS PERMANENTES</b>	<b>8.460</b>
<b>SUBQUADRO DE CARGOS CONFIANÇA</b>	<b>QUANTIDADE</b>
Assessor da Presidência	8
Assessor Especial da Presidência	1
Assistente Administrativo	6
Assistente de Direção	33
Assistente Técnico Administrativo Nível I	67
Chefe de Gabinete	1
Chefe Seção	58
Coordenador de Equipe	683
Coordenador Pedagógico	83
Coordenador Técnico	3
Diretor de Área	10
Diretor Técnico	1
Diretor Administrativo	1
Diretor de Divisão	22
Diretor de Unidade	100
Encarregado de Área	200
Presidente	1
Supervisor Técnico	45
Vice-Presidente	1
<b>TOTAL DE CARGOS CONFIANÇA</b>	<b>1.324</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>9.784</b>

Fonte: Decreto nº 49.435, de 28 de Fevereiro de 2005 – Artigo 2º.

Ao analisarmos este Quadro de Pessoal da FEBEM-SP, podemos tecer algumas considerações, no sentido de refletirmos sobre o número de funcionários da instituição, as denominações dos cargos, os cargos em comissão e a divisão por função. A FEBEM-SP possui, conforme demonstrado no Quadro, são 2.226 funcionários lotados no cargo de Agente de Apoio Técnico que atua junto a Coordenação de Segurança das Unidades, isso significa que somando com os 1.756 Agentes de Segurança, temos um total de 3.982 funcionários atuando junto ao serviço de segurança na FEBEM-SP. Entretanto, temos um número de 1.123 Agentes Educacionais, o que significa menos da metade de funcionários atuando na educação e no desenvolvimento de projetos e programas junto aos adolescentes. Para o cargo de Analista Técnico que atua na área administrativa das Unidades, temos 1.639 funcionários, ou seja, tem mais funcionários atuando na parte burocrática do que na área educacional. Este Quadro nos mostra que o número de funcionários atuando na educação e re-socialização dos adolescentes é bem restrito diante do que é apresentado para os demais cargos. No entanto, para a execução de um projeto político-pedagógico coerente e profissional, se torna necessário repensar sobre os reais objetivos da instituição no que diz respeito à formação de seu quadro de pessoal, pois como é possível em uma Unidade Educacional termos mais Seguranças do que Educadores?

Segundo dados da FEBEM-SP<sup>57</sup>, atualmente temos no estado de São Paulo 76 Unidades e conforme consta no Quadro de Pessoal de confiança da instituição, o número de Diretores de Unidade é de 100 funcionários, e de Encarregado de Área este número dobra para 200, o número de Coordenadores de Equipe é de 683, e Coordenadores Pedagógicos 83. Será que 9.784 é um número pequeno de funcionários para administrar 76 Unidades e colocar em execução uma política de atendimento de qualidade para os 6.870 adolescentes infratores institucionalizados no estado de São Paulo? Considerando-se o número de assistidos pelo número de funcionários é possível identificar que a Fundação possui mais funcionários do que adolescentes atendidos em cumprimento de medida de privação de liberdade.

---

<sup>57</sup> Site da FEBEM-SP, [www.febem.sp.gov.br](http://www.febem.sp.gov.br), acessado em 05 de abril de 2005.

### **1.3 – PRESIDENTES DA FEBEM-SP**

Refletindo sobre a importância de se ter um instrumento que lhe permita visualizar a gestão institucional de um órgão público, através deste quadro será possível identificar que a Presidência da FEBEM-SP já foi ocupada por diversas pessoas da sociedade, vejamos abaixo a galeria de seus presidentes, a legislação que normatizava e a Secretaria de Estado na qual a instituição já se vinculou e está vinculada atualmente.



**Quadro IV – Subordinação Hierárquica da FEBEM-SP e seus Presidentes**

<p><b>Lei 185, de 12/12/73 - Denominação: Secretaria da Promoção Social.</b>  1974 - Antonio Carlos Penteado de Moraes  1975 - João Benedito de Azevedo Marques  1978 - Agostinho Celso Cilento Giusti  1979 - Antonio Luiz Ribeiro Machado  1983 - Maria Cecília Ziliotto  1984 - Maria Inês Rocha de Souza Bierrenbach  1986 - Nazih Curi Meserani  1987 - Airton de Oliveira Negrão  1987 - Wayta Aparecida Menezes Dalla Pria  1989 - Assir Pereira</p>
<p><b>Decreto 31.768, de 28/06/90 - Nova denominação: Secretaria do Menor.</b>  1990 - Claudete R. G. Marins  1990 - Rosa Castro  1991 - Giovanna Sinopoli</p>
<p><b>Decreto 36.454, de 19/01/93 - Nova denominação: SCFBES – Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social.</b>  1993 - Joaquim Pedro Villaça de Souza Campos  1995 - Décio Moreira  1995 - Eduardo Roberto Domingues da Silva</p>
<p><b>Decreto 42.826, de 21/01/98 - Nova denominação: SEADS – Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social.</b>  1999 - Guido Antonio Andrade  1999 - Edmeu Carmesini – Interino</p>
<p><b>Decreto 44.446, de 24/11/99: Passa a vincular-se ao Gabinete do Governador.</b>  1999 - Alcione Helena Borner Campos – Interino  2000 - Benedito Fernandes Duarte</p>
<p><b>Decreto 46.144, de 01/10/01 - Nova denominação: Secretaria da Juventude.</b>  <b>Lei nº 10.947, de 05/11/01 - Nova denominação: SJEL - Secretaria de Estado da Juventude, Esporte e Lazer.</b>  2001 - Saulo de Castro Abreu Filho  2002 - Maria Luiza Granado</p>
<p><b>Decreto 47.567, de 01/01/03 – Passa a vincular-se à Secretaria da Educação.</b>  2003 - Paulo Sérgio de Oliveira e Costa  2004 - Marcos Antônio Monteiro</p>
<p><b>Decreto 48.893, de 26/08/04 - Passa a vincular-se à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania.</b>  2004 - Alexandre de Moraes  2005 - Celso Morales – Interino  2005 - Berenice Maria Gianella</p>

Fonte: Jornal Folha de São Paulo de 05 de junho de 2005.

O Quadro da Presidência nos permite perceber a dificuldade de se nomear um presidente que permaneça por um longo período na instituição e que consiga executar o plano de trabalho da FEBEM-SP, pois na maioria das vezes os presidentes nomeados não permanecem mais do que um ano no cargo, dificultando assim a implantação de uma linha de trabalho e de uma equipe coesa para atuação junto as Unidades, que na maioria das vezes quando se muda a presidência, conseqüentemente altera-se os demais cargos de confiança.

Do ponto de vista histórico, os presidentes que mais permaneceram na instituição foram João Benedito de Azevedo Marques (1975 – 1978), seguido de Antonio Luiz Ribeiro Machado (1979 – 1983), Maria Inês Rocha de Souza Bierrenbach (1984 – 1986), Joaquim Pedro Villaça de Souza Campos (1993 – 1995) e posteriormente por Eduardo Roberto Domingues da Silva (1995 – 1999), ambos tiveram uma maior participação como Presidentes da FEBEM-SP. Nos anos de 1987, 1990, 1995, 1999, 2004 e 2005, a instituição teve uma rotatividade maior de presidentes nestes períodos, configurando assim a complexidade de se gerir um sistema como este.

Outra dificuldade visível é a questão da vinculação em Secretarias de Governo, pois o Quadro nos mostra que a FEBEM-SP já se vinculou a diversas Secretarias, dentre elas a de Promoção Social (1973 – 1989), Secretaria do Menor (1990 – 1992), Secretaria da Criança-Família e Bem-Estar Social (1993 – 1997), Desenvolvimento Social (1998 – 1999), Gabinete do Governador (1999 – 2001), Juventude-Esporte e Lazer (2001 – 2002), Educação (2003 – 2004) e atualmente Secretaria da Justiça. Dentre as Secretarias por onde a FEBEM-SP foi vinculada, a que mais perdurou foi a Secretaria de Promoção Social, sendo que uma passagem significativa foi pela Secretaria de Estado da Educação que devido à demanda do atendimento, à clientela assistida e às necessidades institucionais deveria permanecer, porém foi por pouco tempo à vinculação com esta Secretaria e pelo caminhar, temos que lutar para que a referida instituição jamais seja vinculada a Secretaria de Administração Penitenciária, pois isto significa voltar ao passado, onde os adolescentes eram “objetos” da lei.

#### **1.4 – CORREGEDORIA GERAL DA FEBEM-SP**

O Presidente da FEBEM-SP através da publicação da Portaria Administrativa nº 217/2003, resolve criar com ato referendado pelo Conselho Estadual do Bem-Estar do Menor a “CORREGEDORIA GERAL DA FEBEM-SP”, órgão vinculado à Presidência,

encarregado da orientação e fiscalização das atividades funcionais e da conduta dos servidores da Fundação.

Atualmente a Corregedoria Geral, é dirigida pelo Dr. Alexandre Artur Perroni, advogado do Quadro da FEBEM-SP, nomeado pelo ex-presidente da instituição, Dr. Alexandre de Moraes.

A Corregedoria Geral conta com um Regimento Interno aprovado pelo Presidente da FEBEM-SP através da Portaria Normativa nº 058/2003 que disciplina e regulamenta todas as atividades deste órgão.

Conforme o Regimento Interno, são atribuições da Corregedoria-Geral:

*I – atuar de forma preventiva na observância dos princípios norteadores da administração pública, realizando atividade correcional nas Unidades e Setores da Fundação;*

*II – fazer recomendações, sem caráter vinculativo, que visem ao aprimoramento da instituição;*

*III – instaurar, de ofício ou mediante provocação, sindicância ou processo administrativos cabíveis aos servidores faltosos, observados os ditames legais;*

*IV – outras atividades decorrentes, a rogo da Presidência da FEBEM-SP.*

Os membros da Corregedoria-Geral, no desempenho de suas funções possuem livre acesso a todos os Setores, Unidades e documentos da Fundação.

## **1.5 – OUVIDORIA DA FEBEM-SP**

A FEBEM-SP conta com uma Ouvidoria que tem como objetivo envolver toda a comunidade na discussão de soluções para a questão da criança e do adolescente no Estado de São Paulo, portanto a Ouvidoria incorporou a Central de Atendimento com o

objetivo de agilizar respostas para todas as consultas, críticas e sugestões encaminhadas para a instituição.

Estes canais funcionam através do telefone: 011-6846-9000 ramal 9150, pelo Fax: 011-6846-9151, Caixa de Sugestões disponibilizadas em todas as Unidades da instituição, pelo e-mail: [ouvidoria@febem.sp.gov.br](mailto:ouvidoria@febem.sp.gov.br), pessoalmente ou através de cartas endereçadas à Rua: Florêncio de Abreu, 848 – 1º andar – Luz – 01030-001 – São Paulo – SP, no horário das 09 h às 17 horas.

## **1.6 – ORGANOGRAMA DA FEBEM-SP**

Em anexo, será possível visualizar o Organograma da FEBEM-SP que é composto hierarquicamente e tem como órgão máximo deliberativo o Conselho Estadual do Bem-Estar do Menor. A Presidência, Vice-Presidência, Chefia de Gabinete, Diretoria Administrativa e Diretoria Técnica que são compostas pela Coordenação de Internação, Coordenação de Internação Feminina, Coordenação de Medidas Sócio-Educativas em meio aberto e Coordenadoria Técnica Pedagógica. Por último, temos a Direção de Área Escolar, Direção de Arte e Cultura, Direção de Área de Educação Profissional e por fim, a Direção de Área de Educação Física e Esportes.

A linha hierárquica é composta pela seguinte ordem, primeiramente o Conselho, seguido de Diretoria Executiva, Assessoria, Coordenadoria, Divisão, Diretoria de Área, Supervisão e Assistência Técnica, Unidades, Núcleos e Postos de Atendimento. Ao analisarmos este organograma percebemos que o Conselho Estadual do Bem-Estar do Menor que tem o papel de deliberar e participar na elaboração e fiscalização dos novos projetos, atualmente se encontra em reformulação, conforme informações prestadas pela assessoria de imprensa da instituição, inviabilizando assim a discussão e participação das entidades e da sociedade civil acerca das ações institucionais. Quanto a Presidência algo considerável é que se encontram ligados em primeiro plano a Vice-Presidência, Chefia de Gabinete, Diretoria Administrativa e Diretoria Técnica, deixando em última instância a Coordenadoria Técnica Pedagógica, atualmente denominada de Supervisão Escolar, que tem como função elaborar, desenvolver e supervisionar o trabalho educacional das Unidades no estado. Diante desse quadro hierárquico percebemos que o enfoque educacional pretendido está em último plano, ou seja, ligado diretamente a Diretoria Técnica e não a Presidência da instituição. Isso ocorre também nas Diretorias

de Arte e Cultura, atualmente, denominada Supervisão Cultural e com a Diretoria de Educação Física e Esportes, denominada de Supervisão Esportiva.

Nesse momento o objetivo é sistematizar e demonstrar através da descrição de cada Secretaria de Governo, por onde a FEBEM-SP já foi vinculada nos diferentes contextos históricos, nos permitindo uma visão sobre os atores sociais envolvidos na gestão e de como o caminhar e as políticas foram se desenvolvendo no estado de São Paulo.

## **2 – SECRETARIA DO MENOR**

A Secretaria do Menor foi criada pelo Decreto nº 26.906, de 15 de março de 1987, devido à constatação do grande número de crianças e adolescentes que viviam nas ruas de São Paulo, e pelas péssimas condições de vida daquelas consideradas abrigadas. Esta Secretaria tinha como objetivo propor novas formas de atuação e propor possíveis saídas para a crise social e econômica dos anos 80, relativa à criança e ao adolescente carente/de rua, que buscava recursos para sobrevivência fora da família e da escola. Desta forma, a Secretaria concebeu como prioridade a recuperação dos laços familiares como uma das saídas possíveis para o problema da criança e do adolescente de rua, e como prerrogativa essencial, retirar a marginalidade do grande contingente de crianças e adolescentes carentes, distantes do mercado de trabalho, da educação e sem assistência médica.

Segundo FERRAREZI (1995) a Secretaria do Menor foi à resposta governamental à crise que corroborava com a crescente demanda de crianças e adolescentes nas ruas, sem recursos materiais e excluídos dos benefícios sociais. A Secretaria do Menor a partir daí pode ser entendida como uma política social compensatória, pois assumiu a tarefa de articular outras políticas sociais, integrando-as para uma ação conjunta de atendimento integral às crianças e adolescentes pobres.

Neste mesmo sentido, segundo os estudos desenvolvidos em dissertação de mestrado por FERRAREZI (1995) a Secretaria tinha como proposta para o enfrentamento dos problemas o que ela chamou de atendimento integral e integrado – que pretendia conjugar simultaneamente os serviços de educação, saúde, trabalho, lazer e justiça. Para viabilizar a prática deste atendimento, as várias instituições e Secretarias – prioritariamente as da Educação, Saúde, Trabalho e Justiça – deveriam estar sincronizadas com a Secretaria do Menor, para atendimento imediato das diversas

demandas, tornando-se um órgão de atendimento e articulação entre as demais Secretarias. No entanto, esta proposta da Secretaria mostrou-se fragilizada, porque os outros órgãos destinados a atendimentos diversos – escolas, hospitais, cartórios para documentação, abrigos, etc. – não desenvolveram um trabalho articulado com a Secretaria, e conseqüentemente o atendimento integral e integrado ficou obstaculizado. A Secretaria acabou trabalhando de forma isolada, e mesmo assim, restrita a resgatar os direitos destituídos das crianças e adolescentes de rua.

A Secretaria ao buscar um atendimento diferenciado da prática assistencialista passou a realizar um atendimento voltado para o resgate da cidadania através da educação em meio aberto, privilegiando a educação na rua, como lugar de vivência de crianças e jovens.

Há de se entender que a Secretaria buscava reafirmar enfaticamente a importância da substituição da Política Nacional do Bem-Estar do Menor por uma política de direitos, colocando-se como um veículo capaz de transformar a realidade com que se defrontara em 1987, quando foi criada. Porém, durante o caminhar da execução de suas políticas pouco se conseguiu realizar diante da necessidade e das demandas.

Através do Decreto nº 31.768, de 12 de julho de 1990, a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor passou a ser responsabilidade da Secretaria do Menor, assumindo todos os casos de internação.

No ano de 1993, a Secretaria do Menor passou a ser substituída pela Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social (SCFBES).

### **3 – SECRETARIA DA CRIANÇA, FAMÍLIA E BEM-ESTAR SOCIAL (SCFBES).**

Os princípios norteadores da Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social foram reafirmados, pois ela coordenou as metas dos “500 dias de ação pela criança”<sup>58</sup>, projeto aprovado em 1992 pelos Governadores de Estado. Esse projeto tinha como proposta concentrar ações e estabelecer metas voltadas para “58 milhões de crianças e

---

<sup>58</sup> Movimento de setores organizados com a participação de representantes do governo, CNBB, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Associação Brasileira de Empresas de Rádio e Televisão, OAB-SP, Centrais Sindicais, políticos e jornalistas.

adolescentes de zero a dezessete anos, no Brasil todo, referentes à qualidade de vida, saúde e educação”.

Em São Paulo, as ações realizadas e as metas para os “500 dias de ação pela criança”, apresentadas pelo Governador Antonio Fleury Filho, na área denominada “proteção especial”, faziam parte das realizações e metas da Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social.

No ano de 1993, diante do contexto em que se apresentava a situação de crianças e adolescentes infratores, bem como, cada vez mais se aumentando o número de crianças nas ruas, o governador determinou o cumprimento de metas para a Secretaria da Criança, sendo a continuidade de descentralização do atendimento de crianças e adolescentes de 0 a 18 anos; transferência de crianças e adolescentes “carentes e abandonados” das grandes unidades da FEBEM-SP para Casas de Convivência localizadas na comunidade, até dezembro do mesmo ano a implantação de 06 internatos no interior do estado para atendimento dos adolescentes infratores, a descentralização e apoio a formas alternativas de atendimento a crianças e adolescentes em programas de liberdade assistida e regime de semi-liberdade e, por fim, o desenvolvimento de recursos humanos para a população de 0 a 18 anos.

Segundo PASSETI (1992, p. 220) em 1994, Terezinha Fram assumiu a Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social, em função do afastamento de Rosemary Correa que se elegeu Deputada Estadual de São Paulo.

A FEBEM-SP estava vinculada a SCFBES e a nova Secretária tinha como objetivo principal, o treinamento e a reciclagem dos trabalhadores que desenvolviam atividades com adolescentes infratores, pois a mesma queria introduzir uma nova mentalidade pautada pelas prerrogativas do ECA e atingir as metas prioritárias para a execução de um trabalho de qualidade. As maiores preocupações do momento, tanto da Secretaria como da Presidência da FEBEM-SP era da necessidade de adequar a instituição à Constituição Federal de 1988 e ao ECA, tanto no que dizia respeito à formação de funcionários como na redefinição do tipo de atendimento da FEBEM-SP, no sentido de reformá-la (PASSETI, 1992, p.221).

Desta forma, a partir da publicação do Decreto Estadual nº 42.826, de 21 de janeiro de 1998, esta Secretaria passou a ser reformulada e denominada “Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social” – SEADS, que dentro das novas legislações e do novo paradigma de seguridade social passou a implementar uma nova política de assistência social no estado.

#### **4 – SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL - SEADS**

A Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social – SEADS, reorganizada nos termos do Decreto Estadual nº 42.826, de 21 de janeiro de 1998 e com denominação alterada pelo Decreto Estadual nº 45.632, de 16 de janeiro de 2001, e a coordenadora da Política de Assistência Social no Estado de São Paulo.

A FEBEM-SP foi vinculada junto a esta Secretaria no período de 21 de janeiro de 1998 a 1º de Outubro de 2001.

Conforme consta em seu site<sup>59</sup>, a SEADS tem suas ações fundamentadas na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988; na Constituição do Estado de São Paulo, de 1989; na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, de 1993; está regulamentada pela Norma Operacional Básica, de 1999, e na Política Nacional da Assistência Nacional, de 1998. Tem suas bases assentadas nos princípios da sociedade democrática, pluralista, participativa e da garantia de direitos e prerrogativas do cidadão.

Tem como objetivo atuar enquanto gestora estadual na formulação, implantação, coordenação, monitoramento e avaliação de políticas públicas na área de assistência social. É responsável pela supervisão da municipalização do atendimento e da criação de mecanismos de participação da sociedade civil por meio de organizações representativas.

Atualmente, tem como Secretária a Professora Doutora Maria Helena Guimarães de Castro, que foi Secretária Executiva do MEC e coordenadora do Programa “Educação para todos” da UNESCO.

#### **5 – SECRETARIA DE ESTADO DA JUVENTUDE, ESPORTE E LAZER - SEJEL.**

Através da publicação do Decreto Estadual nº 46.144, de 1º de outubro de 2001, o governador Geraldo Alckmin transferiu a vinculação da FEBEM-SP para a Secretaria da Juventude, Esporte e Lazer. Estabeleceu ainda, um Grupo de Trabalho junto ao Gabinete do Secretário da Juventude para que dentro de um prazo de 30 dias, a contar

---

<sup>59</sup>

Site da SEADS – [www.seads.sp.gov.br](http://www.seads.sp.gov.br), acessado em 04 de abril de 2005.



da publicação da lei, que esta equipe deverá ter desenvolvido estudos para subsidiar a adoção de medidas para obtenção de melhorias nos resultados da ação do Estado na área de atuação da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor. Este Grupo de Trabalho era composto pelo Secretário da Juventude, que coordenaria os trabalhos, pelo Secretário Estadual de Desenvolvimento Social e pelo Presidente da FEBEM-SP.

O Secretário em exercício na época da vinculação da FEBEM-SP para esta Secretaria era o Professor Doutor Gabriel Benedito Isaac Chalita e a Presidenta da Fundação era a Professora Doutora Maria Luiza Granado, graduada em Pedagogia e Serviço Social.

Conforme consta em seu site<sup>60</sup>, a Secretaria da Juventude, Esporte e Lazer é um órgão voltado para a implementação de políticas públicas para a juventude e esporte. Sua finalidade é equacionar novos projetos que envolvam os jovens, além de potencializar os já existentes.

Atualmente, tem como Secretário o velejador Lars Schimidt Grael, que já foi campeão mundial e Secretário Nacional de Esporte na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso.

## **6 – SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO - SEESP**

No dia 1º de janeiro de 2003 o governador Geraldo Alckmin publicou o Decreto Estadual nº 47.567, que alterava a vinculação da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor – FEBEM-SP, passando da Secretaria da Juventude, Esporte e Lazer para a Secretaria de Estado da Educação, pois segundo depoimentos do governador, no jornal Folha de São Paulo, de 03 de janeiro de 2003, ele acreditava que para se reeducar crianças e adolescentes que cometeram atos infracionais seria necessário um caráter educativo nas propostas implementadas.

A Secretaria de Estado da Educação é o órgão que executa a política educacional, desenvolve atividades de ensino para estudantes do ensino básico, presta assistência técnica, supervisão e fiscalização de estabelecimentos municipais e particulares de ensino.

À frente da Secretaria está o Professor Doutor Gabriel Benedito Isaac Chalita e como Secretário Adjunto o professor Paulo Alexandre Pereira Barbosa.

---

<sup>60</sup>

Site da Secretaria da Juventude, Esporte e Lazer do Estado de São Paulo – SJEL – [www.sjel.sp.gov.br](http://www.sjel.sp.gov.br), acessado em 06 de abril de 2005.

O Decreto nº 47.582, de 10 de janeiro de 2003, que dispõe sobre a classificação institucional da Secretaria da Educação, nos mostra que a FEBEM-SP passa a fazer parte do orçamento da Secretaria de Educação, vejamos:

*Artigo 1º - Constituem Unidades Orçamentárias da Secretaria da Educação:*

*I – Administração Superior da Secretaria e da Sede;*

*II – Conselho Estadual de Educação;*

*III – Departamento de Suprimento Escolar;*

*IV – Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo;*

*V – Coordenadoria de Ensino do Interior;*

*VI – Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas;*

*VII – Departamento de Recursos Humanos;*

*VIII – Entidades supervisionadas:*

*a) Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE;*

*b) Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor – FEBEM-SP.*

Com a aprovação deste Decreto as dotações orçamentárias da FEBEM-SP, passaram a ser vinculadas à Secretaria de Estado da Educação, ou seja, a fazer parte do orçamento da pasta.

## **7 - SECRETARIA DA JUSTIÇA E DA DEFESA DA CIDADANIA**

No dia 26 de agosto de 2004, a FEBEM-SP, por meio do Decreto nº 48.893, passou a fazer parte da Secretaria de Justiça e da Defesa da Cidadania e a ter como novo Presidente o então Secretário da pasta, Dr. Alexandre de Moraes, que por algum tempo acumulou o cargo de Secretário da Justiça e Presidente da FEBEM-SP.

A Secretaria da Justiça tem como órgãos ligados à sua pasta a Junta Comercial do Estado de São Paulo (JUCESP), o Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo (IMESC), o Instituto de Pesos e Medidas do Estado de São Paulo (IPEM), a Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON), a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP), a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM-SP) e o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Pontal do Paranapanema.

A principal missão da Secretaria da Justiça, conforme consta em seu site<sup>61</sup>, “reduzir a distância entre o Estado e a cidadania, combatendo privilégios e diminuindo a exclusão”. Mantém como forma de aproximação da comunidade os “CICs – Centros de Integração da Cidadania”, implantados em áreas periféricas com a finalidade de resolver conflitos e prestar serviços públicos de forma ágil com a participação de todos. É responsável pelo Conselho Estadual de Entorpecentes e do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana.

Atualmente, tem como Secretário o Sr. Dr. Hédio Silva Júnior, que teve atuação junto a Secretaria Especial de Políticas e Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, na Unesco e no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Segundo o Jornal Folha de São Paulo, de domingo, 05 de junho de 2005, junto a Presidência da FEBEM-SP, foi nomeada a Sra. Berenice Gianella, que era Secretária Adjunta da Secretaria de Administração Penitenciária e atualmente está presidindo a FEBEM-SP.

## **8 – CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CONDECA**

O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONDECA-SP foi criado no dia 21 de outubro de 1992, pela Lei Estadual nº 8.074 e regulamentado pelos Decretos Estaduais n.ºs 39.059/94 e 39.104/94.

O CONDECA-SP é constituído por 40 conselheiros (dentre os membros titulares e seus respectivos suplentes), sendo que 20 são representantes da sociedade civil e outros 20 são representantes do Poder Público Estadual. O CONDECA-SP tem como papel fundamental deliberar e controlar as ações da política de atendimento dos direitos

---

<sup>61</sup> Site da Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania – [www.justica.sp.gov.br](http://www.justica.sp.gov.br), acessado em 01 de abril de 2005.

da criança e do adolescente. Os representantes do Poder Público são escolhidos pelo Governador do Estado, em listas tríplexes apresentadas pelos seguintes órgãos:

- Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania;
- Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social;
- Secretaria da Segurança Pública;
- Secretaria da Educação;
- Secretaria da Saúde;
- Secretaria da Cultura;
- Secretaria da Juventude, Esporte e Lazer;
- Procuradoria Geral do Estado;
- Assembléia Legislativa.

Os representantes da sociedade civil são eleitos em assembléia geral, dentre as pessoas indicadas pelas entidades não-governamentais de atendimento à criança e ao adolescente no estado de São Paulo e pelos movimentos comprometidos com a causa da infância e da juventude.

O mandato dos Conselheiros será de 02 anos, permitida uma única recondução e conforme Artigo 4º do ECA, compete ao CONDECA-SP:

*I – observar as diretrizes da política de atendimento fixadas nos Artigos 87 e 88 do ECA;*

*II – dar apoio aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente;*

*III – criar mecanismo de integração dos Conselhos Municipais, bem como processos coletivos de avaliação de suas ações;*

*IV – fornecer subsídios às entidades não-governamentais para ajuizamento de ações cíveis destinadas a assegurar direitos da criança e do adolescente;*

*V – acompanhar o re-ordenamento institucional propondo, sempre que necessárias modificações nas estruturas governamentais e não governamentais de atendimento da criança e do adolescente;*

*VI – contribuir para o cumprimento da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; e*

*VII – gerir o Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.*

Conforme o Artigo 5º do ECA, cabe ainda ao CONDECA-SP, no exercício de sua competência:

*I – difundir o ECA no âmbito estadual, assegurando processos contínuos de divulgação dos direitos da criança e do adolescente e dos mecanismos para sua proteção, bem como dos deveres da família, da sociedade e do Estado;*

*II – garantir a afixação nas instituições públicas, em local visível, da legislação relativa aos direitos da criança e do adolescente, com esclarecimentos e orientação sobre a utilização dos serviços prestados;*

*III – (Omissão do “Diário Oficial”);*

*IV – oferecer subsídios para a elaboração legislativa atinente aos interesses da criança e do adolescente;*

*V – manter banco de dados das entidades de atendimento registradas nos Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente;*

*VI – estimular os organismos competentes a promoverem a formação e a atualização de profissionais dedicados ao atendimento da criança e do adolescente, sugerindo critérios para elaboração e desenvolvimento de programas de capacitação de recursos humanos;*

*VII – promover e incentivar estudos e pesquisas relativos à criança e ao adolescente, com a finalidade de fornecer subsídios para formulação e avaliação das políticas de atendimento;*

*VIII – manter intercâmbio com o Conselho Nacional, com os Conselhos Estaduais e Municipais e com o Conselho Tutelar, bem como com organismos nacionais e internacionais destinados à defesa e à promoção dos direitos da criança e do adolescente;*

*IX – cooperar com os Municípios no atendimento da criança e do adolescente, e apoiar iniciativas intermunicipais e regionais nesse sentido; e*

*X – realizar assembléia geral anual, aberta a população, para prestação de contas e avaliação do trabalho desenvolvido.*

A combinação das ações do CONANDA, CONDECA, CMDCA<sup>62</sup> e Conselhos Tutelares podem favorecer a elaboração e implantação de políticas públicas mais positivas no cumprimento das legislações vigentes e na perspectiva de garantir o que é essencial, os direitos das crianças e adolescentes que cometeram ato infracional e se encontram institucionalizados na FEBEM-SP, pois tendo em conta que não é apenas o estado que possui ferramentas para enfrentar os desafios que dizem respeito à infância e à adolescência em situação de vulnerabilidade, que as políticas públicas direcionadas a este atendimento são ineficazes, e que é dever da família e da sociedade civil se organizar e fiscalizar as ações, é que se dispõe de espaços e organizações para a luta pela implementação dos direitos sociais básicos a todos os cidadãos, sendo estes espaços os Conselhos, as ONGs, os Fóruns, etc.

---

<sup>62</sup> CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

## 9 – ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

O presente Capítulo nos mostra que no Brasil e principalmente no Estado de São Paulo, os acontecimentos e as políticas públicas voltadas para os adolescentes em conflito com a lei se constituíram basicamente da mesma forma, pois as políticas propostas foram demarcadas pela criação de leis, decretos e resoluções, as continuidades e descontinuidades encontradas no processo de execução de programas e projetos em nível de Brasil, também podem ser encontradas no decorrer da história paulista. As instituições destinadas a abrigar e assistir os adolescentes infratores acabaram se constituindo em um dos agravantes para as autoridades e sociedade civil.

A FEBEM-SP, instituição voltada para o atendimento dos adolescentes infratores no Estado de São Paulo, conforme consta em seu Estatuto e Organograma, possui um órgão máximo para elaboração e deliberação da sua política de atendimento, este órgão é o Conselho Estadual do Bem-Estar do Menor, pouco conhecido e sem caráter deliberativo, pois a maioria das propostas feitas para a FEBEM-SP, bem como a indicação da Presidência, são determinadas pelo governador em exercício.

Esta instituição já passou por várias Secretarias de Estado, configurando assim a falta de uma linha de atuação política para o atendimento dos adolescentes infratores no estado. A Presidência da instituição já foi ocupada por diversas pessoas da sociedade, sendo que o período de permanência dos mesmos, em média, não ultrapassam de um ano. Já passaram pela Presidência advogados, juízes, promotores, pedagogos, assistentes sociais, psicólogos, professores, políticos e etc.

A FEBEM-SP em seu Quadro de Pessoal mostra que possui mais funcionários em setores administrativos e de segurança do que na área educacional, sendo possível perceber a dificuldade de se colocar em execução seus projetos de trabalho. Os problemas enfrentados pela FEBEM-SP abrangem várias questões, dentre elas, o pensar que quando este adolescente chega à instituição ele já passou por várias instituições, dentre elas a família, a escola e a própria sociedade. Devemos refletir sobre o papel de cada um no que diz respeito a este adolescente e de como essa relação foi e é constituída, pois podem ter sido inúmeras as dificuldades enfrentadas em seu caminhar. A sociedade desconhece, mas possui sua parcela de culpa nestes casos quando não acolhe nem propicia uma convivência saudável com estes adolescentes, a falta de políticas de moradia, trabalho e comida fazem com que a família, muitas vezes deixe de prover outros fatores necessários para o desenvolvimento integral do ser humano. A

escola é uma instituição que tem papel fundamental na execução de um trabalho integrado e libertador, pois cabe a ela o dever de educar, de propiciar condições para o conhecimento científico, cultural e social, que quando bem desenvolvido e de qualidade é capaz de fazer a diferença.

A Secretaria de Estado da Educação foi o órgão vinculador da FEBEM-SP por um curto período, sendo de janeiro de 2003 a agosto de 2004, posteriormente passando para a pasta da Justiça e Defesa da Cidadania. Isso se deve a dois fatores, primeiro pelo atual Secretário de Estado da Educação, que precisa ser poupado de situações problemas para fins eleitorais, e segundo, pelo caráter que se pretende dar a essa instituição, que é o de reforçar ao máximo a idéia de contenção dos adolescentes infratores.

Embora se reconheça que houve uma aproximação entre o governo do estado e os municípios na descentralização das políticas e na responsabilização pela implementação de medidas preventivas, conforme estabelece o ECA, é possível constatar que no atual governo o que se evidencia é a persistência das dificuldades da própria FEBEM-SP na execução de sua tarefa e isso também se encontra na elaboração de uma política de responsabilidades compartilhadas, parceria e diálogo entre governo do estado e os municípios, sobretudo no que diz respeito às competências e atribuições legais de cada instância, de acordo com as legislações vigentes. Prova disso é a dificuldade que o Governador do Estado está passando para cumprir sua meta de construir 40 Unidades da FEBEM-SP no interior do estado, pois os prefeitos e a própria sociedade civil estão se posicionando contra esta política. Por que será que os prefeitos, os Conselhos e a própria comunidade estão obtendo este posicionamento? Isso se deve a proposta da FEBEM-SP ou a falta de vontade política existente de se colocar em prática uma política pública efetiva que contemple o atendimento a esta demanda?

Ao analisarmos a política adotada pela FEBEM-SP e as idéias expressas pelo governo do estado, fica claro a diferença entre aquilo que se fala e o que realmente se executa quanto ao atendimento do adolescente infrator, o que se percebe é uma inversão de prioridades, pois ora se fala de fechamento de Unidades de grande porte e descentralização de Unidades da Grande São Paulo para o interior, de elaboração de uma proposta pedagógica que contemple as necessidades dos assistidos, de incluir mais programas e projetos na instituição, o que na prática significa a construção de novas Unidades na Grande São Paulo e no interior do estado com capacidade de atendimento para 150 adolescentes, a realização de concursos para o triplo de vagas para agentes segurança e o mínimo para agentes educacionais que não possuem curso de licenciatura,



a internação provisória de adolescentes em cadeias, a transferência de adolescentes em cumprimento de medida sócio-educativa de internação para centros de detenção provisória, etc. Essa prática política descontextualizada, autoritária e de insucessos para com a causa tem demarcado a história da FEBEM-SP, onde em seu Estatuto, no Art. 2º, relata que “a Fundação é uma entidade com autonomia técnica, administrativa e financeira...”.

Por fim, o que podemos perceber é a falta de um trabalho integrado em rede por parte do poder público e entidades de atendimento aos adolescentes infratores. Existem no estado de São Paulo algumas experiências importantes, tais como a criação do NAI (Núcleo de Atendimento Integrado), funcionando atualmente nos municípios de São Carlos, Americana, Sorocaba e São Paulo, é a união do Ministério Público, do Poder Judiciário, da Secretaria de Segurança Pública, da FEBEM-SP, das entidades de execução das medidas sócio-educativas, das Secretarias Municipais, do Conselho Tutelar e da Defensoria Pública, no sentido de atender de forma integrada o adolescente que cometeu ato infracional, permitindo assim uma agilização dos trabalhos da Polícia, Ministério Público e permitindo ao adolescente um atendimento mais humanizado e o cumprimento das medidas sócio-educativas em seu próprio município, diminuindo assim o número de internações na FEBEM-SP.

## CAPÍTULO III

### ANÁLISE DA SITUAÇÃO DO SISTEMA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI NO ESTADO DE SÃO PAULO.



**Marcos e Thiago:** “Os muros altos da FEBEM-SP”

Fonte: “Fotografia e Cidadania” – SENAC-SP. 2001

### **CAPÍTULO III**

#### **ANÁLISE DA SITUAÇÃO DO SISTEMA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI NO ESTADO DE SÃO PAULO.**

Neste Capítulo, através dos dados disponibilizados pelas instituições de pesquisas, tais como IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Ministério da Justiça, SEDH (Secretaria Especial dos Direitos Humanos), SPDCA (Sub-Secretaria da Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente) e MNMMR (Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua) elaboramos alguns quadros e gráficos que nos possibilitarão uma análise do atendimento prestado ao adolescente infrator no estado de São Paulo. Algumas informações que utilizamos foram ao nível de Brasil, outras por regiões e as demais por estados especificamente. Estes instrumentos foram reconstruídos, através dos dados obtidos pelas instituições que realizaram pesquisas acerca da temática pesquisada e adaptados segundo o nosso foco de pesquisa. A fonte dos dados disponíveis para pesquisa se apresentam diferenciadas em cada lugar que buscamos, porém é real a necessidade de se organizar ou criar um sistema único que colete e sistematize essas informações em tempo real.

Analisar o atendimento e as políticas de atenção à infância e à adolescência é intrinsecamente diferente de discutir políticas setoriais. Trata-se de políticas que dizem respeito às crianças e aos adolescentes que deveriam ser considerados integralmente em seus direitos, o que exige uma análise que contemple todos os setores da administração pública, como educação, saúde, esporte, cultura, lazer, trabalho e assistência social. Segundo POCHMANN (2002) a situação atual dessas políticas está diretamente relacionada à política econômica de caráter neoliberal assumida na última década pelo Estado brasileiro, a qual é reiteradora da exclusão social. Além disso, a Doutrina da Proteção Integral garante à criança e ao adolescente seus direitos expressos no primeiro Artigo do Estatuto da Criança e do Adolescente, abrangendo inclusive o acesso à justiça, o que exige que se discuta também o papel de instâncias como o Poder

Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, atores privilegiados na defesa dos direitos dos cidadãos.

Para delimitar este universo tão abrangente e complexo, elegemos algumas categorias de análise relacionadas ao atendimento prestado ao adolescente infrator no Estado de São Paulo com vistas às garantias de direitos previstas nas legislações estudadas durante todo o trabalho de pesquisa, dentre elas a Constituição Federal (1988), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), Lei Orgânica da Assistência Social (1993) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996).

## **1 – O ADOLESCENTE INFRATOR, SUAS CARACTERÍSTICAS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO.**

Segundo GOFFMAN (1987), a institucionalização do adolescente infrator pode causar uma ruptura em seu ciclo vital considerado normal, pois ao ingressar numa instituição total, os símbolos, marcas físicas e adereços corporais de que o iniciado fez uso, até então, de modo livre e autônomo na sociedade, são substituídos forçosamente, por outras marcas físicas, símbolos e adereços corporais próprios daquele tipo de instituição total em que ele está entrando. Traços de identidade social são perdidos para outros convenientes à instituição: uma nova vida numa nova instituição.

Algumas situações do cotidiano do adolescente infrator que se encontram confinados nas FEBEMs, presídios e cadeias, ilustram que os mesmos acabam tendo a sua individualidade e privacidade invadidas, na medida em que recebem suas correspondências desse mundo externo e as mesmas são controladas, vigiadas e censuradas pelos dirigentes e funcionários da instituição, às vezes, até os próprios internos são usados para esse serviço. Quando recebem visitas de parentes, cônjuges e familiares, as mesmas são administradas pela ordem burocrática da instituição que programa, estabelece horários e datas para as mesmas acontecerem.

Esta cultura institucional, segundo FOUCAULT (1996) isto é a rotina, os valores e os símbolos que permeiam a vida de crianças e adolescentes que se encontram institucionalizados é marcada pela impessoalidade, pela despersonalização e pelos tratamentos coletivos, que em nada ajudam no desenvolvimento da criança e do adolescente enquanto seres humanos, ou melhor, a perceberem-se enquanto indivíduos e

sujeitos que convivem em sociedade. Quanto mais tempo a institucionalização prolongar-se, mais fortemente estarão arraigadas essas memórias externas e mais significativamente ele internalizará a lógica institucional para a sua vida, a ponto de constituir-se como único referencial para ele. Isso se chama dependência orgânica em relação à instituição, que pode ser comparada com as ligações que desenvolvemos com a nossa terra natal, com o ambiente doméstico, com a mãe e com os objetos. Talvez essa dinâmica, além de outras possíveis razões, explicaria o grande número de reincidências de adolescentes nas unidades de internação, pois existem casos de infrações que são cometidas como forma de retornar à instituição, uma vez que a criança ou o adolescente não conseguiram se adaptar à vida em sociedade.

GOFFMAN (1987) desenvolveu estudos sobre as situações citadas acima e chegou à conclusão de que:

*a institucionalização suprime a intimidade do adolescente infrator, expõe suas individualidades e suas características estritamente individuais, uma vez que, introduz os mesmos em um meio onde eles não serão sujeitos de suas ações e da sua própria vida, pois passarão à ser administrados do ponto de vista da conveniência da instituição, sobretudo de suas regras funcionais e disciplinares. A instituição utiliza-se da ameaça e do uso da força em caso de resistências por parte dos assistidos como forma de se afirmar enquanto responsável pela garantia da integridade física e moral.*

O adolescente infrator, ainda segundo GOFFMAN (1963) pode ser considerado um estigmatizado, pois a noção de estigma social aplica-se a qualquer atributo que faz do seu portador uma pessoa culturalmente inaceitável ou inferior. O estigma pode referir-se à uma condição ou deformação física, um defeito moral, o fato de pertencer a um grupo social execrado, ou simplesmente de ser diferente. O adolescente vítima de estigma é banido da comunidade social e humilhado na sua auto-estima. Ele sente vergonha e rejeição, muitas vezes aceita isso como uma fatalidade, o que o impede de lutar para mudar sua condição. A presença do infrator pode ser um risco para a sobrevivência da comunidade. Daí a exclusão, a culpabilização e outras formas de fazer do adolescente infrator um bode-expiatório que, no limite, justifica-se a credence de que uma pessoa diferente é menos do que um ser humano normal e tem

sentimentos diferentes de uma pessoa normal. O raciocínio é implacável: o adolescente infrator pecou e por isso constitui-se como uma ameaça à ordem divina; castigar essa pessoa é, portanto, fazer a vontade dos deuses.

Segundo GOFFMAN (1963):

*O estigmatizador sente-se moralmente superior; sua perfeição se salienta no contraste com as impurezas denunciadas na pessoa estigmatizada. A existência da categoria de excluídos fortalece a auto-estima da maioria e faz com que a caça às minorias discriminadas pareça um ato louvável. É dessa maneira que pessoas comuns e tementes a Deus foram, e são, capazes de justificar e praticar a escravidão, o holocausto, o apartheid e a purificação étnica; ou de oprimir minorias sexuais, mendigos, filhos ilegítimos, portadores de deficiências e doentes mentais; ou ainda de linchar santos, místicos e visionários.*

Esse processo discriminatório é altamente contagioso e os membros da comunidade dificilmente conseguem evitá-lo, haja vista o anúncio feito pelo Governador do Estado de São Paulo, para a construção de novas unidades de atendimento da FEBEM-SP para o interior. A sociedade civil imediatamente se mobilizou na contramão desta proposta, pois acredita que o adolescente infrator pode trazer grandes riscos para sua integridade e insegurança para a cidade de maneira geral.

Os municípios que acolheram a proposta da FEBEM-SP, solicitaram que as mesmas fossem instaladas em local de difícil acesso, ou seja, bem fora da cidade, próximo aos cadeiões, penitenciárias ou nas rodovias vicinais, o que torna difícil pensar numa proposta eficiente para a instituição FEBEM-SP, uma vez que o primeiro passo é manter este adolescente em contato com a comunidade, de forma que seja realizado um trabalho de re-socialização e integração social, no entanto, qualquer proposta fora destes princípios é internar o adolescente em uma instituição com características de presídios e presidiários.

## **2 – INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS PELO ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE INFRATOR NO BRASIL**

O atendimento prestado ao adolescente infrator no Brasil se dá de diversas formas e possui características bem diferenciadas de uma região para outra, tais como, denominações institucionais, vinculações a Secretarias de Governo, atendimento feminino, aplicação de medidas sócio-educativas e o atendimento em meio aberto, de forma que à sistematização destas informações configuram a real implementação das políticas e a forma como elas se encontram organizadas atualmente. Historicamente, é visível (*vide Quadro V*) às mudanças que já ocorreram no sistema de atendimento ao adolescente infrator a partir da vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, que incluíram durante todo o processo de planejamento, elaboração e execução das políticas, a participação conjunta dos Conselhos Municipais, Tutelares, Ministério Público e entidades executoras, propiciando ainda a inclusão obrigatória de advogado nos processos que são submetidos crianças e adolescentes autores de ato infracional. Isso não significa que em todas as regiões a situação é a mesma, porém os órgãos executores devem caminhar para isto.

Segundo POCHMANN (2002) essas transformações paradigmáticas e conceituais passaram a demandar dos órgãos executores novas formas de ação e especialização de seus quadros e equipamentos. Com isso, inicialmente passaram a serem criados setores distintos dentro dos novos organismos. Em alguns casos, o setor destinado a lidar com os adolescentes infratores foi destacado das fundações e passou a se constituir em outra fundação, como no Rio Grande do Sul, ou a transformar-se em departamento ou outra dependência da administração direta, como no Rio de Janeiro. Por outro lado, considerando a diretriz da municipalização dos programas assistenciais, diversas fundações estaduais passaram a diminuir o volume de suas ações diretas na área da assistência social, passando a atuar mais na cooperação técnica e financeira com municípios e entidades não governamentais. Pouco a pouco, as grandes FEBEMs desapareceram não apenas no nome, mas também na realidade. Existe hoje, no Brasil, apenas uma FEBEM – a do estado de São Paulo. (*vide Quadro V*).

Quanto à vinculação das instituições de atendimento, o Quadro V nos mostra que nas regiões Norte e Nordeste há uma predominância da Secretaria do Trabalho e Ação Social, sendo que nas regiões Sul e Sudeste estão ligadas à Secretaria de Justiça e Cidadania, e nas regiões Norte e Centro–Oeste ao Gabinete do Governador e Secretaria de Assistência Social. Algumas instituições se dedicam ao atendimento exclusivo de adolescentes que cometeram atos infracionais e outras desenvolvem programas diversificados de assistência social.

Atualmente, a política de atendimento prestada ao adolescente infrator é executada no Brasil pelas instituições estaduais citadas no Quadro V, quanto a sua estrutura e vinculação:



**Quadro V: Instituições Estaduais de Execução das Medidas Sócio-Educativas**

Reg	UF	Órgão	Vinculação	Exclusivo infratores
Sudeste	ES	ICAES – Inst Criança e Adolescente	Séc. De Justiça	Não
	MG	SAREMI – Sup Aten Recup M Infrator	Séc. De Trabalho da A Social	Sim
	RJ	DEGASE - Dep Geral Ação Sócio-Educativa	Sec. Direitos Humanos e Sistema Penitenciário	Sim
	SP	FEBEM – Fund Est Bem Estar do Menor	Séc. Da Justiça	Não
Sul	PR	IASP – Inst. Ação Social do PR		Não
	RS	FASE – Fund. Atend. Sócio-educativas	Sec.Trab. Cid. e Ação Social	Sim
	SC	Diret. Proteção a Criança e Adolescente	Sec. Justiça e Cidadania	Não
Nordeste	AL	Dep Medidas Sócio-educativas	Sec. Justiça e Cidadania	Sim
	BA	FUNDAC – Fund Dir Crian e Adolec	Sec. Trabalho e Ação Social	Não
	CE	Coord Proteção Soc. Med. Socioeduc	Sec. Trabalho e Ação Social	Não
	MA	FUNDAC – Fund Dir Crian e Adolec	Sec. Trabalho e Ação Social	Não
	PB	FUNDAC – Fund Dir Crian e Adolec	Sec. Trabalho e Ação Social	Não
	PE	FUNDAC – Fund Dir Crian e Adolec	Sec. Justiça e Cidadania	Não
	PI	SERSE – Serv. Social do Estado	Gabinete Primeira Dama	Não
	RN	FUNDAC – Fund Dir Crian e Adolec	Sec. Trabalho e Ação Social	Não
SE	Fundação Renascer	Sec. Trabalho e Ação Social	Não	
Centro-Oeste	DF	Diretoria de Ação Social	Secretaria Ação Social	Não
	GO	Superint Criança e Adolescente	Sec. Cidadania e Trabalho	Não
	MS	Coord Medidas Socioeducativas	Sec. Ass. Social Cid e Trab	Sim
	MG	Diretoria Ativid.Especializadas	PROSOL – Fund. Prom Social	Sim
Norte	AC	Dep Infância e Juventude	Sec.Trab, Cid e Ação Social	Não
	AP	Dep Infância e Juventude	Sec. Trabalho e Ação Social	Não
	AM	Fund. Criança e Adolescente	Sec. Trabalho e Cidadania	Não
	PA	FUNCAP – Fund Crian e Adoles Pará	Sec. Trabalho e Ação Social	Não
	RD	CERPEMSE (1)	Gabinete Governador	Sim
	RO	Séc. Do Trabalho e Ação Social	Gabinete Governador	Não
	TO	Ação Social	Sec. Trab e Ação Social	Sim

(1) Em Rondônia, até o último mês de setembro de 2002, o atendimento aos adolescentes infratores era da responsabilidade da Fundação Estadual de Assistência Social – FAZER. Devido a inúmeros problemas ocorridos na área, foi criada a Comissão Estadual de Reestruturação dos Programas Socioeducativos – CERPEMSE, diretamente vinculado ao Gabinete do Governador.

Fonte: IPEA/MJ-DCA – Mapeamento Nacional da Situação das Unidades de Execução de Medidas de Privação de Liberdade (set/out – 2002)

### **3 – A FEBEM NO ESTADO DE SÃO PAULO – NÚMERO DE UNIDADES NO INTERIOR, CAPITAL E NÚMERO DE ASSISTIDOS POR MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS.**

A FEBEM-SP – Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor é a entidade responsável pelo atendimento das crianças e adolescentes infratores no estado de São Paulo, tendo como referencial para o desenvolvimento de sua política de atendimento o Estatuto da Criança e do Adolescente que prevê, segundo os Artigos 175 (Atendimento Inicial – em caso de infração cometida, onde o adolescente não pode ser liberado e fica aguardando atendimento judicial); Art. 108 (Internação Provisória – internação antes da sentença, onde o adolescente aguarda julgamento pelo prazo máximo de 45 dias); Art. 120 (Medida de Semi-Liberdade – pode ser determinado desde o início ou como forma de transição para o meio aberto) e Art. 122 (Medida de Internação – o adolescente fica institucionalizado durante o período determinado pelo Juiz).

Essa instituição possui unidades de atendimento na Grande São Paulo e no interior do estado, estando organizada de forma que as UAIs (Unidades de Atendimento Inicial) atendem os adolescentes que estarão cumprindo o Artigo 175 do ECA, as UIPs (Unidades de Internação Provisória) atendem os adolescentes que estão cumprindo o Artigo 108 e as UIs (Unidades de Internação) atendem os adolescentes que se encontram em regime de internação, segundo o Artigo 122 do Estatuto da Criança e do Adolescente. A maioria das unidades se encontram localizadas na Grande São Paulo, ficando para o interior somente cidades estratégicas e regionalizadas, porém com a política de descentralização prevista no ECA, essa prática tem mudado e todos os municípios têm sido chamados para responsabilizar-se pelo atendimento da sua demanda.

Segundo o Quadro VIII, o estado de São Paulo contava nos meses de junho e julho de 2005 com um número de 7.327 adolescentes infratores sendo atendidos pela FEBEM-SP em regimes de atendimento inicial, internação provisória, semi-liberdade e internação, sendo que 5.871 (80%) deles encontravam-se em atendimento na Grande São Paulo e 1.456 (20%) no interior do estado. Com isso, as dificuldades para a realização de um trabalho sócio-educativo eficaz aumentam, uma vez que os adolescentes encontram-se longe de suas famílias e comunidades, impossibilitando assim a realização de trabalhos de mediação familiar, acompanhamento e visitas,

atividades de re-socialização, encaminhamentos para o mercado de trabalho, projetos de geração de renda, etc.

Outro fator relevante (*vide Quadro VI e VII*), diz respeito ao número de vagas para atendimento inicial do adolescente que cometeu ato infracional e precisa ficar aguardando atendimento pelo judiciário, sendo somente 62 vagas para a Grande São Paulo e 4 para o interior, assim, os adolescentes acabam ficando nas cadeias públicas pela falta de atendimento a este Artigo previsto no ECA. O que podemos perceber também é que existem muito mais unidades de internação do que de outras medidas sócio-educativas, tais como, semi-liberdade, liberdade assistida e internação provisória, daí a necessidade do Ministério Público internar mais os adolescentes do que encaminhá-los para outras medidas preventivas, pois na ausência de Programas e equipamentos de atendimento o Juiz é obrigado a garantir o atendimento de qualquer forma.

Os Quadros a seguir mostram o número de unidades de atendimento do estado de São Paulo, o número de adolescentes assistidos por medida sócio-educativa e o total geral, vê-se:

**Quadro VI: Número de Unidades e Atendidos por Medida Sócio-Educativa na Grande São Paulo – Junho e Julho de 2005.**

Número de Atendidos na Grande São Paulo por Medida Sócio-Educativa		Inicial	Provisório	Semi liberdade	Internação	TOTAL
São Paulo	Unidades	Art. 175	Art. 108	Art. 120	Art. 122	
Aricanduva	CCRL-Araxá			14		14
	CCRL-Umbó			14		14
Belenzinho	USI-Semiliberdade Inicial			120		120
Bosque da Saúde	CCRS Guararema			12		12
Brás	EEP Hipódromo			120		120
	UAI-Jaguari (UAI D Paiva) – Masc	62				62
	UIP-Itaparica (UAP-6)		170			170
	UIP-Juquiá (UAP8 Coronel Mursa)		110			110
	UIP-Rio Paraná (UAP-7)		110			110
	UIP-Rio Turiassu (UIP-9)		170			170
	UI-Rio São Francisco (UI-35)				130	130
	UI-Rio Sena (UI-34)				140	140
	UI-Rio Tâmis (UI-36)				130	130
	US-Brás			80		80
Hipódromo	CCRL-Uraí			14		14
Iaras	UI-Rio Novo				72	72
	UI-Três Rios A/B				60	60
	UI-Três Rios C/D				60	60
Luz	USP Sem. Progressão			60		60
Mandaqui	CCRN-Mandaqui			16		16
Mandaqui (Alto)	CCRN-Zunkeller			15		15
Mirandópolis	CCRS-Pitangueiras (US-11M)			14		14
Mooca	Casa das Mães "Maria C Machado"				12	12
	Internato Feminino Mooca (IFB)				60	60
	UIP Chiquinha Gonzaga Fem		50			50
	USF-CC Miosótis			16		16
Parque do Carmo	Internato Fazenda do Carmo				60	60
Penha	CCRL-Sabará			12		12
	USF-CC Azaléia			16		16
Pq. São Jorge	USF-CC Tulipa ( Sossoia)			16		16
Raposo Tavares	UI-Aroeira (UI-37)				100	100
	UI-Cedro (UI-38)				150	150
	UI-Ipê (UE-22)				92	92

	Continuação	Art. 175	Art. 108	Art. 120	Art. 122	
	UI-Jatobá (UE-28)				76	76
	UI-Nogueira (UI-27)				96	96
Tatuapé	UI-Araucária - (UE-19)				110	110
	UI-Ayrton Senna da Silva (UI-13)				100	100
	UI-Casa do Atleta (UI-10)				80	80
	UI-Cerejeira (UE-4)				80	80
	UI-Eucalipto (UE-17)				48	48
	UI-José Carlos Pace (UE-2)				74	74
	UI-Mané Garrincha (UE-20)				90	90
	UI-Mangureira (UE-15)				45	45
	UI-Marfim (UE-7)				100	100
	UI-Mogno (UE-14)				60	60
	UI-Palmeira (UE-1)				130	130
	UI-Parapanema (UE-9)				60	60
	UI-Parnaíba (UE-16)				100	100
	UI-Rio Grande (UE-23)				75	75
	UI-Ruy Toledo Joele (UI-12)				120	120
	UI-Sergio V.Mello (UI-39)				150	150
	UI-Seringueira (UE-5)				60	60
	UI-Tom Jobim (UI-33)				70	70
Vila Guarani	CCRS-Jacirendi			14		14
Vila Maria	UI-Abaetê				120	120
	UI-Adoniran Barbosa				150	150
	UIP-Tietê				40	40
	UI-Tietê				90	90
	UI-Uirapuru				150	150
Vila Mariana	CCRS-Araré			14		14
Franco da Rocha	Internato Franco da Rocha				40	40
	UI-Jacarandá (UE-21)				80	80
	UI-Rio Negro (UE-25)				80	80
	UI-Tapajós (UE-29)				80	80
Guaianazes	Internato Vila Conceição				60	60
Itaim Paulista	Internato Encosta Norte				60	60
Parada de Taipas	Internato Parada de Taipas – Fem				120	120
Pirituba	Intenato Pirituba				72	72
Tupi Paulista	UE-Tupi Paulista				700	700
	<b>Subtotal</b>	<b>62</b>	<b>610</b>	<b>567</b>	<b>4632</b>	<b>5871</b>

Fonte: FEBEM-SP (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor) – Assessoria de Imprensa – Pesquisa realizada nos meses de Junho e Julho de 2005.

**Quadro VII: Número de Unidades e Atendidos por Medida Sócio-Educativa no Interior de São Paulo, nos meses de Junho e Julho de 2005.**

Número de Atendidos no Interior São Paulo por Medida Sócio-Educativa		Inicial	Provisório	Semi Liberdade	Internação	TOTAL
Cidades	Unidades	Art. 175	Art. 108	Art. 120	Art. 122	
Americana	UAI-Americana	2				2
	UIP-Americana		8			8
Araçatuba	UI-Araça				48	48
	UIP-Araça		24			24
Araraquara	UI-Araraquara				48	48
	UIP-Araraquara		24			24
Bauru	UI-Bauru				72	72
	UIP-Bauru		24			24
Campinas	Internato Jequitibá (UNIPAI)				72	72
	UIP-Amazonas		44			44
Guarujá	UI-Guarujá				48	48
	UIP-Guarujá		24			24
Lins	UI-Rio Dourado - Mod A/B				60	60
	UI-Rio Dourado - Mod C/D				60	60
	UI-Vitória Régia				72	72
Marília	UI-Marília				48	48
	UIP-Marília		24			24
Mogi Mirim	US-8 Mogi Mirim		15			15
Ribeirão Preto	UIP-Ouro Verde (UAP-4)		83			83
	UI-Ribeirão Preto (UE-3)				120	120
	UI-Rio Pardo - Mod. A				48	48
	UI-Rio Pardo - Mod. B				48	48
S.J. dos Campos	Centro Socioeducativo Tamoios		32		64	96
S.J.Rio Preto	UI-Grandes Lagos				48	48
	UIP-Grandes Lagos		24			24
São Carlos	UAI - São Carlos	2				2
	UIP - São Carlos		6			6
São Vicente	UIP-São Vicente		24			24
	UI-São Vicente				72	72
	UI-Sertãozinho				48	48
Sorocaba	UIP-Sorocaba		48			48
	UI-Sorocaba				72	72
	<b>Subtotal</b>	<b>4</b>	<b>404</b>		<b>1048</b>	<b>1456</b>

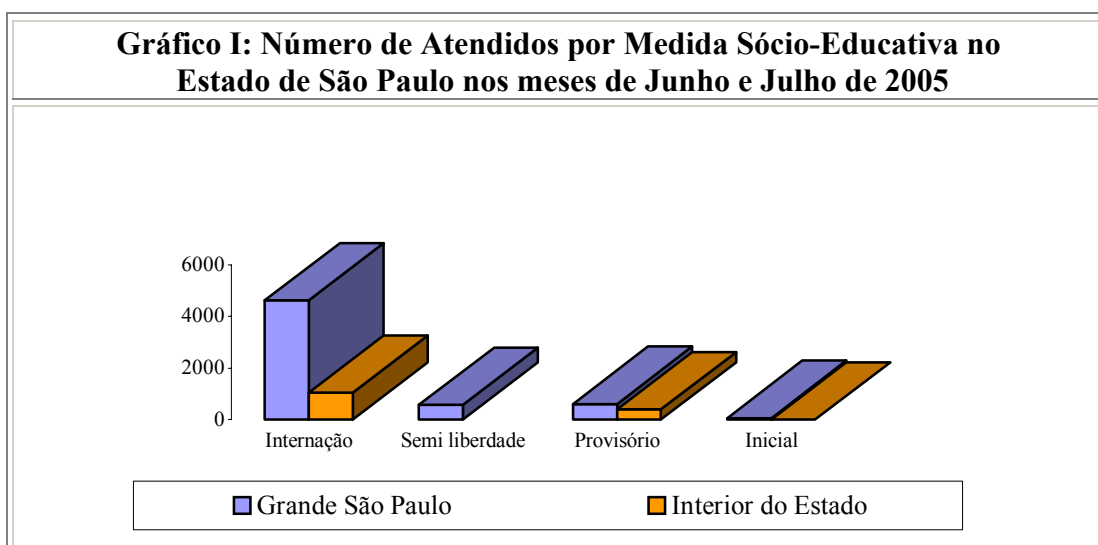
Fonte: FEBEM-SP (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor) – Assessoria de Imprensa – Pesquisa realizada nos meses de Junho e Julho de 2005.

Quanto à localização das unidades do interior e as demandas existentes em cada município, o Quadro VII nos mostra que a FEBEM-SP não possui muitos equipamentos no interior e na ausência de vagas, os adolescentes do interior são deslocados para a Grande São Paulo, onde existem unidades com capacidades bem maiores de internação. Como propostas a estes problemas, alguns municípios paulistas têm criado em parceria com a FEBEM-SP, os NAIs, que são Núcleos de Atendimento Integrado, nos quais os adolescentes que cometeram ato infracional e que se encontram em situação de semi-liberdade, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida e internação são atendidos na própria comunidade, podemos citar como exemplo o trabalho realizado na cidade de São Carlos, que é considerado referência no estado.

**Quadro VIII: Número de Atendidos por Medida Sócio-Educativa no Estado de São Paulo - Jun/Jul - 2005**

<b>Número de Atendidos no Est. São Paulo por Medida Sócio-Educativa</b>	<b>Inicial</b>	<b>Provisório</b>	<b>Semi Liberdade</b>	<b>Internação</b>	<b>TOTAL</b>
Estado de São Paulo	Art. 175	Art. 108	Art. 120	Art. 122	
Grande São Paulo	62	610	567	4632	5871
Interior do Estado	4	404		1048	1456
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>1014</b>	<b>567</b>	<b>5680</b>	<b>7327</b>

Fonte: FEBEM-SP (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor) – Assessoria de Imprensa – Pesquisa realizada nos meses de Junho e Julho de 2005.



Fonte: FEBEM-SP (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor) – Assessoria de Imprensa – Pesquisa realizada nos meses de Junho e Julho de 2005

As informações contidas no Quadro VIII e no Gráfico I revelam o número de atendidos por medida sócio-educativa no estado de São Paulo, localizados na Grande São Paulo e no Interior. Segundo os dados da FEBEM-SP divulgados pela sua assessoria de imprensa, uma pesquisa realizada nos meses de junho e julho de 2005 e como podemos visualizar nas informações citadas acima, a maioria dos adolescentes infratores se encontram institucionalizados na Grande São Paulo, sendo que num total de 7.327 jovens, 5.871 se encontravam nas unidades de São Paulo, restando 1.456 jovens que estavam nas unidades de internação do interior do estado. Podemos relatar ainda, que, dentre as medidas sócio-educativas previstas, a predominante é a internação, ainda são muito poucos os programas sociais de reabilitação e acompanhamento de adolescentes infratores no estado para que os mesmos possam ser encaminhados pelo Ministério Público, o que acaba fazendo com que o Promotor ou Juiz da Infância e Juventude aplique medida de internação na maioria dos casos, ou seja, pela falta de equipamentos sociais, restam apenas aos adolescentes a medida de internação, o que acaba sendo um grande complicador durante a re-socialização do mesmo, pois um adolescente primário acaba ficando junto ou na mesma unidade de adolescentes reincidentes, tanto pela falta de programas quanto pela falta de vagas na FEBEM-SP.

### **3.1 – NÚMERO DE UNIDADES E DE ASSISTIDOS EM MEIO FECHADO POR MODALIDADE, SEGUNDO AS REGIÕES DO BRASIL.**

Através do Quadro IX pode-se observar o número de unidades de atendimento por região, o número de crianças e adolescentes cumprindo medidas sócio-educativas em regime fechado, ou seja, em situação de semi-liberdade, internação provisória e internação e o total de adolescentes que se encontram em cumprimento de medidas por região e no Brasil no mês de junho do ano de 2002. Estes dados foram coletados pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), e reorganizados para uma melhor compreensão e análise.



Segundo os dados do Quadro IX, existem no Brasil 190 instituições de aplicação de medidas sócio-educativas em meio fechado. Neste número, estão incluídas 51 unidades provisórias, que recebem os adolescentes antes da sentença, e 30 unidades mistas, que acolhem ao mesmo tempo os adolescentes em caráter provisório e os já sentenciados devido a sua localização e a falta de equipamentos para este atendimento. Essas unidades estão localizadas em todo o país, sendo que no estado de São Paulo estão 49 delas, ou seja, um quarto do total (25%). Este número, apesar de elevado, ainda não é proporcional ao número de adolescentes internos existentes, que alcança 46% do total de internos do país, isto é, 7.327 jovens nos meses de junho e julho de 2005, somando-se os adolescentes do interior do estado e da capital, conforme dados da Assessoria de Imprensa da FEBEM-SP (vide Quadro VIII).

O Quadro a seguir nos mostra a configuração descrita:

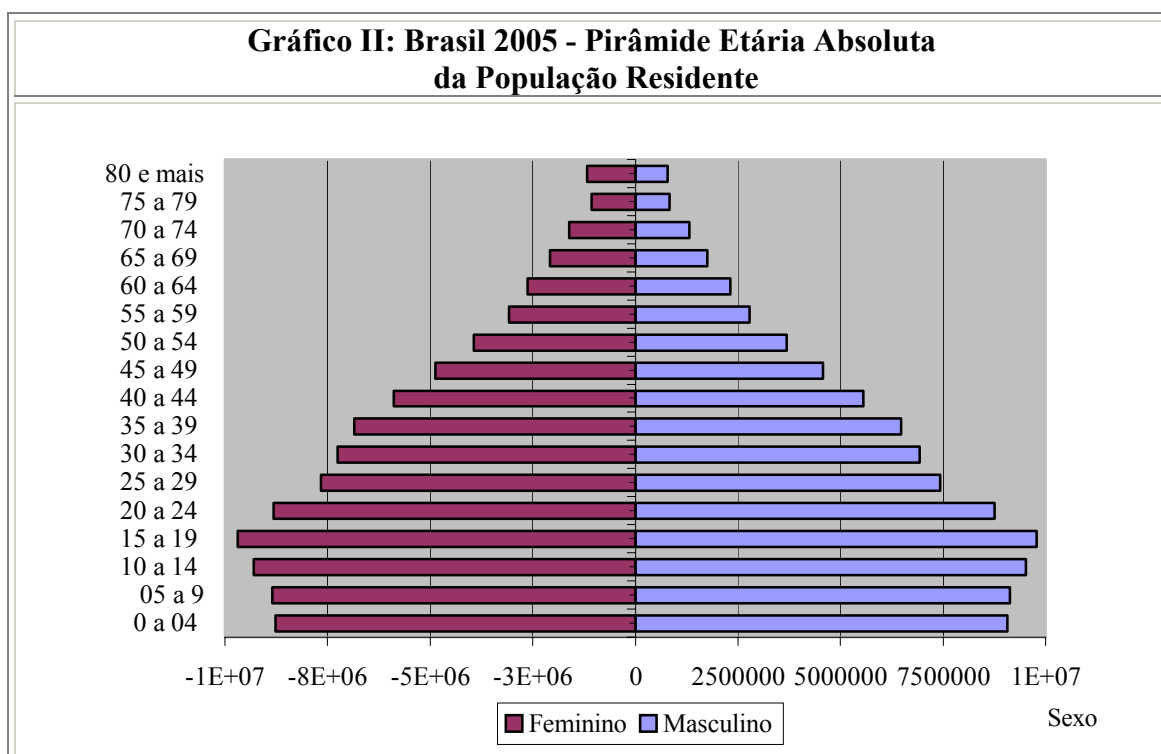
**Quadro IX: Meio Fechado - Número de Unidades e de Assistidos por Modalidade UF - Junho de 2002**

<b>Junho 2002</b>		Semi- Liberdade		Inter Provisória		Internação		Total	
Estados		Unid	Assist	Unid	Assist	Unid	Assist	Unid	Assist
Sudeste	Esp Santo	0	0	1	78	1	44	2	122
	Minas Gerais	3	31	3	146	8	220	14	397
	Rio Janeiro	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI
	São Paulo	8	333	18	1.234	42	3.313	68	4.880
	Sudeste	11	364	22	1.458	51	3.577	84	5.399
Sul	Paraná	3	48	11	215	3	333	17	596
	Rio G <sup>de</sup> Sul	0	0	1	111	16	723	17	834
	S <sup>ta</sup> Catarina	2	9	12	117	3	104	17	1.430
	Sul	5	57	24	443	22	1.160	51	1.660
Nordeste	Alagoas	0	0	1	15	1	30	2	45
	Bahia	1	14	2	220	3	146	6	380
	Ceará	1	30	1	60	6	389	8	425
	Maranhão	2	22	2	121	4	313	8	456
	Paraíba	1	9	3	26	3	179	7	214
	Pernambuco	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI
	Piauí	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI
	Rio G <sup>de</sup> Norte	2	17	1	55	3	39	6	0
	Sergipe	1	4	0	0	2	60	3	64
	Nordeste	8	96	10	497	22	1.156	40	1.749
Centro-Oeste	Dist Federal	4	82	0	0	2	360	6	442
	Goiás	1	8	5	173	3	32	9	213
	Mato G Sul	0	0	0	30	7	65	7	95
	Mato Grosso	0	0	1	0	2	180	3	180
	Centro-Oeste	5	90	6	203	14	637	25	930
Norte	Acre	0	0	0	0	3	85	3	85
	Amapá	1	32	1	14	2	56	4	102
	Amazonas	2	50	2	35	3	118	7	187
	Pará	2	20	0	0	7	128	9	148
	Rondônia	0	0	1	25	2	24	3	49
	Roraima	0	0	0	0	1	32	1	197
	Tocantins	0	0	0	0	1	9	1	9
	Norte	5	102	4	74	19	452	28	628
BRASIL		34	709	66	2.675	128	6.982	228	10.366

Fonte: DCA/SEDH/MJ - FONACRIAD, Junho/2002.

Nota: Unid - Número de Unidades, Assist - Número de Assistidos, NI – Não Informado.

### 3.2 – POPULAÇÃO RESIDENTE NO BRASIL E NO ESTADO DE SÃO PAULO

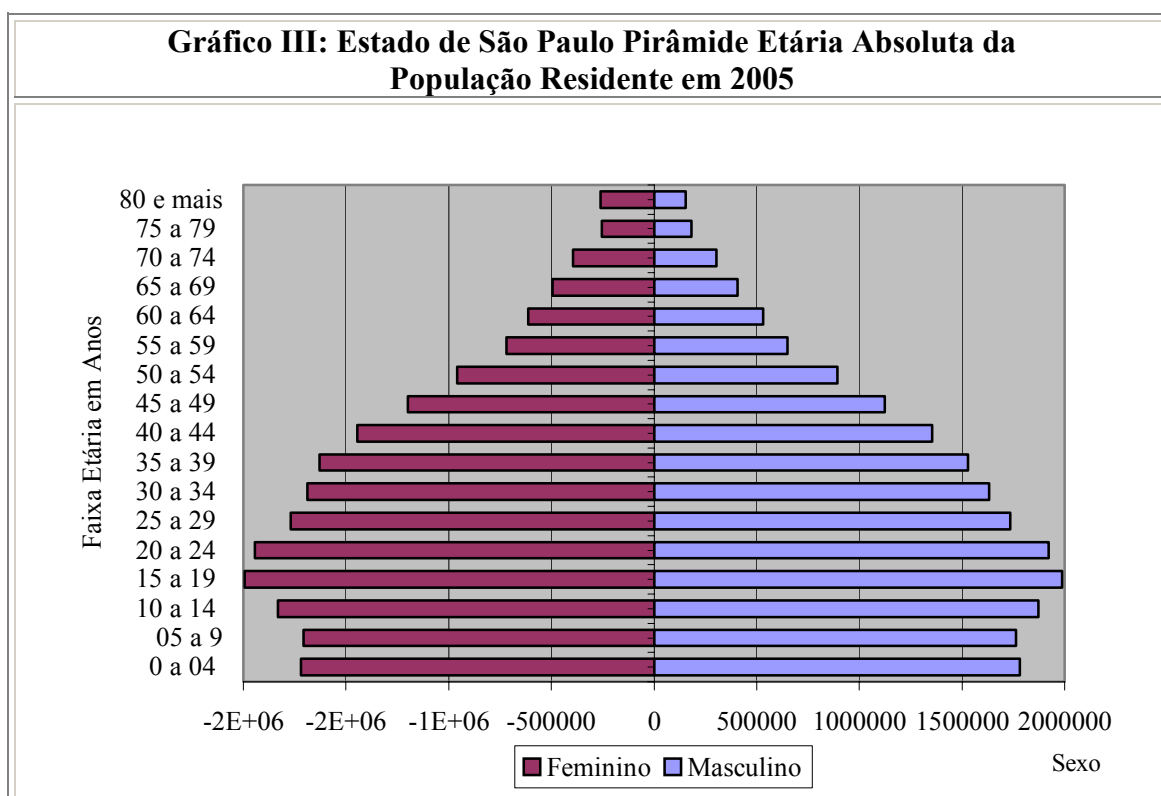


Fonte: IBGE - Censos Demográficos e Contagem Populacional; para os anos intercensitários, estimativas preliminares dos totais populacionais, estratificadas por idade e sexo pelo MS/SE/2005.

A análise do Gráfico II revela uma visão geral da população brasileira no que se diz respeito à faixa etária, sexo e contagem populacional no ano de 2005, assim é possível perceber que os adolescentes estão inseridos na maior camada populacional brasileira, ou seja, com o maior contingente populacional em ambos os sexos, pois da faixa etária de 10 a 19 anos está concentrado o maior número de habitantes da população brasileira, isso significa que, além de outros fatores, o Brasil é povoado por muitos jovens. Outro fator a considerar é que essa camada populacional diminui significativamente na passagem dos 19 aos 24 anos, mostrando assim que há, além de outros fatores, um grande número de óbitos que são ocorridos dentro desta faixa de idade.

Segundo os dados do Censo 2001 (IBGE) e das estimativas realizadas, os adolescentes brasileiros de 12 a 18 anos são cerca de 23,3 milhões, o que corresponde a aproximadamente 15% dos habitantes do Brasil. Entre os anos de 2001 e 2005 este grupo etário aumentou em cerca de 2,0 milhões de adolescentes em termos absolutos. A população jovem encontra-se distribuída em todas as regiões brasileiras. Na região

Sudeste concentra a maior parte em termos proporcionais, da ordem de 40%; seguida da região Nordeste (32%); Sul (14%), Centro-Oeste (7%) e Norte (6,5%), sendo importante destacar que a distribuição regional dos adolescentes é semelhante ao da população em geral. Entre os adolescentes desta faixa etária predomina uma certa igualdade na proporção de gênero (*ver Gráfico II e III*), pois dos 23,3 milhões de adolescentes, 11,7 milhões são meninos e 11,5 milhões são meninas. No quesito raça/cor, a relativa igualdade também é outra característica deste grupo etário já que a proporção dos adolescentes não brancos é igual a 50,9% e a dos brancos 49,1%.



Fonte: IBGE - Censos Demográficos e Contagem Populacional; para os anos intercensitários, estimativas preliminares dos totais populacionais, estratificadas por idade e sexo pelo MS/SE/2005.

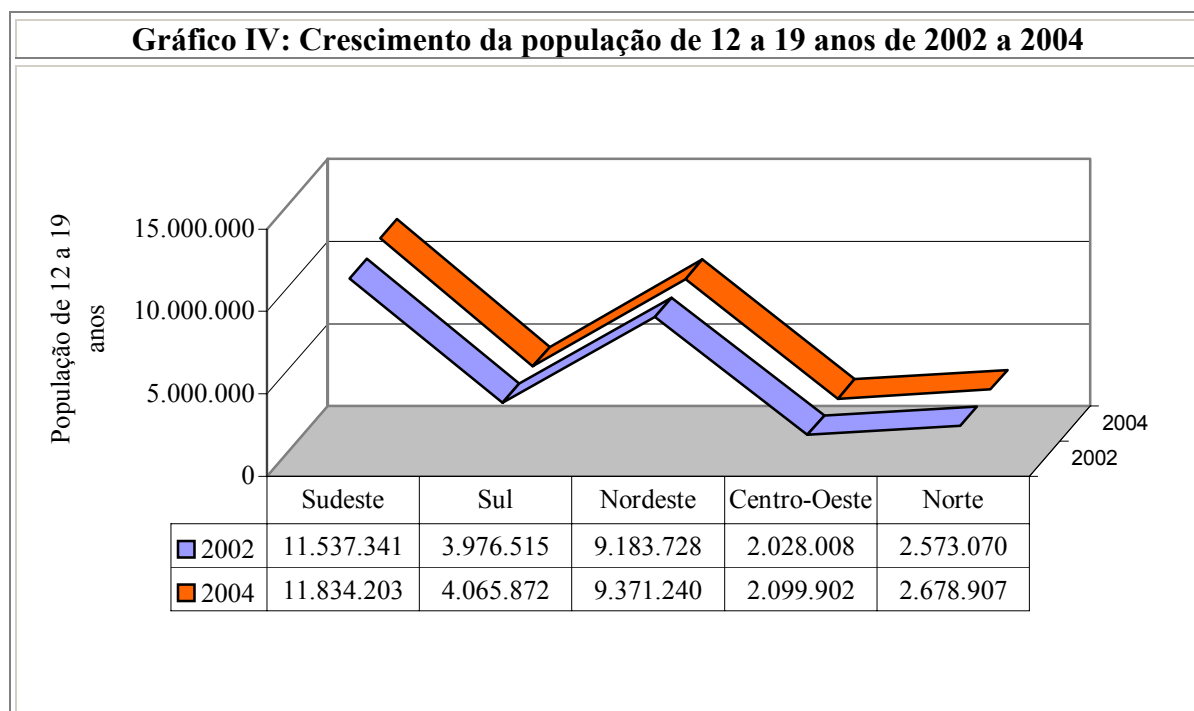
No ano de 2005 o estado de São Paulo, segundo dados da Fundação SEADE<sup>63</sup>, contava com uma população de aproximadamente 40.146.785 (quarenta milhões, cento e quarenta e seis mil e setecentos e oitenta e cinco habitantes), é considerado o estado mais populoso do Brasil, possui uma densidade demográfica de 135 habitantes por km<sup>2</sup> e encontra-se localizado na região Sudeste. O Gráfico III permite analisar essa realidade, ou seja, a população residente do estado de São Paulo,

<sup>63</sup> Site da Fundação SEADE – [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br), acessado em 24 de Outubro de 2005.

que segundo as características apresentadas ao nível de Brasil, não se encontram tão diferenciadas. A população jovem sendo considerada neste caso a faixa etária dos 15 aos 24 anos, se concentra numa proporção de 30% das demais faixas de idade (*vide Gráfico III*), pois se trata do maior número de habitantes do estado em termos de contagem populacional, sendo que também há uma predominância no número de óbitos que acontecem na passagem dos 19 aos 24 anos, instigando-nos a refletir sobre as causas desta diminuição populacional de forma tão rápida.

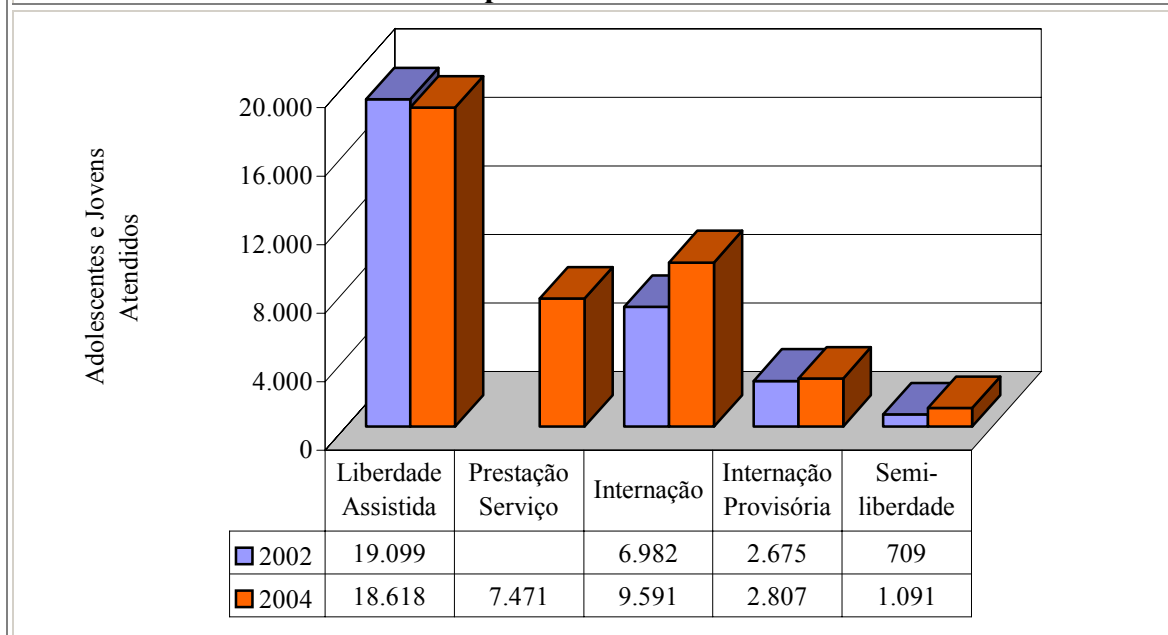
### 3.3 – POPULAÇÃO JOVEM DE 12 A 19 ANOS – COMPARATIVO DE CRESCIMENTO ENTRE 2002 A 2004.

Os Gráficos II, III e IV demonstram que em comparação ao ano de 2002, a população de 2004, na faixa etária dos 12 aos 19 anos, aumentou em todas as regiões, destacando-se a região Norte (4,11%), a Centro-Oeste (3,54%), a Sudeste (2,57%), seguida pela Sul (2,24%) e da Nordeste (2,04%). Todas as regiões brasileiras obtiveram crescimento populacional de jovens. Conseqüentemente, segundo os dados da SEDH (Sub-Secretaria Especial de Direitos Humanos) o número de assistidos aumentou significativamente em todas as modalidades de atendimento, com exceção da medida sócio-educativa de liberdade assistida que diminuiu o número de atendidos, porém o número de internações quase triplicou (*vide Gráfico V*).



Fontes: IBGE - Censos Demográficos e Contagem Populacional; para os anos intercensitários, estimativas preliminares dos totais populacionais, estratificadas por idade e sexo pelo MS/SE/2002. Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SEDH, 2004.

**Gráfico V: Número de Assistidos por Modalidade de Atendimento - De 2002 a 2004**



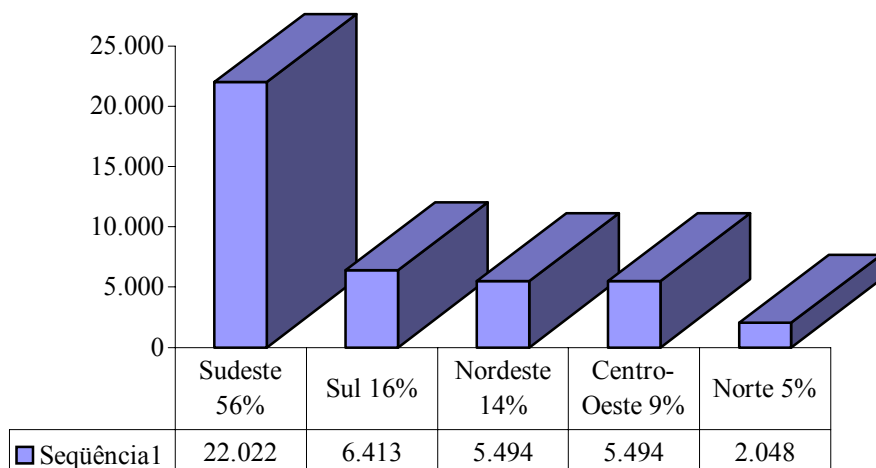
Fontes: IBGE - Censos Demográficos e Contagem Populacional; para os anos intercensitários, estimativas preliminares dos totais populacionais, estratificadas por idade e sexo pelo MS/SE/2002.

Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SEDH, 2004.

### **3.4 - ADOLESCENTES E JOVENS ASSISTIDOS NO SSE – SISTEMA SÓCIO-EDUCATIVO, SEGUNDO A MODALIDADE DE ATENDIMENTO, NOS ESTADOS, NAS REGIÕES E NO BRASIL EM JANEIRO DE 2004.**

Os Quadros V e IX permitem a visualização do atendimento prestado aos adolescentes infratores no Brasil, no que se diz respeito ao número de adolescentes e jovens que se encontram cumprindo medidas sócio-educativas em meio aberto e fechado, de acordo com as regiões e os estados, o número de assistidos que se encontram em cadeias pela falta de vagas em instituições, a porcentagem em relação à população brasileira desta faixa etária, de acordo com os dados do SSE (Sistema Sócio-Educativo) da SEDH (Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente) que funciona como um sistema responsável pelo registro do número de atendimentos prestados no Brasil junto a Presidência da República, uma vez que a SEDH é um órgão diretamente ligado ao Gabinete.

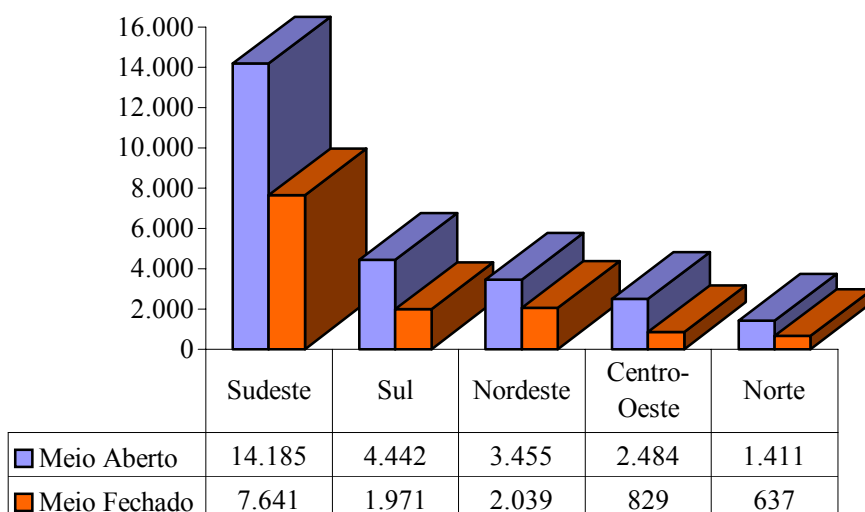
**Gráfico VI: Número de assistidos no Sistema Sócio-Educativo - Jan/ 2004 - Por Regiões**



Fonte: Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SEDH – IBGE.

Notas: NI – Não Informou

**Gráfico VII: Número de assistidos no Sistema Sócio-Educativo - Jan/ 2004 - Por Modalidade de Medida e Regiões**



Fonte: Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SEDH – IBGE.

Notas: NI – Não Informou

O Gráfico VII, revela o número de assistidos no Sistema Sócio-Educativo por regiões, em janeiro de 2004. Podemos perceber que a região Sudeste é a mais populosa de adolescentes infratores, tanto em meio aberto quanto em meio fechado. Algo interessante de se refletir é que, somente no estado de São Paulo encontravam-se no ano de 2005, nos meses de junho e julho, 7.327 adolescentes em cumprimento de medida sócio-educativa (*vide Quadro V*), sendo 6.694 em meio fechado e 633 em meio aberto. Isso significa que, em comparação com os dados da SEDH e do IBGE do ano de 2004, contidos no Gráfico VI podemos dizer que a população de adolescentes infratores em meio fechado aumentou significativamente de um ano para o outro, uma vez que só no estado de São Paulo, no ano de 2005, temos quase o total de adolescentes em cumprimento de medida sócio-educativa em meio fechado da Região Sudeste do ano de 2004.



Ao analisarmos o Quadro X que trata das informações de adolescentes assistidos no SSE (Sistema Sócio-Educativo) no Brasil e segundo os dados da SEDH e do IBGE, verifica-se que o Brasil possui uma população de jovens de 12 a 18 anos, de aproximadamente 25 milhões (janeiro de 2004), sendo que 10 milhões encontram-se na região Sudeste, seguida pela região Nordeste com aproximadamente 7 milhões. Quanto ao número de adolescentes infratores que se encontram assistidos no SSE, a região Sudeste é líder, sendo apontada com 56% de adolescentes infratores, seguida pela Sul com 16%, Nordeste 14%, Centro Oeste 9% e a Norte com 5%. Nestes dados existem vários fatores e questões que precisam ser considerados, dentre eles o número de habitantes de cada estado, densidade demográfica, localização, economia, nível de desemprego e acesso à educação e saúde, etc.

Outros dados que não são revelados por este instrumento de análise dizem respeito aos adolescentes infratores que se encontram em presídios e cadeias aguardando vagas nas instituições de atendimento, pois somente no estado de São Paulo, por exemplo, pode ser verificado nos Quadros VI e VII, a ausência de equipamentos para atenderem adolescentes enquadrados no Artigo 175 do ECA, ou seja, aqueles que cometeram ato infracional e não podem ser liberados dos Distritos Policiais, devendo ficar aguardando o atendimento do Judiciário, com isso acabam sendo detidos em cadeias comuns e ficam em celas junto com os demais detentos, comprometendo assim a proposta de atendimento inicial previsto pelo ECA. Como pode um estado com 56% de sua população jovem, oferecer 64 vagas para atendimento inicial, sendo que 60 delas estão na Capital e 4 no interior? (*vide Quadro VI e VII*). Será que no estado de São Paulo existe somente a média de 18 adolescentes infratores detidos em cadeias e presídios? Outro destaque, segundo o Quadro X, é para a região Centro-Oeste que possui 135 adolescentes internados em cadeias (janeiro de 2004), e para a região Sul que contava com 124 em plena vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Doutrina da Proteção Integral.

**Quadro X: Adolescentes e Jovens assistidos no SSE segundo a Modalidade de Atendimento, nos Estados, nas Regiões e no Brasil, em janeiro de 2004.**

	Estados	Meio Aberto	Meio Fechado	No SSE	% Brasil	Cadeia e outros	População 12 a 18 a
Sudeste	Espírito Santo	NI	196	197	1%	18	460.756
	Minas Gerais	NI	373	374	1%	NI	2.578.723
	Rio de Janeiro	810	896	1.707	4%	NI	1.766.054
	São Paulo	13.375	6.372	19.748	50%	NI	4.969.260
	Sudeste	14.185	7.641	21.826	56%	18	9.774.793
Sul	Paraná	2.553	692	3.245	8%	109	1.330.424
	Rio G <sup>de</sup> do Sul	NI	1.018	1.019	3%	NI	1.328.345
	Santa Catarina	1.889	261	2.151	5%	15	747.721
	Sul	4.442	1.971	6.413	16%	124	3.406.490
Nordeste	Alagoas	16	72	89	1%	NI	470.403
	Bahia	231	207	439	1%	NI	2.217.805
	Ceará	284	667	952	7%	NI	1.192.614
	Maranhão	204	49	254	1%	NI	1.033.504
	Paraíba	215	117	333	1%	41	555.751
	Pernambuco	2.178	481	2.660	2%	NI	1.238.020
	Piauí	NI	NI	NI	NI	NI	NI
	Rio G <sup>de</sup> do Norte	183	292	476	1%	NI	442.239
	Sergipe	144	154	299	0%	11	290.651
Nordeste	3.455	2.039	5.494	14%	52	7.440.987	
Centro-Oeste	Distrito Federal	1.442	176	1.619	4%	NI	292.805
	Goiás	897	526	1.424	4%	60	719.969
	Mato G do Sul	112	176	289	1%	71	307.103
	Mato Grosso	145	127	273	1%	4	384.990
	Centro-Oeste	2.484	829	3.313	9%	135	1.704.867
Norte	Acre	86	136	223	1%	NI	94.271
	Amapá	297	105	403	1%	NI	81.716
	Amazonas	231	113	345	1%	17	475.494
	Pará	276	208	485	1%	8	1.052.098
	Rondônia	393	30	424	1%	NI	223.851
	Roraima	22	32	55	0%	NI	53.934
	Tocantins	106	13	120	0%	29	194.286
	Norte	1.411	637	2.048	5%	54	2.175.650
BRASIL	25.977	13.117	39.094	100%	383	25.001.051	

Fonte: Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SEDH – IBGE.

Notas: NI – Não Informou

### **3.5 – DÉFICIT DE VAGAS DO BRASIL, POR REGIÕES, ESTADOS E MODALIDADE DE ATENDIMENTO EM JANEIRO DE 2004.**

O Quadro XI e os Gráficos VIII e IX apresentam o déficit de vagas do Brasil por regiões, por estados, de acordo com a modalidade de medida sócio-educativa e o número de adolescentes que se encontram em cadeias. O cálculo utilizado para se chegar a estes dados é feito através da subtração do número de adolescentes e jovens que se encontram cumprindo determinada modalidade de medida sócio-educativa da capacidade de atendimento desta modalidade, sendo que os números positivos podem ser considerados como números excedentes de adolescentes ou déficit de vagas e os números negativos como números excedentes de vagas. O número de adolescentes que se encontram em cadeias e outros é um sinal para termos referência sobre o número de vagas e o número de adolescentes que se encontram aguardando transferência nestes lugares.

Vejamos o Quadro XI a seguir:

**Quadro XI: Déficit de Vagas segundo a modalidade de atendimento nos Estados, Regiões e no Brasil, em Janeiro de 2004.**

Déficit de Vagas		Internação	Semi-liberdade	Internação Provisória	Cadeia e outros
Sudeste	Espírito Santo	1	NI	37	18
	Minas Gerais	-10	-13	30	NI
	Rio de Janeiro	-9	-320	59	NI
	São Paulo	913	-85	-304	NI
	Sudeste	895	-418	-178	18
Sul	Paraná	87	-14	75	109
	Rio G <sup>de</sup> do Sul	245	-21	89	NI
	Santa Catarina	11	-23	NI	15
	Sul	343	-58	164	124
Nordeste	Alagoas	8	-13	-20	NI
	Bahia	-73	-30	21	NI
	Ceará	68	-67	15	NI
	Maranhão	36	-15	-2	NI
	Paraíba	77	6	-6	41
	Pernambuco	142	-24	13	NI
	Piauí	NI	NI	NI	NI
	Rio G <sup>de</sup> do Norte	12	-2	-25	NI
	Sergipe	-16	-14	22	11
	Nordeste	254	-159	18	52
Centro-Oeste	Distrito Federal	58	28	185	NI
	Goiás	42	-11	-36	60
	Mato Grosso	0	NI	-4	71
	Mato Grosso do Sul	-6	-11	-3	4
	Centro-Oeste	94	6	142	135
Norte	Acre	-27	-12	64	NI
	Amapá	6	11	-9	NI
	Amazonas	-46	-25	20	17
	Pará	29	-34	-12	8
	Rondônia	-19	2	-3	NI
	Roraima	-26	-10	-8	NI
	Tocantins	-4	NI	-9	29
	Norte	-87	-68	43	54
Brasil		1499	-697	189	383

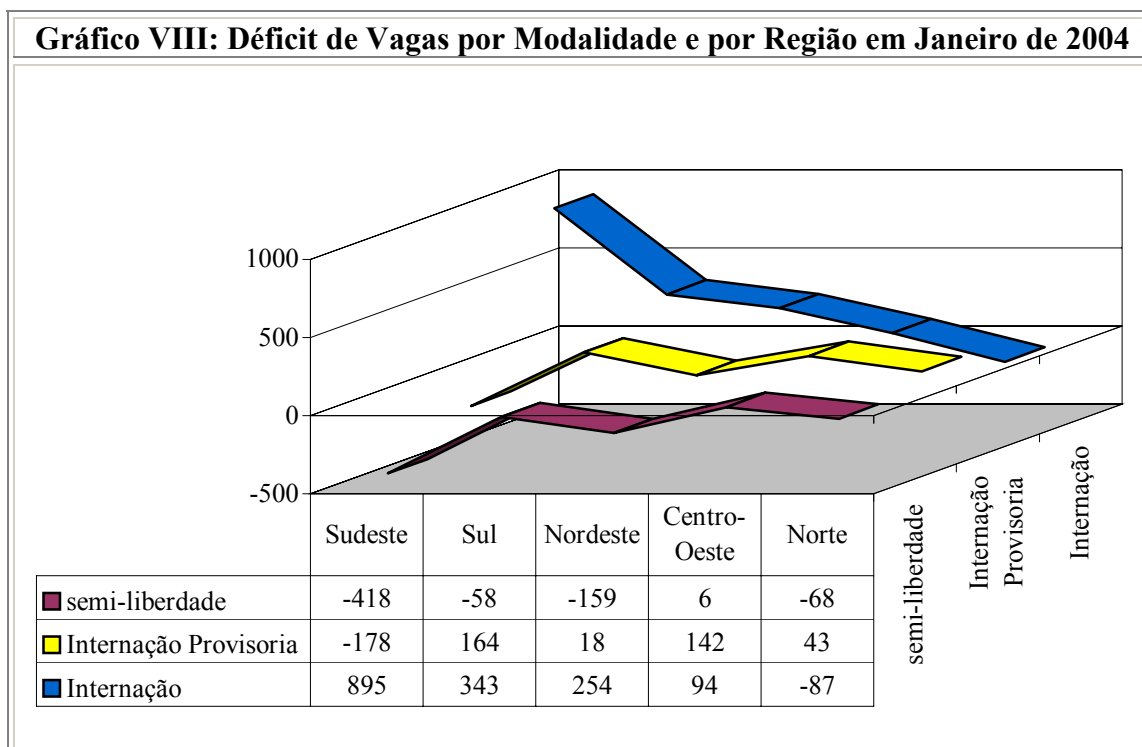
Fonte: Levantamento da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SEDH. Informações fornecidas pelos estados – Jan/04 e IBGE – Censo 2000.

Notas: Cálculo do Déficit de Vagas: Subtraindo-se o número de adolescentes e jovens cumprindo determinada modalidade de MSE da Capacidade de Atendimento desta modalidade.

Números positivos: Número excedente de adolescentes ou *Déficit de Vaga*.

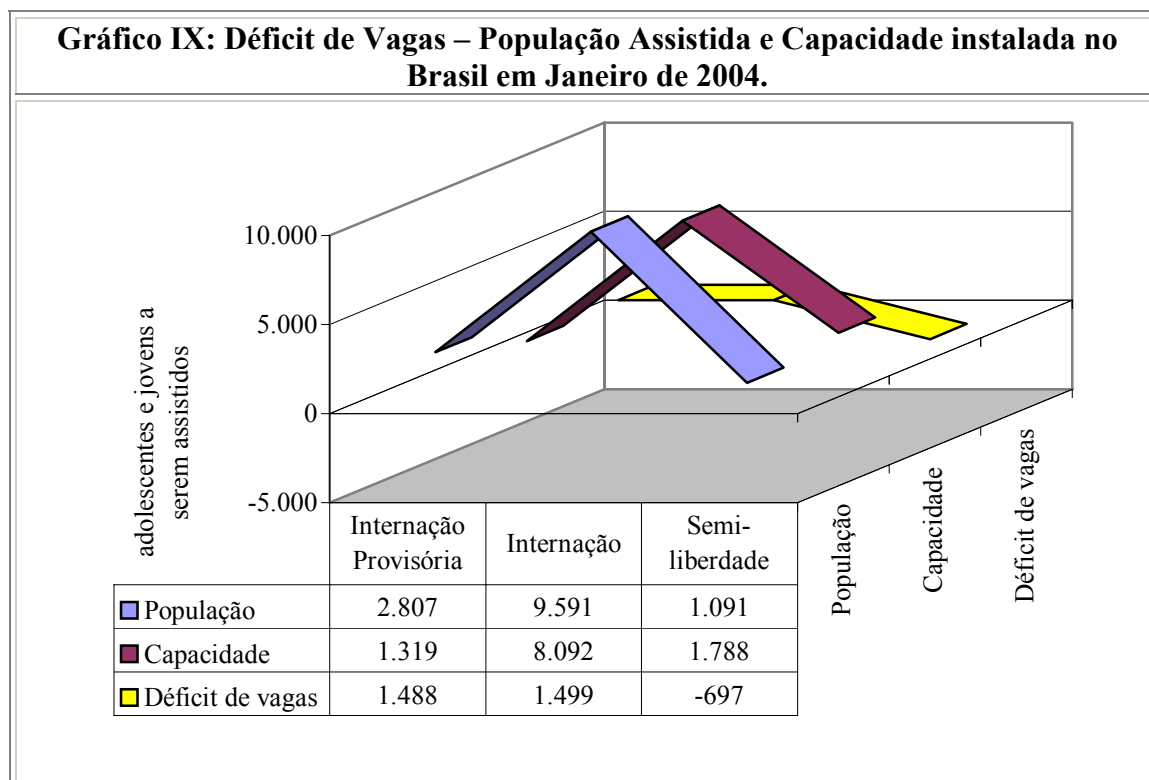
Números negativos: Número excedente de Vagas.

Conforme os dados do Gráfico VIII é visível o déficit de vagas de internação em todas as regiões, com exceção da região Norte que possui um número excedente em duas modalidades. A região Sudeste é líder no déficit de vagas para internação de adolescentes infratores, pois em janeiro de 2004 contava com a falta de 895 vagas, seguida das regiões Sul (343), Nordeste (254) e Centro-Oeste (94).



**Fonte:** Levantamento da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SEDH. Informações fornecidas pelos estados – Jan/04 e IBGE – Censo 2000

Os dados do Gráfico IX, a seguir, nos faz refletir sobre algo bastante intrigante, que é o déficit de vagas para internação e um superávit de vagas nas medidas de semi-liberdade e internação provisória, isso contraria a justificativa do Poder Judiciário de internação exacerbada de adolescentes, ou seja, se há vagas para medidas em meio aberto porque continuam internando adolescentes demasiadamente com a justificativa de que as vagas não existem? Com isso assistimos o aumento do número de atos infracionais cometidos por crianças e adolescentes, ausência de recursos preventivos e a necessidade de um maior investimento nas áreas de educação, saúde, cultura e lazer, bem como, a inserção do jovem no mundo do trabalho através de programas e projetos educacionais.

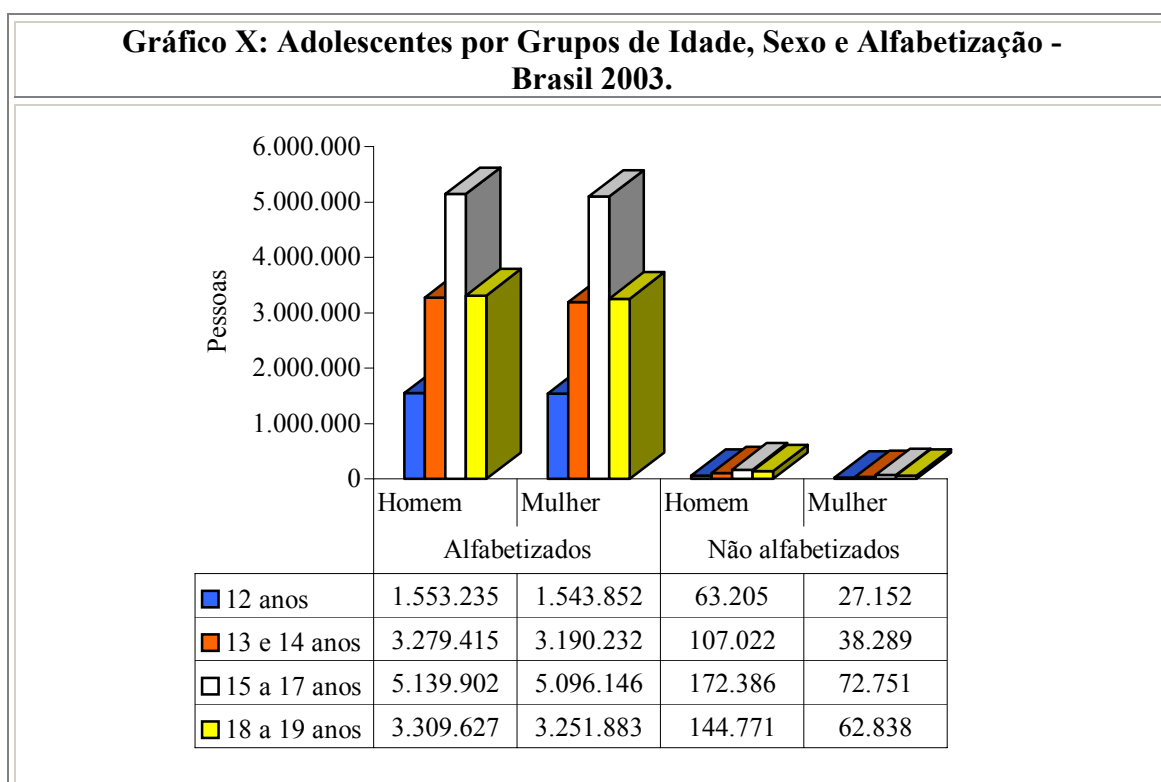


**Fonte:** Levantamento da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SEDH. Informações fornecidas pelos estados – Jan/04 e IBGE – Censo 2000

### **3.6 – PERFIL DO ADOLESCENTE INFRATOR QUE CUMPRE MEDIDA DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE NO BRASIL E NO ESTADO DE SÃO PAULO - 2001/2002/2003.**

Os dados que serão apresentados nesta parte da pesquisa contribuirão para um melhor entendimento do perfil dos adolescentes infratores do Brasil e do estado de São Paulo, que se encontram em atendimento no SSE (Sistema de Atendimento Sócio-Educativo) da SEDH (Subsecretaria Especial dos Direitos Humanos), órgão ligado a Presidência da República. Pretende-se analisar as características desses adolescentes, entre elas a faixa etária, sexo e alfabetização (*vide Gráfico XI*), situação de ocupação na semana da infração e a sua frequência na escola (*vide Gráfico XII*), o grau de instrução e os que residiam com a família quando cometeram atos infracionais (*vide Gráfico XIV*), segundo gênero por regiões do Brasil, a raça e cor dos adolescentes privados de liberdade e a sua renda familiar (*vide Quadro XVII*).

Como podemos observar nos Quadros e Gráficos a seguir, o grupo etário mais numeroso é aquele ocupado pelos adolescentes de 15 a 19 anos. Segundo OLIVEIRA (2001) esse momento demográfico, pelo qual passa a população brasileira, é conhecido como onda jovem, sendo resultado de um aumento do número de nascimentos ocorridos na segunda metade dos anos 80, onde o país atravessou uma fase de crescimento econômico com elevação do PIB em torno de 8% nos anos de 1984, 1985 e 1986. Assim, o desempenho mais favorável da economia, associado ao ambiente político de transição democrática, pode ter gerado uma onda de otimismo e de esperança em relação ao futuro por parte da população brasileira e, de certo modo, ter contribuído para a alta fecundidade verificada em meados dos anos 80.

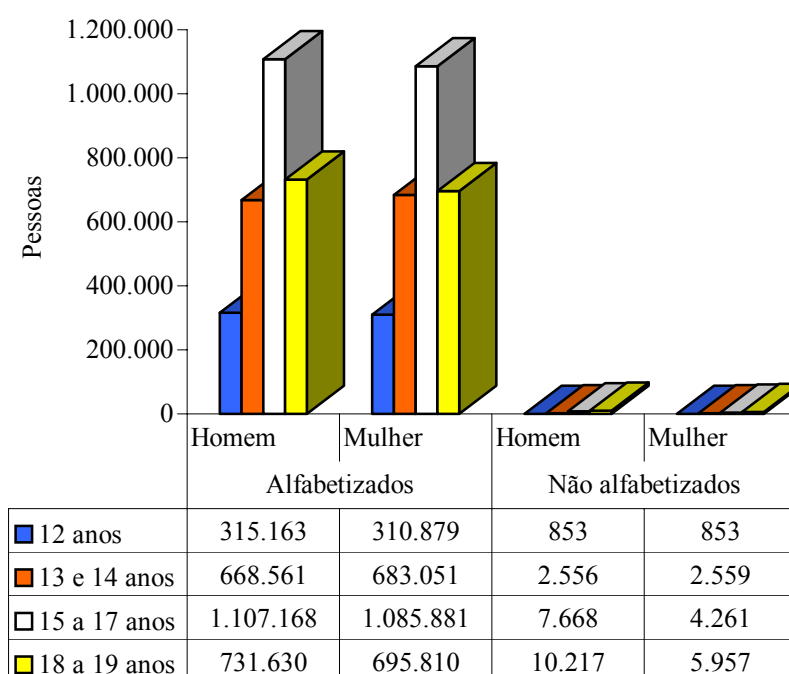


Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2003.

Notas:

- 1) Para Brasil: exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.
- 2) Para Região Norte: exclusive a população rural de todas as UF componentes (exceto Tocantins).

**Gráfico XI: Adolescentes por Grupos de Idade, Sexo e Alfabetização – Estado de São Paulo – 2003.**



Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2003.

Notas:

- 1) Para Brasil: exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.
- 2) Para Região Norte: exclusive a população rural de todas as UF componentes (exceto Tocantins).

Os Gráficos X e XI apresentam que ainda existem adolescentes que não foram alfabetizados, tanto meninos quanto meninas em todas as faixas de idade, isto no Brasil e no estado de São Paulo. Outro fator considerável é que diante do contexto geral da população feminina e masculina a disparidade quanto aos grupos de idade e sexo, ambas se encontram equilibrados, por exemplo, no Brasil temos uma população equilibrada de adolescentes do sexo masculino e feminino, no estado de São Paulo, basicamente é a mesma coisa, pois a diferença é muito pequena de uma para outro.

Comparando-se o número de crianças e adolescentes alfabetizados e não alfabetizados no Brasil e no estado de São Paulo, podemos dizer que ainda há muito que se fazer para o acesso e a garantia de permanência destes indivíduos na escola. Para chegar a estes resultados somamos o número de alfabetizados e não alfabetizados de



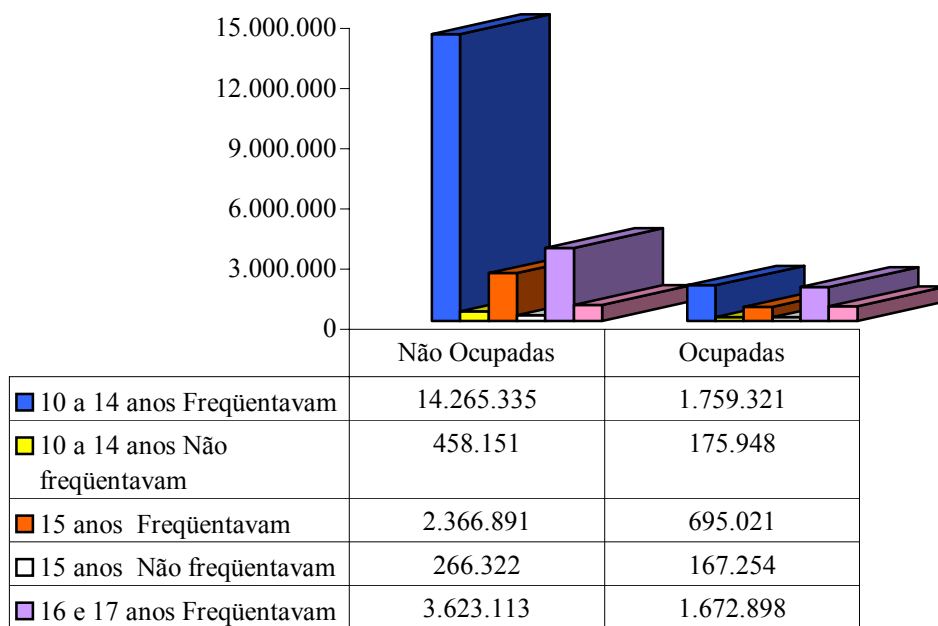
ambos os sexos e consideramos essa somatória como o total de indivíduos, aplicamos a regra de três e chegamos aos percentuais em nível de Brasil e do estado de São Paulo.

No Brasil, os percentuais de crianças e adolescentes não alfabetizados são os seguintes: na faixa etária de 12 anos temos 2,83% de crianças que não foram alfabetizadas, sendo que no estado de São Paulo temos 0,27%, podendo considerar que cerca de 9,5% das crianças desta faixa etária do Brasil se encontram em nosso estado. É algo bastante complexo por se tratar de crianças que deveriam estar matriculadas no ensino fundamental, que é obrigatório por lei. Na faixa etária de 13 e 14 anos, o Brasil possui 2,20% de crianças e adolescentes analfabetos, já no estado de São Paulo, temos 0,38%, considerando 17% de crianças e adolescentes desta faixa etária não obtiveram o acesso à escola, ou se encontram em situação de evasão, abandono dos estudos, etc.

Os adolescentes brasileiros de 15 a 17 anos considerados não alfabetizados representam 2,34% da população desta faixa etária, sendo que no estado de São Paulo, se encontram 0,54%, podendo considerar que 23% desta população de adolescentes analfabetos encontram-se em nosso estado. Isso significa e revela a necessidade da ampliação e universalização do ensino médio, possibilitando uma melhoria na qualidade do trabalho realizado, para com isso, garantir o acesso e a permanência destes estudantes. Por fim, os jovens brasileiros de 18 a 19 anos analfabetos são de 3,07%, no estado de São Paulo, 1,12%, considerando-se que 36,5% desta população de jovens analfabetos habitam o estado paulista. Embora, as políticas educacionais estejam voltadas para estas questões, percebemos que os dados representam os possíveis caminhos para a implementação de uma educação de qualidade para todos.

Quanto aos quesitos escolaridade, ocupação e rendimento, o Gráfico XIII, nos mostra que a maior parte dos adolescentes privados de liberdade no Brasil não freqüentava a escola quando praticaram o delito (51%) e não trabalhavam (49%), sendo que entre os que trabalhavam cerca de 40% exerciam ocupações no mercado informal. De modo geral, pode-se afirmar que estar na escola e/ou ter um trabalho são ingredientes fundamentais para livrar o adolescente da prática de atos infracionais, indicando que o investimento em educação e em profissionalização é um instrumento potente para redução da delinquência juvenil.

**Gráfico XII: Adolescentes por grupos de idade, por situação de ocupação na semana de referência, e freqüência à escola - Brasil 2001.**

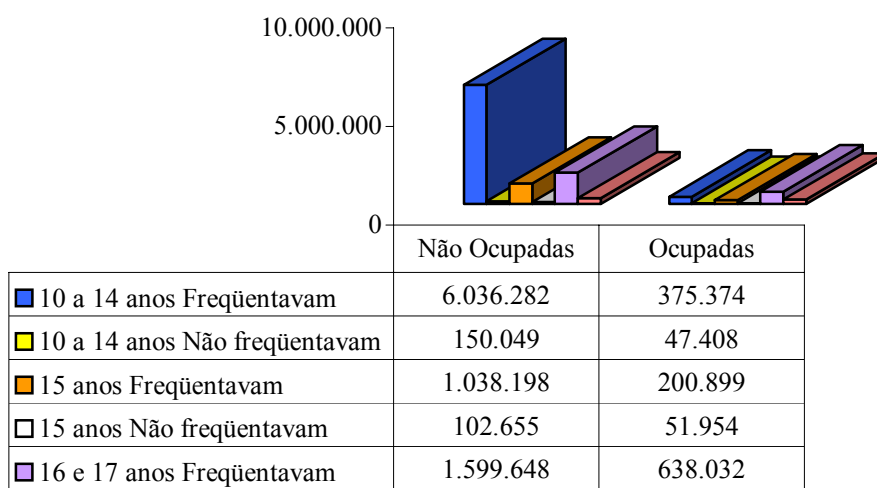


Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2001.

Nota: 1 - Para Brasil: exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

2 - Para Região Norte: exclusive a população rural de todas as UF (exceto Tocantins).

**Gráfico XIII: Adolescentes por grupos de idade, por situação de ocupação na semana de referência, e freqüência à escola - Estado de São Paulo – 2001**

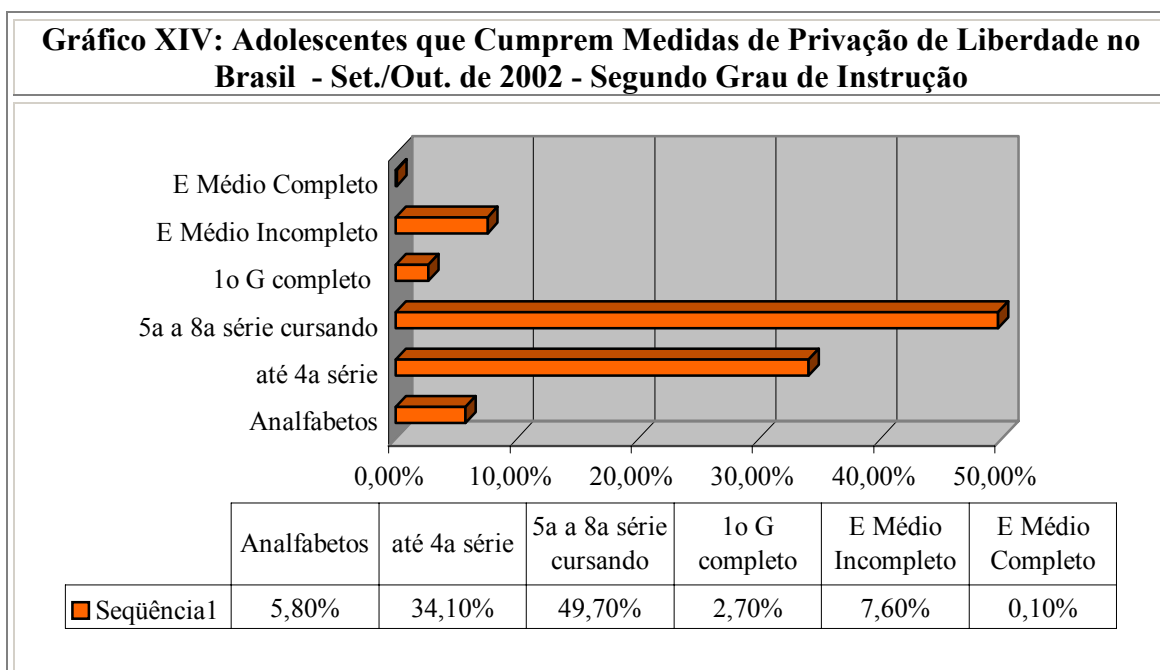


Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2001.

Nota: 1 - Para Brasil: exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

2 - Para Região Norte: exclusive a população rural de todas as UF (exceto Tocantins).

É possível pela análise do Gráfico XIV, observar que 89,6% dos adolescentes internos, não concluíram o ensino fundamental, apesar dos mesmos se encontrarem em uma faixa etária de 16 a 18 anos, que seria equivalente a do ensino médio. Cabe notar também que existe entre esses adolescentes uma proporção ainda significativa de analfabetos, em torno de 6%, e que 2,7% conclui o ensino fundamental e 7,6% iniciou o ensino médio.



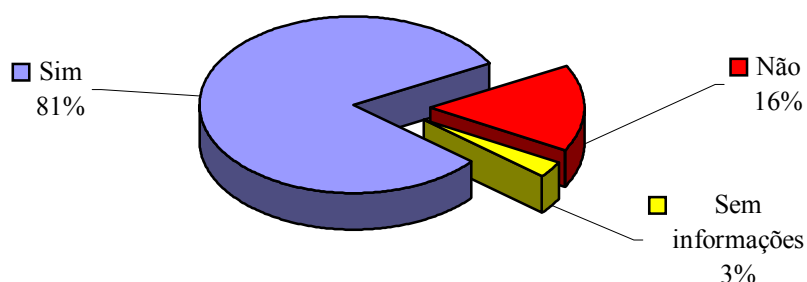
Fonte: IPEA/ MJ – DCA – Mapeamento Nacional da Situação das Unidades de Execução de Medidas de Privação de Liberdade (set./out. de 2002).

Obs: Para o Estado de São Paulo foram considerados 70% da população de adolescentes em privação de liberdade e para o Rio Grande do Sul 50% dos adolescentes.

O número de infrações supera o número de internos porque os adolescentes praticaram mais de um delito.

De acordo com os dados do Gráfico XV, 81% dos adolescentes internados viviam com a família na época em que praticaram o delito, o que resultou na sentença de privação de liberdade. Esta informação é fundamental para derrubar o mito de que os adolescentes infratores são meninos de rua que foram abandonados, ou que, por opção, deixaram suas famílias. Fica claro também que não é a ausência de convivência familiar o fator determinante do ingresso no mundo infracional. A motivação para o ingresso está muito mais relacionada com a qualidade do vínculo familiar mantido com o adolescente.

**Gráfico XV: Adolescentes que Cumprem Medidas de Privação de Liberdade no Brasil - Set/Out 2002 - Viviam com Familiares ao Praticaram o Delito**



Fonte: IPEA/ MJ – DCA – Mapeamento Nacional da Situação das Unidades de Execução de Medidas de Privação de Liberdade (set/out - 2002)

Obs: Para o Estado de São Paulo foram considerados 70% da população de adolescentes em privação de liberdade e para o Rio Grande do Sul 50% dos adolescentes.

Em recente pesquisa realizada pela UNICEF (2002), que ouviu a opinião de adolescentes brasileiros de todos os níveis de renda e em todas as regiões brasileiras a respeito de temas variados, a família foi apontada pelos adolescentes como a principal responsável pela garantia de direitos e do bem estar de adolescentes (85%), acima da escola (40%), da igreja, (24%), da comunidade (23%), do governo (20%), da polícia (16%) e dos partidos políticos (5%). Ainda segundo esta pesquisa, além de importante instituição, a família é fonte de alegria para os adolescentes e os conflitos familiares foram citados como um dos principais motivos de infelicidade para os mesmos:

*Mesmo diante de relatos de situações adversas e até mesmo de estruturas desgastadas é inegável o sentimento de que a família é o porto seguro que todos precisam ter. Para os adolescentes, a desestruturação familiar é a causa da violência, da falta de moral, do uso de drogas e da fraqueza de espírito.*

*UNICEF (2002) “A voz dos adolescentes” – pág. 45*

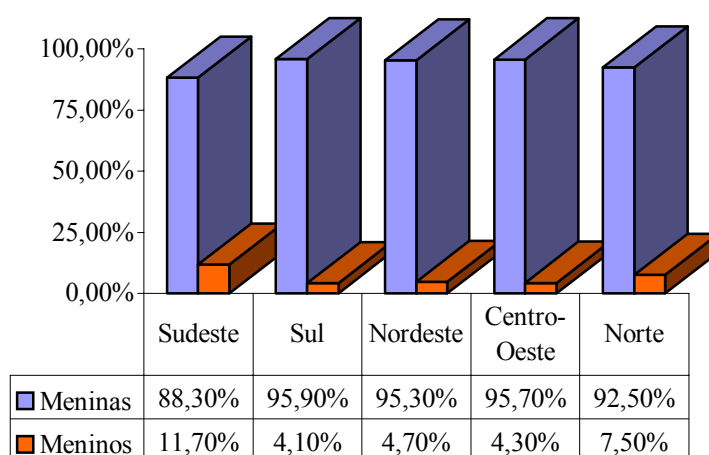
Assim, a informação de que os adolescentes viviam com a família na época em que praticaram o delito, conjugada à importância que os adolescentes concedem à qualidade do vínculo familiar, é uma valiosa contribuição para a elaboração de políticas públicas voltadas para promover a garantia de direitos às crianças e aos adolescentes, pois emerge dessa condição a importância de bons programas e projetos voltados para o

núcleo familiar básico e não mais para a criança/adolescente como um indivíduo isolado. Além disso, denota-se a idéia de serem criadas políticas públicas que visam o fortalecimento dos vínculos familiares com os adolescentes, essas medidas em muito contribuiriam para reduzir a entrada dos jovens na delinqüência juvenil (*vide Gráfico XVI*).

Segundo os dados da Pesquisa IPEA/MJ – DCA, denominada “Mapeamento Nacional da Situação das Unidades de Execução de Medidas de Privação de Liberdade” realizadas nos meses de setembro e outubro de 2002 e de acordo com o Gráfico XVI, o mundo das internações é predominantemente masculino, pois aproximadamente 90% dos adolescentes que cumprem medida de privação de liberdade no Brasil são do sexo masculino, as meninas internas representam apenas 6% do universo. Em números absolutos isto significa que nos meses de setembro e outubro de 2002, para cada 100 meninos internados existiam apenas 06 meninas nas mesmas condições.

Segundo pesquisa do IPEA/MJ/DCA (2002), pelo fato das adolescentes internas serem um número bem mais reduzido, as instituições femininas de internação, quando existentes nas unidades da federação, encontram-se, geralmente, sub-ocupadas, sendo possível, na opinião dos gestores das instituições, a realização de atendimento mais individualizado, além das meninas poderem contar com acomodações mais adequadas do que as disponíveis para os meninos.

**Gráfico XVI: Adolescentes que Cumprem Medidas de Privação de Liberdade – Set./Out. de 2002 - Segundo Sexo**

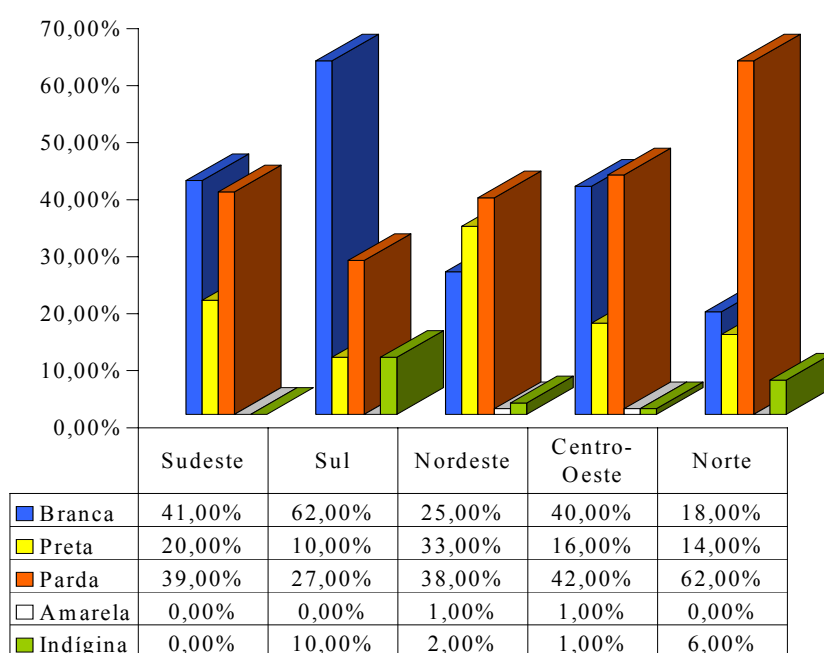


Fonte: IPEA/ MJ – DCA – Mapeamento Nacional da Situação das Unidades de Execução de Medidas de Privação de Liberdade (set/out 2002).

Obs: Para o Estado de São Paulo foram considerados 70% da população de adolescentes em privação de liberdade e para o Rio Grande do Sul 50% dos adolescentes.

Ainda, segundo os dados da Pesquisa IPEA/MJ – DCA, denominada “Mapeamento Nacional da Situação das Unidades de Execução de Medidas de Privação de Liberdade” realizadas nos meses de setembro e outubro de 2002, em relação à raça/cor dos adolescentes que se encontravam institucionalizados neste período, havia uma variação de raça e cor muito grande, dependendo de uma região para outra, sendo que as predominantes eram a raça parda e branca, por exemplo, na região Sudeste, 41% dos adolescentes institucionalizados são da raça branca, 39% são pardos e 20% são pretos. Na região Norte 62% são pardos, 18% são brancos e 14% são pretos. No Sul, a predominância de adolescentes é da raça branca. Diante disto, podemos perceber que não são somente os negros e pardos que cometem atos infracionais e que existem uma grande parcela de adolescentes da raça branca que se encontram privados de liberdade.

**Gráfico XVII: Adolescentes que Cumprem Medidas de Privação de Liberdade – Set/Out - 2002 - Segundo Raça/Cor**

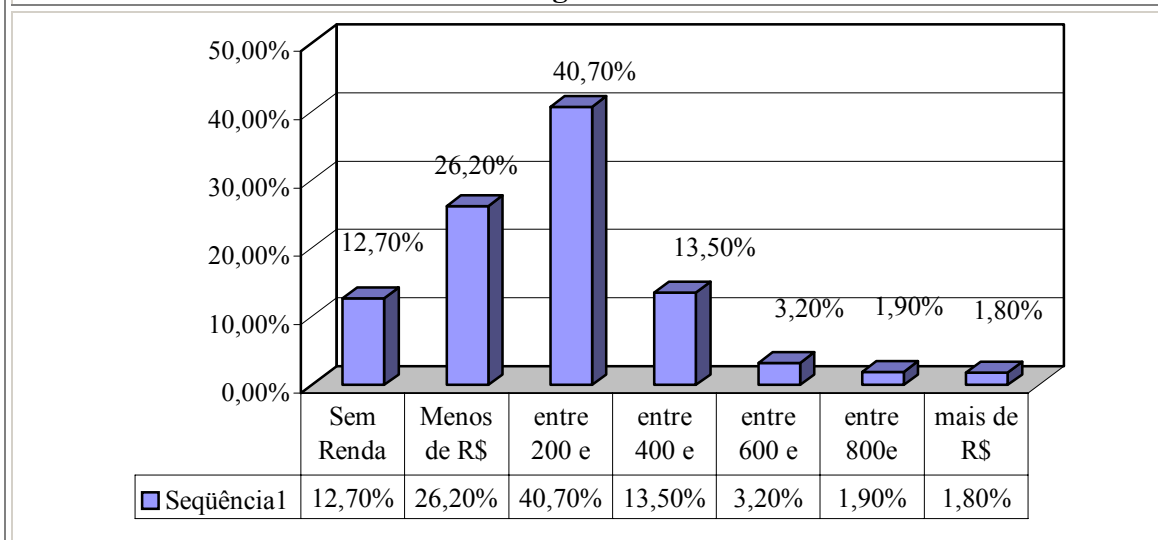


Fonte: IPEA/ MJ – DCA – Mapeamento Nacional da Situação das Unidades de Execução de Medidas de Privação de Liberdade (set/out 2002).

Obs: Para o Estado de São Paulo foram considerados 70% da população de adolescentes em privação de liberdade e para o Rio Grande do Sul 50% dos adolescentes.

Os dados de rendimento familiares visualizados no Gráfico XVIII demonstram que os adolescentes internados nas instituições de execução de medida sócio-educativa de privação de liberdade são oriundos de famílias de classes média/pobre, uma vez que 40,7% vivem em famílias cujo rendimento mensal varia de 1 até dois salários mínimos vigentes em setembro e outubro de 2002, seguidas de 26,2% de famílias com menos de 1 salário mínimo e 12,7% das famílias se encontravam sem renda. Mesmo não dispondo da renda familiar per-capita, em termos de média, um núcleo familiar básico constituído por quatro pessoas, o que confere uma renda familiar per-capita na ordem de R\$50,00 a R\$100,00/mês, quantia esta insuficiente para fazer jus a todas as necessidades básicas de um ser humano. Assim, conclui-se que os jovens quando praticavam o delito, estavam enfrentando dificuldades para satisfazer algumas necessidades essenciais, como por exemplo: morar em domicílio adequado, transporte, vestuário e usufruto de uma alimentação adequada, etc.

**Gráfico XVIII: Adolescentes que Cumprem Medidas de Privação de Liberdade – Set/Out 2002 - Segundo Renda Familiar**



Fonte: IPEA/ MJ – DCA – Mapeamento Nacional da Situação das Unidades de Execução de Medidas de Privação de Liberdade (set/out 2002)

Obs: Para o Estado de São Paulo foram considerados 70% da população de adolescentes em privação de liberdade e para o Rio Grande do Sul 50% dos adolescentes

### **3.7 – ATENDIMENTO ESCOLAR DA POPULAÇÃO DE 12 A 18 ANOS NO BRASIL – COMPARATIVO DO ANO DE 1992 A 2001.**

O atendimento escolar da população jovem brasileira, na faixa etária de 12 a 18 anos, fazendo um comparativo do ano de 1992 a 2001, ilustrado nos Gráficos XIX e XX são muito importantes para se perceber o crescimento dessa população e seu atendimento na prática, ou seja, a porcentagem de adolescentes que se encontram estudando segundo os dados do IBGE – através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

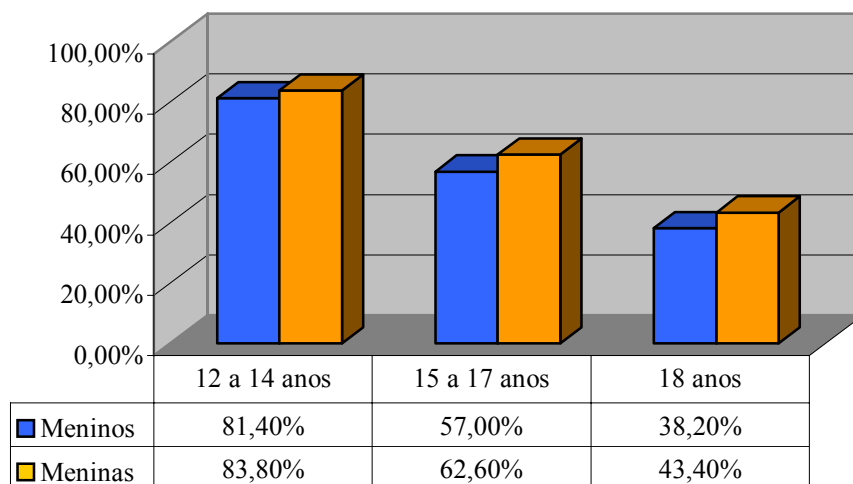
Segundo estes dados, houve um crescimento significativo de crianças e adolescentes sendo escolarizados, pois no ano de 1992, tinha-se na faixa etária de 12 a 14 anos 81% de meninos na escola, no ano de 2001 esse número aumentou para 95%, ou seja, houve um aumento de aproximadamente 13% de atendidos. A mesma coisa acontece com as meninas de 12 a 14 anos que no ano de 1992 eram 84% e em 2001 passou para 95%, aumentando aproximadamente 12% na média.

Em 1992, há uma diminuição do número de adolescentes atendidos, ao passarem do ensino fundamental para o ensino médio, ou seja, a criança e o adolescente concluíam o ensino fundamental e não dava continuidade no ensino médio. Em 2001, esse quadro se modifica, a disparidade não é tão grande, isso significa que o adolescente tem dado uma maior importância para a escola, uma vez que o acesso ao mercado de trabalho tem exigido um maior nível de escolaridade e o governo tem adotado medidas para diminuir a distância idade-série, podemos citar como exemplo a adoção de ciclos, a implantação do regime de progressão continuada, aceleração de aprendizagem entre outros.

Com isso, percebemos que a demanda de crianças e adolescentes para atendimento escolar aumentou de maneira geral, gerando impactos nas redes municipais e estaduais de ensino, tais como a ampliação do número de vagas para alunos de todas as faixas etárias, a construção de novas escolas de ensino fundamental e médio em todo o Brasil e um maior investimento na qualificação docente.

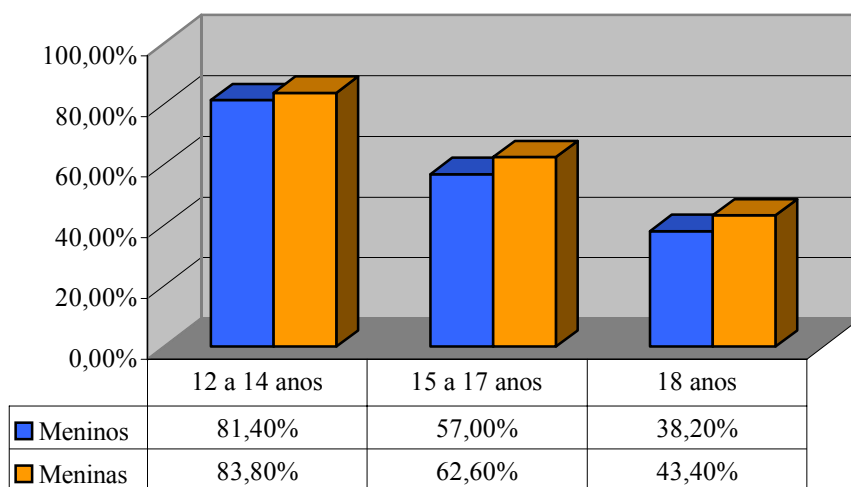


**Gráfico XIX: 1992 – Taxa de Atendimento Escolar da População Brasileira – de 12 a 18 anos.**



Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2001.

**Gráfico XX: 2001 - Taxa de Atendimento Escolar da População Brasileira – de 12 a 18 anos.**



Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2001.

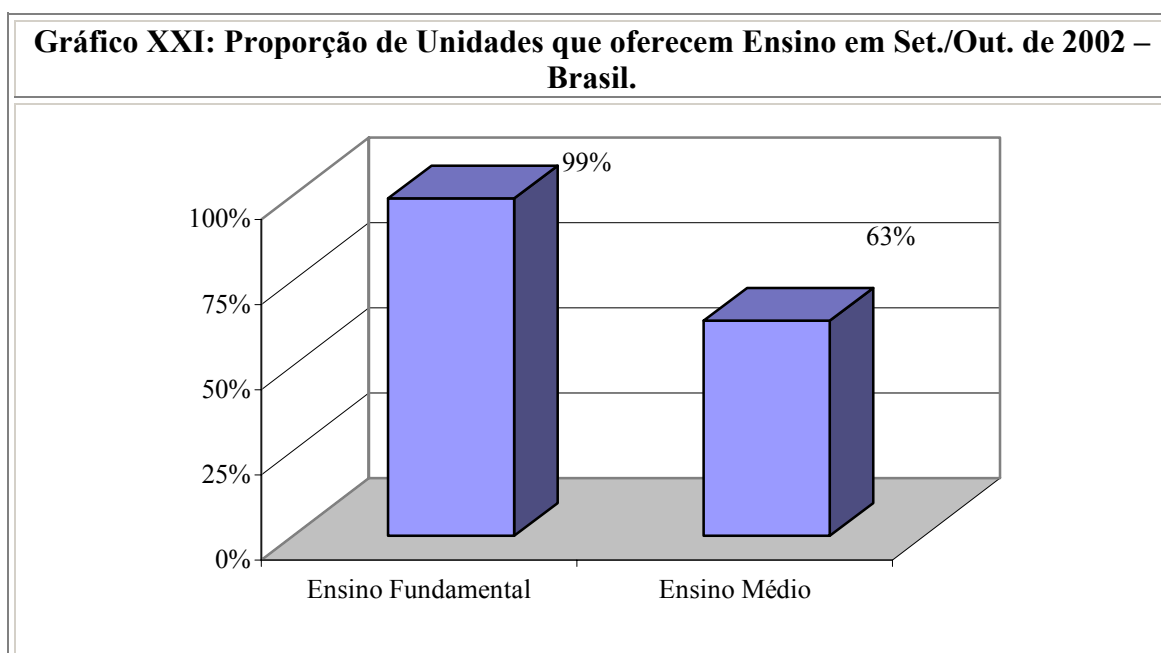
### **3.8 - ATENDIMENTO EDUCACIONAL AO ADOLESCENTE INFRATOR NAS UNIDADES DE INTERNAÇÃO**

De acordo com as legislações vigentes e documentos internacionais existentes, dentre eles, as “Regras das Nações Unidas para Proteção de Jovens Privados de Liberdade de 1990” que tratam da questão do atendimento prestado a criança e ao adolescente infrator, no que diz respeito às garantias de direitos que devem ter, dentre

elas está o direito à Educação. No Brasil, a Constituição Federal, a LDBEN e o ECA estabelecem diretrizes e normatizam as atividades pedagógicas durante a aplicação da medida de internação, além de garantir como direito do adolescente privado de liberdade receber escolarização.

Segundo dados da pesquisa IPEA/MJ/DCA (2002), a maioria das instituições que oferecem ensino fundamental e médio fazem parceria com os Governos Estaduais, através das Secretarias de Estado da Educação, que inserem dentro das unidades de atendimento, escolas públicas para oferecerem ensino regular aos adolescentes que estão cumprindo medidas sócio-educativas de internação e internação provisória. Algumas instituições complementam as atividades desenvolvidas na escola com programas de suplementação e acompanhamento escolar, contratando professores com recursos próprios. As unidades ainda contam com recursos como, reforço escolar, exames supletivos, telecurso, aceleração de estudos e correção de fluxo, etc.

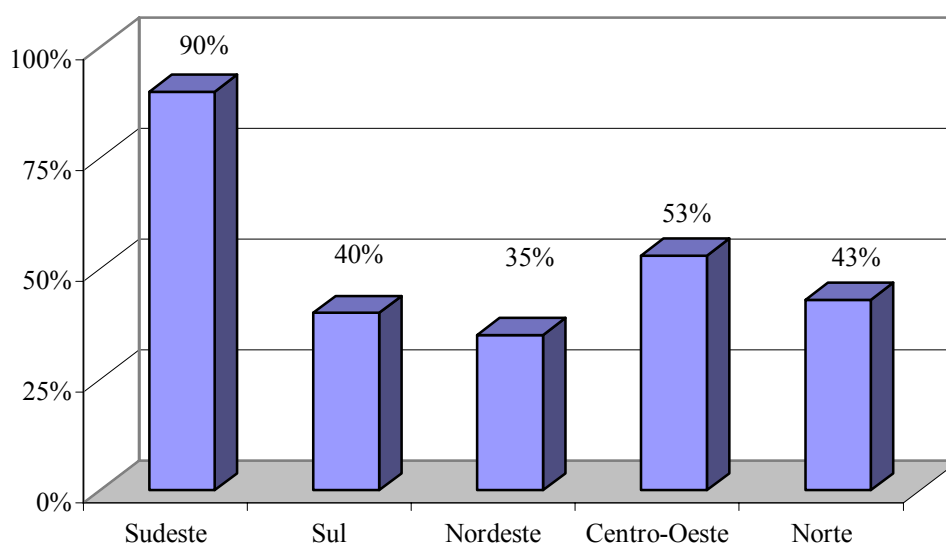
O Gráfico XXI apresenta um panorama geral da Educação nas Unidades de atendimento, onde é possível visualizar que 99% das unidades de atendimento ao adolescente infrator no Brasil possuem ensino fundamental, e 63% o ensino médio.



Fonte: IPEA/ MJ – DCA – Mapeamento Nacional da Situação das Unidades de Execução de Medidas de Privação de Liberdade (set/out 2002)

Já no Gráfico XXIII, observamos a proporção de unidades que oferecem ensino médio por regiões do Brasil, sendo que a região Sudeste lidera o ranking com 90% de capacidade das suas unidades de atendimento que possuem ensino médio, seguido das regiões Centro-Oeste com 53%, Norte com 43%, Sul 40% e o Nordeste com 35%, isso significa que se as unidades não oferecem escolarização para o adolescentes, os mesmos ficam impossibilitados de estudar, uma vez que se encontram privados de liberdade.

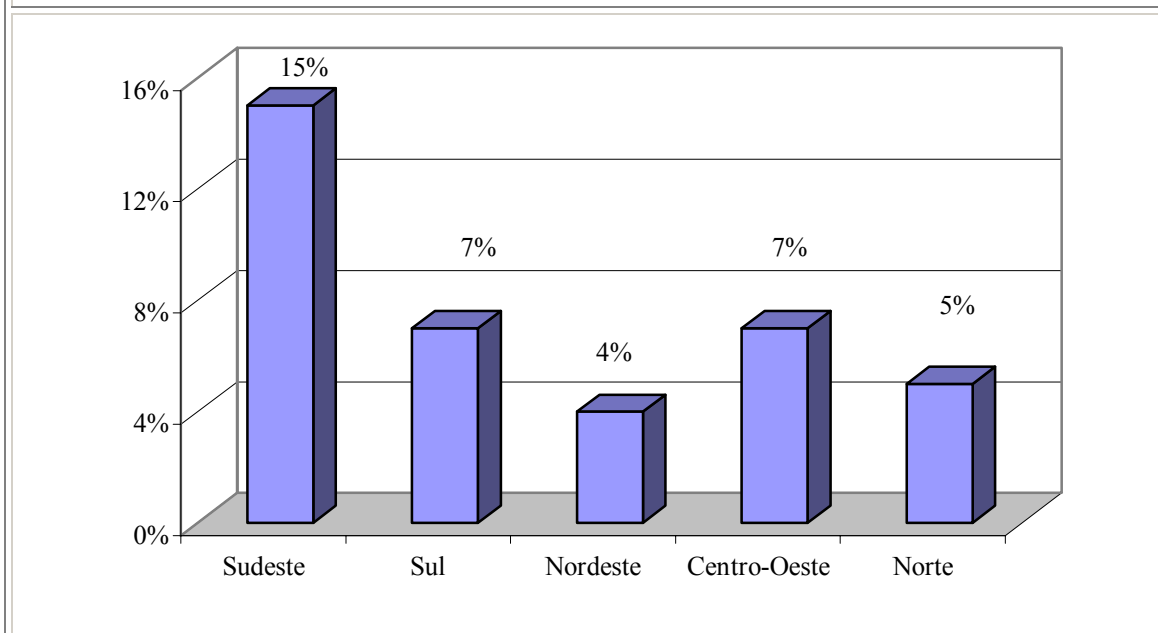
**Gráfico XXII: Proporção de Unidades que oferecem Ensino Médio por Região, em Set./Out. de 2002.**



Fonte: IPEA/ MJ – DCA – Mapeamento Nacional da Situação das Unidades de Execução de Medidas de Privação de Liberdade (set/out 2002)

Outro fator relevante é que nem todos os adolescentes possuem o ensino fundamental para serem matriculados no ensino médio, o Gráfico XXIII, proporciona a porcentagem dos adolescentes que se encontram aptos a freqüentarem o ensino médio por regiões, vejamos, na região Sudeste, somente 15% podem ser matriculados, no Sul e Centro-Oeste 7%, no Norte 5% e no Sul 4%, esses dados nos mostram que os adolescentes que cometem atos infracionais no Brasil possuem uma baixa escolarização, ou seja, a maioria ainda se encontra cursando o ensino fundamental, ou em situações de abandono escolar, evasão, repetência, dependências, elevado número de ausências, etc.

**Gráfico XXIII: Adolescentes aptos a freqüentarem o Ensino Médio por Região, em Set./Out. de 2002.**



Fonte: IPEA/ MJ – DCA – Mapeamento Nacional da Situação das Unidades de Execução de Medidas de Privação de Liberdade (set./out. de 2002).

### **3.9 – INTERNAÇÕES SEGUNDO OS DELITOS PRATICADOS PELOS ADOLESCENTES NO BRASIL E NO ESTADO DE SÃO PAULO – SETEMBRO E OUTUBRO DE 2002.**

Nesta parte do trabalho pretendemos, através dos dados da Pesquisa IPEA/MJ – DCA (2002), demonstrar o percentual de internações segundo os delitos praticados pelos adolescentes no Brasil e no estado de São Paulo. No Quadro XII e no Gráfico XXIV, temos uma visão geral dos delitos cometidos por adolescentes em nível nacional, onde o quesito roubo é líder com 42%, seguido de homicídio com 15%, outros com 13%, que podem ser considerados como porte de arma, seqüestro, tentativa de homicídio, descumprimento de sanções aplicadas anteriormente, furto 11%, tráfico de drogas 7%, latrocínio 5%, estupro 3% e lesão corporal 2%. Alguns questionamentos podem contribuir na reflexão do porquê o roubo encontra-se em primeiro lugar dentre os delitos praticados por adolescentes, pois a renda familiar dos mesmos, conforme já vimos é muito baixa, o que não propicia que tenham acesso a muitos bens proporcionados pelo mundo capitalista.

**Quadro XII: Internações segundo Delitos Praticados – Set./Out. de 2002**

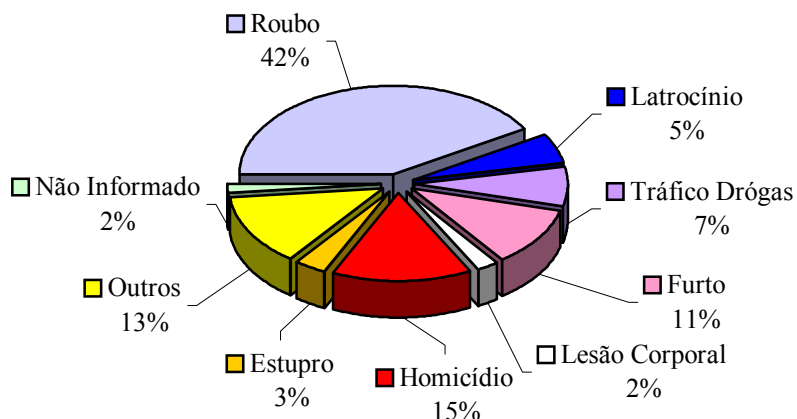
Delitos Praticados Set/Out 2002		Roubo	Latrocínio	Tráfico Drogas	Furto	Lesão Corporal	Homicídio	Estupro	Outros	Não Informado	Total
Sudeste	Espírito Santo	14	1	1	4	1	14	1	18	5	59
	Minas Gerais	103	37	7	84	9	49	11	49	21	370
	Rio de Janeiro	148	8	236	31	8	46	6	48	6	537
	São Paulo	1851	159	182	172	19	287	85	315	50	3120
Sul	Paraná	121	24	39	59	6	43	5	42	2	341
	Rio G <sup>de</sup> do Sul	7	10	5	62	1	32	8	6	0	131
	Santa Catarina	124	33	3	65	21	47	14	35	9	351
Nordeste	Alagoas	4	3	2	6	2	13	6	3	0	39
	Bahia	45	19	5	69	5	68	16	110	6	343
	Ceará	95	27	0	19	22	87	13	109	1	373
	Maranhão	25	3	0	5	6	26	8	16	0	89
	Paraíba	114	8	1	37	5	45	9	0	0	219
	Pernambuco	161	18	23	74	24	74	12	57	6	449
	Piauí	11	7	0	8	2	21	6	1	3	59
	Rio G <sup>de</sup> do Norte	12	10	2	2	0	13	1	16	0	56
	Sergipe	10	0	0	8	0	19	2	4	0	43
Centro-Oeste	Distrito Federal	73	19	10	16	1	34	7	87	3	250
	Goiás	55	5	0	15	1	20	1	16	5	118
	Mato G do Sul	63	1	6	0	0	11	6	16	2	105
	Mato Grosso	41	7	33	22	7	30	12	9	4	165
Norte	Acre	4	1	1	17	2	12	0	24	5	66
	Amapá	12	3	0	5	9	30	7	2	0	68
	Amazonas	21	6	0	5	9	30	7	2	0	80
	Pará	42	6	1	24	7	48	5	10	0	143
	Rondônia	9	0	5	8	0	10	0	5	0	37
	Roraima	2	3	0	0	5	19	3	0	0	32
	Tocantins	0	1	0	7	0	4	4	0	0	16
<b>BRASIL</b>		<b>3167</b>	<b>419</b>	<b>562</b>	<b>824</b>	<b>172</b>	<b>1132</b>	<b>255</b>	<b>1000</b>	<b>128</b>	<b>7659</b>

Fonte: IPEA/ MJ – DCA – Mapeamento Nacional da Situação das Unidades de Execução de Medidas de Privação de Liberdade (set./out. de 2002).

Obs: Para o Estado de São Paulo foram considerados 70% da população de adolescentes em privação de liberdade e para o Rio Grande do Sul os dados correspondem a 50% dos adolescentes.

O número de infrações supera o número de internos porque os adolescentes praticaram mais de um delito.

**Gráfico XXIV: Percentual de Internações segundo Delitos Praticados  
Set./Out. de 2002 - Brasil**

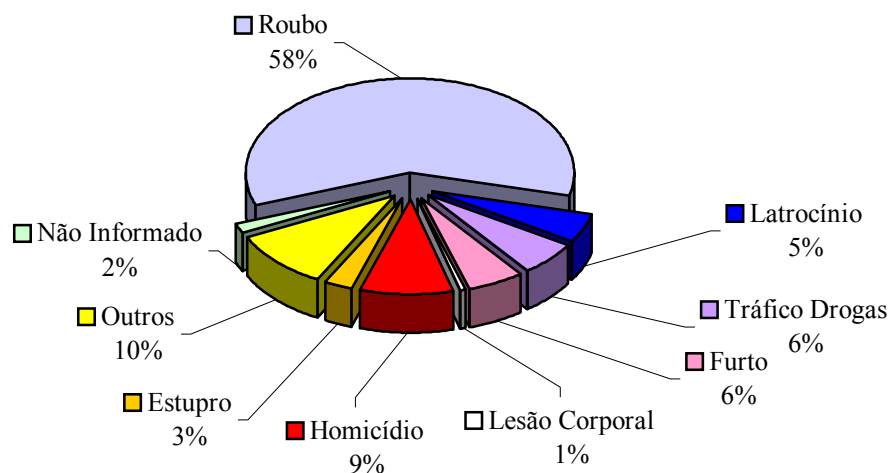


Fonte: IPEA/ MJ – DCA – Mapeamento Nacional da Situação das Unidades de Execução de Medidas de Privação de Liberdade (set./out. de 2002).

Obs: Para o Estado de São Paulo foram considerados 70% da população de adolescentes em privação de liberdade e para o Rio Grande do Sul 50% dos adolescentes. O número de infrações supera o número de internos porque os adolescentes praticaram mais de um delito.

No estado de São Paulo, através do Gráfico XXV, os principais delitos praticados pelos adolescentes infratores, nos meses de setembro e outubro de 2002, foram os seguintes: roubo 58%, outros 10% - que são porte de arma, seqüestro, tentativa de homicídio, descumprimento de sanções aplicadas anteriormente, homicídio 9%, furto e tráfico de drogas 6%, latrocínio 5% e estupro 3%. A configuração destes delitos demonstram o perfil e os fatores condicionantes que levaram os adolescentes paulistas a cometerem ato infracional, possibilitando um melhor estudo das possíveis causas de infração. O roubo é a principal causa de internação no estado de São Paulo, isso significa que, dentre outras possibilidades, o roubo está relacionado diretamente ao uso de drogas, uma vez que segundo os dados da FEBEM-SP, divulgados no jornal Folha de São Paulo do mês de junho de 2005, 32% dos adolescentes internados na instituição admitiram ser usuários de drogas e que quando não possuem as mesmas acabam tendo que roubar para manter o vício e/ou pagar dívidas do tráfico. Não podemos negar que as condições de vida desses adolescentes na periferia são bem precárias, tornando o tráfico um meio de subsistência e uma forma de obter e satisfazer seus desejos naturais de adolescente, é claro que não podemos justificar essas ações com estes argumentos, porém é algo que não pode deixar de ser considerado quando o nosso objeto de estudo é um ser em desenvolvimento.

**Gráfico XXV: Percentual de Internações segundo Delitos Praticados  
Set/Out. de 2002 – Estado São Paulo**



Fonte: IPEA/ MJ – DCA – Mapeamento Nacional da Situação das Unidades de Execução de Medidas de Privação de Liberdade (set./out. de 2002).

Obs: Para o Estado de São Paulo foram considerados 70% da população de adolescentes em privação de liberdade e para o Rio Grande do Sul 50% dos adolescentes. O número de infrações supera o número de internos porque os adolescentes praticaram mais de um delito.

É importante ressaltar que a classificação de delitos no ECA é diferente do Código Penal, no sentido de que, por exemplo, para o Código Penal, o roubo e o latrocínio é um delito contra o patrimônio, a lesão corporal e o homicídio são delitos contra a pessoa, o estupro é considerado um crime contra os costumes. Para o ECA, qualquer desses crimes podem se constituir como ato infracional cometido com grave ameaça ou violência contra a pessoa, sendo passível de aplicação de medida sócio-educativa de internação a estes adolescentes. Nesse sentido, o ECA, em seu Artigo 112, enumera várias medidas preventivas a internação, sendo a advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, inserção em regime de semi-liberdade e posteriormente, como último recurso, a internação do mesmo.

#### 4 – ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Os dados apresentados e as características apontadas durante o desenvolvimento deste capítulo evidenciam o quadro de desigualdades que prevalecem entre os adolescentes brasileiros, destacando-se as diferenças que existem entre raça/cor, renda familiar, convivência familiar, delitos praticados, idade-série escolar, meninos e meninas infratoras que tiveram passagens pelas instituições, etc. Entretanto, segundo JACCOUD (2002), o fenômeno contemporâneo do ato infracional juvenil está associado não à pobreza e a miséria em si, mas deve-se principalmente à desigualdade social, ao não exercício da cidadania e à ausência de políticas sociais básicas supletivas e de proteção, que devem ser implementadas pelo Estado. É a convivência em um mesmo espaço social de adolescentes pobres e ricos que avulta a revolta e confunde a busca do adolescente por reconhecimento social e pela construção de sua identidade. Pois, não é por outro motivo que os alvos preferenciais do delito juvenil são as roupas, os objetos de marcas, bonés, tênis, relógio, ou tudo o mais de que são expropriados e que representam “status” de consumo na sociedade contemporânea.

Segundo OLIVEIRA (2001), para os adolescentes que vivem em família de baixa renda, sem escola e sem trabalho, quais seriam as estratégias possíveis de reconhecimento, excetuando o delito? Em que medida a mobilidade social, um mecanismo considerado legítimo, poderia ser uma saída de valorização para a juventude da periferia? Como está o acesso desses jovens a escola e ao trabalho que são as duas formas mais utilizadas para o reconhecimento social em nossa sociedade? Estes apontamentos propiciados pela autora nos leva à reflexão e à tomada de consciência sobre a importância da educação na vida destes jovens, bem como do trabalho, que seria uma forma estratégica de ascensão social e sustentabilidade para os mesmos. No estado de São Paulo, a escolarização oferecida nas unidades de atendimento para o adolescente infrator é gerida pela Secretaria de Estado da Educação e quanto à questão do trabalho, existem alguns projetos e programas desenvolvidos pela FEBEM-SP de qualificação profissional, na forma de parcerias com empresas privadas, onde os adolescentes são encaminhados para entrevistas e posterior contratação, estes são casos isolados que acontecem em duas unidades da Grande São Paulo, mas que poderia servir de exemplo para as demais.



Os dados da pesquisa IPEA/MJ-DCA (2002), apontam vários itens sobre as principais dificuldades para o oferecimento da profissionalização aos adolescentes infratores que se encontram nas instituições de internação no Brasil, dentre elas está a insuficiência/inadequação de espaço físico para a realização de oficinas, material de trabalho e carga horária deficitária, descontinuidade de cursos, a utilização de metodologias fora da realidade dos jovens, baixa qualidade dos cursos e poucos instrutores, baixa escolaridade dos adolescentes, reduzido número de vagas, superlotação das turmas, a falta de um programa de profissionalização específico, dificuldade nas parcerias e a escassez de recursos.

Ainda segundo os dados do IPEA/MJ-DCA (2002), dentre os critérios adotados para encaminhar os adolescentes para os cursos, destaca-se comportamento/disciplina, utilizado por 42% das unidades – que indica a utilização da profissionalização como prêmio, por um comportamento considerado bom. Isto ocorre em diversas situações do cotidiano destes adolescentes, que vai desde a participação em oficinas como em atividades de recreação e lazer. Esta prática acaba se tornando um jogo de trocadilhos e chantagens, que ao invés de estimular a boa convivência porque é bom conviver, se faz esse tipo de troca que acaba sempre ocorrendo, ou seja, se eu fizer isso, o que eu vou ter em troca?

Com relação à educação escolar destes adolescentes é preciso que ocorram algumas ações pontuais, como um maior empenho por parte das equipes escolares e das famílias para que estes jovens continuem estudando e participando de programas complementares de profissionalização e educação para o trabalho, uma vez que os dados pesquisados mostraram que freqüentar a escola diminui as chances de internação, bem como, outro fator importante é o trabalho, já que a maior parte dos adolescentes internados não trabalhavam quando cometeram o delito que os conduziu à internação.

Não podemos deixar de responsabilizar duas grandes instituições que estão intrinsecamente envolvidas na questão do adolescente infrator, o Estado, como primeiro setor<sup>64</sup>, responsável pela gestão das políticas públicas e implementação das ações necessárias para uma mudança no atendimento prestado à criança e ao adolescente, bem como sobre as questões orçamentárias. Em segundo, a sociedade que acaba sendo co-responsável, na medida em que não contribui para a construção da igualdade, tanto de

---

<sup>64</sup> Definição dada por MONTÃO (2002), onde o estado é responsável pelas questões sociais, denominando-se assim Primeiro Setor.

direitos, quanto de justiça social, ou seja, como podemos admitir que uns tenham tanto e outros não tenham nada? Não podemos esconder nossos olhares, é só visualizarmos ao nosso redor a quantidade de crianças e adolescentes que se encontram em situação de vulnerabilidade social, como nos semáforos, nos lixões, nos estacionamentos, pedindo esmolas no comércio, sendo usados pelos traficantes e fora da escola.

## CONCLUSÃO

A elaboração do presente trabalho de pesquisa passou pelo enfrentamento de dois grandes desafios. O primeiro decorre da abrangência, da diversidade e das especificidades implícitas na questão da infância e da adolescência considerada infratora, bem como o estudo das políticas públicas voltadas para este segmento, a partir de 1927, com a promulgação do Código de Menores de Mello Mattos até a vigência da LDBEN (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) de 1996. O segundo está ligado ao número reduzido de autores e pesquisadores que desenvolveram estudos acerca desta temática, dificultando assim, o acesso a obras e referências para um maior arcabouço e conhecimento teórico.

O debruçar sobre os dados e a pesquisa diária sobre a temática nos mostrou o movimento de avanços e recuos das leis que tinham como objetivo minimizar a problemática da infância e adolescência infratora, de modo geral, a partir da reflexão de GANDINI (1989) que se refere ao estudo das leis de um modo geral, podemos dizer que o controle predominante do Estado vem sendo feito através da elaboração de leis que não garantem qualidade nas ações propostas, uma vez que este processo é conduzido de forma centralizada, sem a participação de todos os envolvidos, tornando as reformas e as leis algo meramente burocrático e improdutivo diante da realidade que se coloca.

A análise do Primeiro Capítulo evidenciou que na perspectiva dos direitos das crianças e adolescentes, a evolução das políticas públicas implementadas a partir da categorização dada por VERGARA (1992), que elabora uma divisão por períodos na história, sendo de 1930-1964 – correcional repressivo; 1964-1988 – assistencialista repressor e a partir de 1988 o período que ele considera como o da garantia de direitos, podemos dizer que estas afirmações ocorrem durante o desenvolvimento do trabalho, onde é possível observar as características de cada período histórico, uma vez que, com o Código de Menores de Mello Mattos os adolescentes eram corrigidos de forma violenta e as políticas se davam de forma corretiva e ditatorial. Após a PNBM (Política Nacional do Bem Estar do Menor) a onda era o assistencialismo, e com a promulgação da Constituição Federal em 1988, mudam-se os paradigmas para o reconhecimento dos direitos de forma integral.

Conforme esta pesquisa evidenciou, na vigência do Código de Menores e da Doutrina da Situação Irregular, muitas atrocidades foram praticadas contra a criança e o adolescente, tendo destaque todo o processo de tentativas de resolução dos problemas enfrentados, o que na verdade acontecia era a segregação dos menores considerados nesta “Situação Irregular”, muitos dos quais eram vítimas de abandono e sequer haviam praticado um ato infracional que lhe proporcionava culpa pela internação. Nesta fase, as leis tinham endereço certo no Brasil: as crianças e adolescentes pobres, aquelas que, via de regra eram consideradas em Situação Irregular, ou seja, estavam fora dos padrões considerados pela sociedade da época, como normal. Para os filhos dos mais ricos caberia a aplicação do Código Civil.

No Capítulo Segundo, é evidenciada a descontinuidade das políticas como um fator relevante para a situação atualmente encontrada, onde ainda há falta de vagas para atendimento do adolescente infrator, o mesmo encontra-se confinado às normas e regras impostas pelas instituições de internação, a sociedade ainda estigmatiza-o constantemente, seja no momento da internação e após, quando o mesmo retorna para a convivência comunitária e familiar, as dificuldades de inclusão social são grandes. Temos ainda, adolescentes internados em cadeias, déficit de vagas de atendimento, no estado de São Paulo, a FEBEM-SP conta com um quadro de funcionários que possui mais agentes de segurança do que educadores, o Conselho Gestor da FEBEM-SP, que no caso é o Conselho Estadual do Bem-Estar do Menor encontra-se desativado, vinculação a diversas Secretarias em um curto período, dentre elas a de Promoção Social (1973-1989), Secretaria do Menor (1990 – 1992), Secretaria da Criança-Família e Bem-Estar Social (1973 – 1989), Desenvolvimento Social (1998 – 1999), Gabinete do Governador (1999 – 2001), Juventude-Esporte e Lazer (2001 – 2002), Educação (2003 – 2004) e atualmente Secretaria da Justiça, um grande rotatividade de Presidentes, Estatuto vigente desde 1973 sem alterações, e ainda vemos o anúncio de construção de novas unidades no estado com capacidade para 150 adolescentes, na contramão do ECA e do que estamos vivenciando.

Segundo OLIVEIRA (2004) a mesma sociedade que, de forma significativa, às vezes se deixa seduzir por propostas falaciosas e inconsistentes como a da redução da maioria penal para a resolução do visível problema da criminalidade e da violência, tem se demonstrado incapaz, salvo raras e meritosas exceções, de propiciar aos seus infratores de maior gravidade o cumprimento adequado das medidas de internação, de liberdade assistida, semi-liberdade e prestação de serviços à comunidade. São muitos os

obstáculos para a realização de um trabalho de inclusão social do infrator em uma sociedade que não se solidariza e desacredita da potencialidade deste jovem em recuperar-se. Para eles, a medida de internação é necessária, pois tira das ruas os jovens criminosos para não correrem risco de vida.

O Capítulo Terceiro faz um levantamento e análise dos dados coletados pelas instituições de pesquisa e pode-se dizer que o quadro de desigualdade existente entre as crianças e adolescentes institucionalizados no estado de São Paulo são bem díspares, no que diz respeito à renda, raça/cor, idade/série escolar, delitos praticados, convivência familiar e internações de meninos e meninas. O Brasil conta com uma população estimada de jovens de 15 a 19 anos sendo considerada a maior entre o número de habitantes das demais faixas de idade, ou seja, o Brasil é um país jovem. Estes dados não são diferentes quando se pesquisa sobre o estado de São Paulo, que possui a maior parte da sua população constituída de crianças e adolescentes. Alguns pontos importantes na atuação preventiva ao ato infracional é a educação e o trabalho. O estudo deste Capítulo evidenciou que a maioria das crianças e adolescentes que infracionou não freqüentava a escola e estava desempregada, estes dados nos levam a refletir sobre a importância de se manter jovens na escola, bem como promover programas e projetos de profissionalização e educação para o trabalho.

As políticas desenvolvidas no estado de São Paulo e o atendimento prestado pela FEBEM-SP aos infratores não têm se dado de forma satisfatória, os dados nos revelam que ainda existem adolescentes em cadeias aguardando vagas, a existência de apenas duas unidades de atendimento inicial para todo o estado, poucos programas de profissionalização, a existência de somente quatro núcleos de atendimento integrado, reduzido número de educadores com maior ênfase na segurança, altos índices de internação e pouco investimento em medidas de meio aberto, tais como liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade. A falta de um trabalho em forma de rede tanto entre as unidades, como de outros órgãos que atuam junto a FEBEM-SP, é um grande obstáculo para uma melhoria na qualidade do atendimento prestado.

Podemos dizer que o Estatuto da Criança e do Adolescente consolidou novas formas de ver a infância e a adolescência e, conseqüentemente, de atendê-las quando em situação de vulnerabilidade, em nosso caso os considerados infratores. Com efeito, analisando-se a história das políticas públicas voltadas para o adolescente infrator, comparando-se com os dispositivos do estatuto, conclui-se que a legislação inova ao introduzir princípios que, se cumpridos podem evitar a institucionalização de crianças e

adolescentes, que historicamente foi difundida e praticada no Brasil. A aplicação de medidas sócio-educativas de internação devem ocorrer quando for medida inevitável e, ainda neste caso sua permanência na FEBEM-SP deve ser breve. Além disso, deve-se garantir a manutenção e o fortalecimento dos vínculos familiares para que este adolescente possa se sentir integrado a sociedade.

Porém, para que as medidas de proteção previstas nas leis estudadas sejam cumpridas e possamos promover uma mudança de paradigmas na sociedade, é necessário uma mobilização de todos os envolvidos com a causa, desde o Governo, Entidades Executoras de Programas, Conselhos, Poderes Legislativo e Judiciário, juntamente com a sociedade civil tenham não somente o conhecimento das leis e lutem para seu cumprimento, mas partilhem de objetivos em comum, onde cada um possa fazer a sua parte de forma conjunta e coletiva, tendo como foco uma mudança de pensamentos acerca do adolescente infrator estigmatizado. É necessário à garantia dos direitos essenciais das crianças e adolescentes para que não tenhamos que investir em medidas que não sejam preventivas e emancipatórias.

NOGUEIRA NETO (2005) relata que nessa luta emancipatória em favor da infância e da adolescência há que se procurar alternativas novas, por meio de instâncias públicas (governamentais ou sociais) e de mecanismos estratégicos (políticos, sociais, econômicos, culturais, religiosos e jurídicos), que se tornem verdadeiros instrumentos de mediação, nessa luta pelo asseguramento da essência humana e da identidade geracional de crianças e adolescentes infratores, vencendo esse processo de desumanização, de dominação e opressão, de desclassificação social de crianças e adolescentes, nesse jogo hegemônico e contra-hegemônico que ainda condena grandes contingentes desse público infanto-juvenil a um processo mais específico e doloroso de marginalização. Assim, é preciso virar o jogo. É necessário que a sociedade civil junto aos poderes se organize em prol da criança e adolescente que se encontra institucionalizado.

Dentre os autores que desenvolveram estudos acerca da temática dos efeitos da institucionalização de pessoas, destacamos GOFFMAN (1987) que considera a mesma como uma ruptura do ciclo vital do indivíduo, pois ele perde seu modo livre e autônomo que só são possíveis em convivência com a sociedade, os seus traços de identidade social são perdidos para outros convenientes à instituição. FOUCAULT (1996), outro destaque, desenvolveu estudos sobre a questão da cultura institucional existente durante o período em que o adolescente permanece confinado junto à instituição, ou seja, a

rotina estabelecida por horários, a impessoalidade nas relações, a despersonalização causada pelo tratamento coletivo não respeitando as diferenças, essas memórias externas ficam marcadas e internalizadas pelas crianças e adolescentes que se encontram em desenvolvimento.

Sem pretender esgotar o tema, acreditamos que o processo de inclusão social destes adolescentes se inicia com o exercício constante da reflexão, da escuta, da aceitação do diferente, da distribuição de renda, da construção coletiva de políticas públicas que propiciem o desenvolvimento e autonomia dos jovens, enfim, em um processo de inclusão mais digno e justo, aberto a novas e contínuas transformações do mundo, tendo sempre em pauta a felicidade e que a sociedade possa ver as diferenças como expressão particular de cada ser humano, sem supor inferioridade ou superioridade, mas apenas diferenças.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Esther M. M., MOTTA, M. Euchares. **A criança e seus direitos**. Rio de Janeiro: PUC/RJ-FUNABEM, 1990.

BARBETTA, Alfredo. **A saga dos menores e educadores na conquista da condição de cidadão. O movimento Nacional de Meninos/as de Rua na década de 80**. Dissertação de Mestrado em Serviço Social, PUC/SP, 1993.

BIERRENBACH, Maria Ignês. **Programa de Atendimento a menores de infração penal**. In FUNDAP, Infância e Adolescência carentes. Políticas Sociais no Brasil. Avaliação e Propostas para os anos 90. Documentos de Trabalho, São Paulo, março de 1991.

\_\_\_\_\_, **Nenhum a menos: uma política de proteção integral à criança e ao adolescente – o poder de fogo da educação**. In: BAPTISTA, Myrian Veras. São Paulo: PMSP/SAS – PUCSP, 2001.

BIERRENBACH, Maria Ignês; SADER, Emir; FIGUEIREDO, Cyntia Petrolínio. **Fogo no Pavilhão**. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1987.

BRANCHER, Leoberto Narciso. “Organização e Gestão do Sistema de Garantia de Direitos da Infância e da Juventude”: **Encontros pela justiça na educação**. Brasília: Fundescola-MEC, 2001.

BRASIL, Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 05 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_, Senado Federal. **Modificação do Código Penal**. Lei nº 2.992, de 25 de setembro de 1915.

\_\_\_\_\_, Senado Federal. **Competência do Juiz de Menores**. Lei nº 65, de 13 de junho de 1935.

\_\_\_\_\_, Senado Federal. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

\_\_\_\_\_, Senado Federal. **FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor)**. Lei nº 4.513, de 10 de dezembro de 1964.

\_\_\_\_\_, Senado Federal. **Medidas aplicáveis aos menores de 18 anos**. Lei nº 5.258, de 10 de abril de 1967.

\_\_\_\_\_, Senado Federal. **Normas de organização e funcionamento do ensino superior**. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.



\_\_\_\_\_, Senado Federal. **Modificação no Código de Menores**. Lei nº 5.675, de 12 de julho de 1971.

\_\_\_\_\_, Senado Federal. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.

\_\_\_\_\_, Senado Federal. **Código de Menores**. Lei nº 6.697, de 10 de outubro 1979.

\_\_\_\_\_, Senado Federal. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990.

\_\_\_\_\_, Congresso Nacional. **Criação do CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente)**. Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991.

\_\_\_\_\_, Senado Federal. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_, Senado Federal. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_, Congresso Nacional. **Código Penal**. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

\_\_\_\_\_, Congresso Nacional. **Bases de Organização e Proteção à Infância**. Decreto-Lei nº 2.024, de 17 de fevereiro de 1940.

\_\_\_\_\_, Congresso Nacional. **SAM (Serviço de Assistência à Menores)**. Decreto-Lei nº 3.799, de 05 de novembro de 1941.

\_\_\_\_\_, Poder Executivo. **Código de Menores**. Decreto nº 5.083, de 1º de dezembro de 1926.

\_\_\_\_\_, Poder Executivo. **Prazos de Prescrições Penais**. Decreto nº 22.494, de 24 de fevereiro de 1933.

\_\_\_\_\_, Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 193, de 05 de dezembro de 1989.

\_\_\_\_\_, Ministério da Justiça. **Documento de Exposição de Motivos – nº 906B**. Brasília. 20 de Outubro de 1964.

\_\_\_\_\_, **Adolescente em Conflito com a Lei – da indiferença à proteção integral: Uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

\_\_\_\_\_, Secretaria de Assistência Social/MPAS e Secretaria de Direitos da Cidadania/MJ. **Atribuições e competências na área da infância e adolescência da Secretaria de Assistência Social/MPAS e da Secretaria dos Direitos da Cidadania/MJ**. Brasília, julho de 1995.

- BRZEZINSKI**, Iria (org.). **LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo. Cortez, 1997.
- CARVALHO**, Francisco Pereira de Bulhões. **Direito do Menor**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.
- CAVALLIERI**, Alyrio. **Direito do menor**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1978.
- CENTRO BRASILEIRO PARA INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA**, **Vale a pena lutar: diretrizes básicas e missão institucional do CBIA**. Brasília, 1991.
- COSTA**, Antonio Carlos Gomes da; **CURY**, Munir, **AMARAL** e **SILVA**, Antonio Fernando do; **MENDÉZ**, Emílio García (coords.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. São Paulo: Malheiros, 1992.
- \_\_\_\_\_, **De menor a cidadão: notas para uma história do novo direito da infância e da juventude no Brasil**. Ministério da Ação Social, CBIA, 1999.
- CURY**, Munir, **PAULA**, Paulo Afonso Garrido de, **MARÇURA**, Jurandir Norberto. **Estatuto da criança e do adolescente anotado**. 2º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- \_\_\_\_\_, **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: comentários jurídicos e sociais**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- DEMO**, Pedro. **Um Brasil mal-educado**. Curitiba: Champagnat, 1996.
- \_\_\_\_\_, **A nova LDB: Rarços e avanços**. Campinas-SP: Papiros, 1997.
- FAORO**, Raymundo. **Os donos do Poder: formação do patronato político Brasileiro**. São Paulo, Editora Globo Vol. I e II. 16º Edição. 2004.
- FEBEM-SP**, **Metas e Ações**. São Paulo, Imesp. 2004.
- \_\_\_\_\_, **Criação da Corregedoria da FEBEM-SP**. Portaria Administrativa nº 217/2003.
- FERRAREZI**, Elisabete Roseli. **Evolução das Políticas dirigidas à infância e à adolescência: A Secretaria do Menor de São Paulo e a introdução de um novo paradigma**. Dissertação de Mestrado em Administração Pública, FGV /EAESP, São Paulo, 1995.
- FERREIRA**, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 1º ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.
- FERREIRA**, Rosa Maria Fisher. **Meninos da rua: valores e expectativas de menores marginalizados em São Paulo**. São Paulo: Ibrex, 1980.
- FORUM DCA**. **Políticas e prioridades políticas**. Revista Fórum DCA, nº 3, Forja Editora, São Paulo, 1993.

**FOUCAULT**, Michel. **Vigiar e punir – História da violência nas prisões**. São Paulo: Petrópolis. Vozes, 1996.

**FREITAG**, Bárbara. **Escola, Estado e Sociedade**. São Paulo: Moraes, 1980.

**FUNABEM**, **Roteiro da Política Nacional do Bem-Estar do Menor**, 1972.

\_\_\_\_\_, **A experiência da FUNABEM na reeducação do menor de conduta anti-social**, 1964.

\_\_\_\_\_, **Normas para a Aplicação da Política do Bem-Estar do Menor**. Rio de Janeiro, 1966.

\_\_\_\_\_, **Roteiro da Política Nacional do Bem-Estar do Menor**, 1972.

**GANDINI**, Raquel Pereira Chainho. **A Política Educacional Brasileira e o Reformismo Autoritário**. Revista Pro-Posições. Editora Unicamp. São Paulo, 1989.

**GOFFMAN**, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. Perspectiva, São Paulo, 1961.

\_\_\_\_\_, **Estigma – Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Ed. Guanabara Koogan, Rio de Janeiro, 1963.

\_\_\_\_\_, **O Eu e o seu Destino**. Rio de Janeiro, Editora Jorge Zahar, 1987.

**GUSMÃO**, Alberto Cavalcanti. **Código de Menores**. Brasília: Senado Federal, 1982.

**IBGE**, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2000**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acessado em 20 de julho de 2005.

\_\_\_\_\_, **Contagem Populacional e Estimativas de 2005**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acessado em 16 de agosto de 2005.

**IPEA**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Mapeamento Nacional da Situação do Atendimento dos adolescentes em cumprimento de medidas sócio-educativas**. Ministério da Justiça e Departamento da Criança e do Adolescente. Brasília: Setembro de 2002.

**JACCOUD**, Luciana de Barros. **Um balanço da intervenção Pública no Enfrentamento das Desigualdades Raciais no Brasil**. Editora IPEA, Brasília: novembro de 2002.

**JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO**, Caderno 2, São Paulo, ano 41, nº 1.820, 14 de agosto de 1962, p. 8.

**JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO**. Caderno Ribeirão, Ribeirão Preto-SP, ano 85, nº 27.102, junho de 2005, p. C1.

**JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO**, Caderno Ribeirão, Ribeirão Preto-SP, ano 82, nº 25.335, 03 de Janeiro de 2003, p. C3.

**KRAMER, Sonia. A Política do Pré-Escolar no Brasil: a arte do disfarce.** Editora Dois Pontos, Rio de Janeiro, 1987.

**LIBERATI, Wilson Donizeti. Adolescente e ato infracional.** São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

\_\_\_\_\_, **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente.** 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

**LOMBARDI, José Claudinei; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura.** Fontes, **História e Historiografia da Educação.** São Paulo. Editora Autores Associados, 2004.

**LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU, 1986.

**MARIN, I.S.K.** “Instituições e violência”. In: **LEVISKY, D.L. (org.). Adolescência pelos caminhos da violência.** São Paulo: Casa do Psicólogo. 1998.

**MARQUES, João Benedito de Azevedo. O novo Código de Menores,** São Paulo: Justitia, v.42, nº 108, p. 99-102, jan/mar.1980.

**MENDÉZ, Emílio Garcia.** “Legislação de menores na América Latina: uma doutrina em situação irregular”. **Revista: Políticas e Prioridades Políticas.** Revista Fórum DCA, nº 3, Forja Editora, 1º semestre de 1993, nº 1, São Paulo.

\_\_\_\_\_, **Legislação de Menores na América Latina: uma doutrina em situação irregular. Cadernos de direito da criança e do adolescente.** 2º ed., Recife, nº 2, 1998.

**MONTÃO, Carlos. Terceiro Setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** São Paulo. Editora Cortez, 2002.

**NOGUEIRA, Paulo Lúcio. Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado.** São Paulo, Saraiva, 1998.

**NOGUEIRA NETO, Wanderlino. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes.** Revista Serviço Social e Sociedade, nº 83 – ANO XXVI – Setembro 2005, São Paulo: Editora Cortez.

**OLIVEIRA, Carmen Silveira de. Sobrevivendo no inferno.** Porto Alegre, Ed. Sulina, 2001.

**OLIVEIRA, Marcos. Os adolescentes infratores do Rio de Janeiro e as instituições que os ressocializam. A perpetuação do descaso.** Caderno de Saúde Pública. Rio de Janeiro, 2004.

**ONU. Declaração dos Direitos da Criança.** Adotada pela Assembléia das Nações Unidas em 20 de novembro de 1959 e ratificada pelo Brasil. Disponível em: <http://www.nu.org>. Acessado em 05 de janeiro de 2005.

\_\_\_\_\_, **Princípios das Nações Unidas para a Prevenção da Delinqüência Juvenil** (Princípios Orientadores de Riad). Doc. das Nações Unidas nº A/CONF. 157/24 (Parte I). 1990. Disponível em: <http://www.nu.org>. Acessado em 05 de janeiro de 2005.

\_\_\_\_\_, **Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude** (Regras de Beijing). Disponível em: <http://www.nu.org>. Acessado em 05 de janeiro de 2005.

\_\_\_\_\_, **Convenção sobre os Direitos da Criança.** Adotada pela Resolução nº L. 44 (XLIV) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989 e ratificada pelo Brasil em 20 de setembro de 1990. Disponível em: <http://www.nu.org>. Acessado em 05 de janeiro de 2005.

**PASSETI, Edson** (coord). **Violentados: crianças, adolescentes e justiça.** São Paulo: Imaginário, 1999.

\_\_\_\_\_, **Política Nacional do Bem-Estar do Menor.** São Paulo. 1992.

**PEREIRA, Tânia da Silva**. (coord.). **Estatuto da criança e do adolescente: estudos sócio-jurídicos.** Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

**PEREIRA, V.N.O.** **E a rua é lugar de meninas? Um estudo acerca da construção da subjetividade em meninas e adolescentes no espaço da rua.** Rio de Janeiro: PUC/RJ, 1993.

**PILLETTI, Nelson.** **Estrutura e funcionamento do ensino de 2º grau.** São Paulo: Ed. Ática, 1996.

**PILOTTI, Francisco.** “A (Dês) integração na América Latina e seus reflexos sobre a infância”. In **RIZZINI, Irene** (org.), **A criança no Brasil hoje: desafio para o terceiro milênio.** Ed. Universitária, Santa Úrsula, Rio de Janeiro, 1993.

\_\_\_\_\_, **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** In: **RIZZINI, Irene** (org.). Rio de Janeiro. Amais Livraria e Editora, 1995.

**POCHMANN, Márcio** (org.). **Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social.** São Paulo: Cortez/Fund. Perseu Abramo, 2002.

**RIBEIRO, Maria Luisa Santos.** **História da Educação Brasileira: a organização escolar.** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1998.

**RIZZINI, Irene (org.) A criança no Brasil hoje: desafio para o terceiro milênio.** Ed. Universitária, Santa Úrsula, Rio de Janeiro, 1993.

\_\_\_\_\_, **O que o Rio tem feito por suas crianças?** In: **WDK, Flávio B.** Rio de Janeiro: A 4 Mãos Editora, 1990.

\_\_\_\_\_, **Assistência à Infância no Brasil. Uma análise de sua construção.** Ed. Santa Úrsula, Rio de Janeiro, 1993.

\_\_\_\_\_, **Menores institucionalizados e meninos de rua: os grandes temas de pesquisas na década de 80. O trabalho e a rua. Crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80.** São Paulo. Cortez Editora, 1991.

**RIZZINI, Irma. O elogio do científico: a construção do “menor” na prática jurídica.** In: **RIZZINI, Irene. A criança no Brasil hoje: desafio para o terceiro milênio.** Rio de Janeiro: EDUSU-CESPI/USU, 1993.

\_\_\_\_\_, **O serviço social no Brasil e sua atuação no Juizado de Menores – uma perspectiva histórica.** In: **Atuação do Juizado de Menores no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: FUNABEM, 1988.

**ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. História da Educação no Brasil – 1930/1973.** Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

**SÃO PAULO, Assembléia Legislativa. Constituição do Estado de São Paulo.** 05 de outubro de 1989.

\_\_\_\_\_, Assembléia Legislativa. **Fundação Paulista de Promoção Social do Menor: PRÓ-MENOR.** Lei nº 185, de 12 de dezembro de 1973.

\_\_\_\_\_, Assembléia Legislativa. **Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor.** Lei nº 985, de 26 de abril de 1976.

\_\_\_\_\_, Assembléia Legislativa. **Cria o CONDECA (Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente).** Lei nº 8.074, de 21 de outubro de 1992.

\_\_\_\_\_, Poder Executivo. **Vincula a FEBEM-SP à Secretaria de Estado de Negócios da Justiça.** Decreto nº 3.306, de 06 de fevereiro de 1974.

\_\_\_\_\_, Poder Executivo. **Transfere a FEBEM-SP à Secretaria da Promoção Social.** Decreto nº 5.926, de 15 de março de 1975.

\_\_\_\_\_, Poder Executivo. **Estatuto da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor.** Decreto nº 8.777, de 13 de outubro de 1976.

\_\_\_\_\_, Poder Executivo. **Regimento Interno da FEBEM-SP.** Decreto nº 3.263 de 23 de janeiro de 1974.

\_\_\_\_\_, Poder Executivo. **Altera e fixa o Quadro de Pessoal da FEBEM-SP.** Decreto n° 49.435, de 28 de fevereiro de 2005.

\_\_\_\_\_, Poder Executivo. **Altera a vinculação da FEBEM-SP para a Secretaria do Menor.** Decreto n° 31.768, de 12 de julho de 1990.

\_\_\_\_\_, Poder Executivo. **Nova denominação da Secretaria de Promoção Social para SEADS – Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social.** Decreto n° 42.826, de 21 de janeiro de 1998.

\_\_\_\_\_, Poder Executivo. **Altera a vinculação da FEBEM-SP para a SEADS.** Decreto n° 45.632, de 16 de janeiro de 2001.

\_\_\_\_\_, Poder Executivo. **Altera a vinculação da FEBEM-SP para a SEJEL –Secretaria de Estado da Juventude, Esporte e Lazer.** Decreto n° 46.144, de 1° de outubro de 2001.

\_\_\_\_\_, Poder Executivo. **Altera a vinculação da FEBEM-SP para a SEE-SP –Secretaria de Estado da Educação.** Decreto n° 47.567, de 1° de janeiro de 2001.

\_\_\_\_\_, Poder Executivo. **Altera a vinculação da FEBEM-SP para a Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania.** Decreto n° 48.893, de 26 de agosto de 2004.

\_\_\_\_\_, **Decreto-Lei, LEX: Coletânea de Legislação e Jurisprudência do Estado de São Paulo, IMESP, 1987.**

**SARAIVA, João Batista Costa. Adolescente e Ato Infracional: Garantias Processuais e Medidas Sócio-educativas.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

**SAVIANI, Dermeval. A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas.** Campinas-SP: Autores Associados, 2004.

**SÊDA, Edson. Construir o passado ou como mudar hábitos, usos e costumes, tendo como instrumento o Estatuto da Criança e do Adolescente.** São Paulo: Editora Malheiros, 2000.

**SENAC. Fotografia e Cidadania.** Editora SENAC-SP. São Paulo, 2001.

**SILVA, Enid Rocha Andrade da, O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil.** Brasília: CONANDA/IPEA, 2004.

**SILVA, Moacyr Motta da; VERONESE, Josiane Rose Petry. A tutela jurisdicional dos direitos da criança e do adolescente.** São Paulo: LTr, 1998.

**SILVA, Roberto. Os filhos do governo: a formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas.** São Paulo-SP, 1997, Ed. Ática.

**SOUZA, Sérgio Muniz. A lei tutelar do menor.** Rio de Janeiro: Agir, 1958.

**TAVARES**, José de Farias. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. 3º ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

**UNICEF**, **O trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80**. São Paulo. Cortez Editora, 1991.

\_\_\_\_\_, **A Voz dos adolescentes**. Rio de Janeiro, 2002.

**VALENTE**, José Jacob. **Estatuto da Criança e do Adolescente: Apuração do Ato Infracional à Luz da Jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2002.

**VALLADARES**, Lícia do Prado; **ALVIM**, Maria Rosilene Barbosa. **Infância e sociedade no Brasil: uma análise da literatura**. Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais – ANPOCS, Rio de Janeiro, 1988.

**VERGARA**, Sylvia Constant. **A Gestão da política de garantia de direitos da criança e do adolescente**. Revista de Administração Pública, 26 (3): 130-39, Rio de Janeiro, jul./set. 1992.

**VERONESE**, Josiane Rose Petry. **Os direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTr, 1999.

\_\_\_\_\_, **Temas de Direito da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTr, 1997.

**VIEIRA**, Evaldo. **O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS**. Revista Serviço Social e Sociedade, nº 56, ANO XIX, Março de 1998.

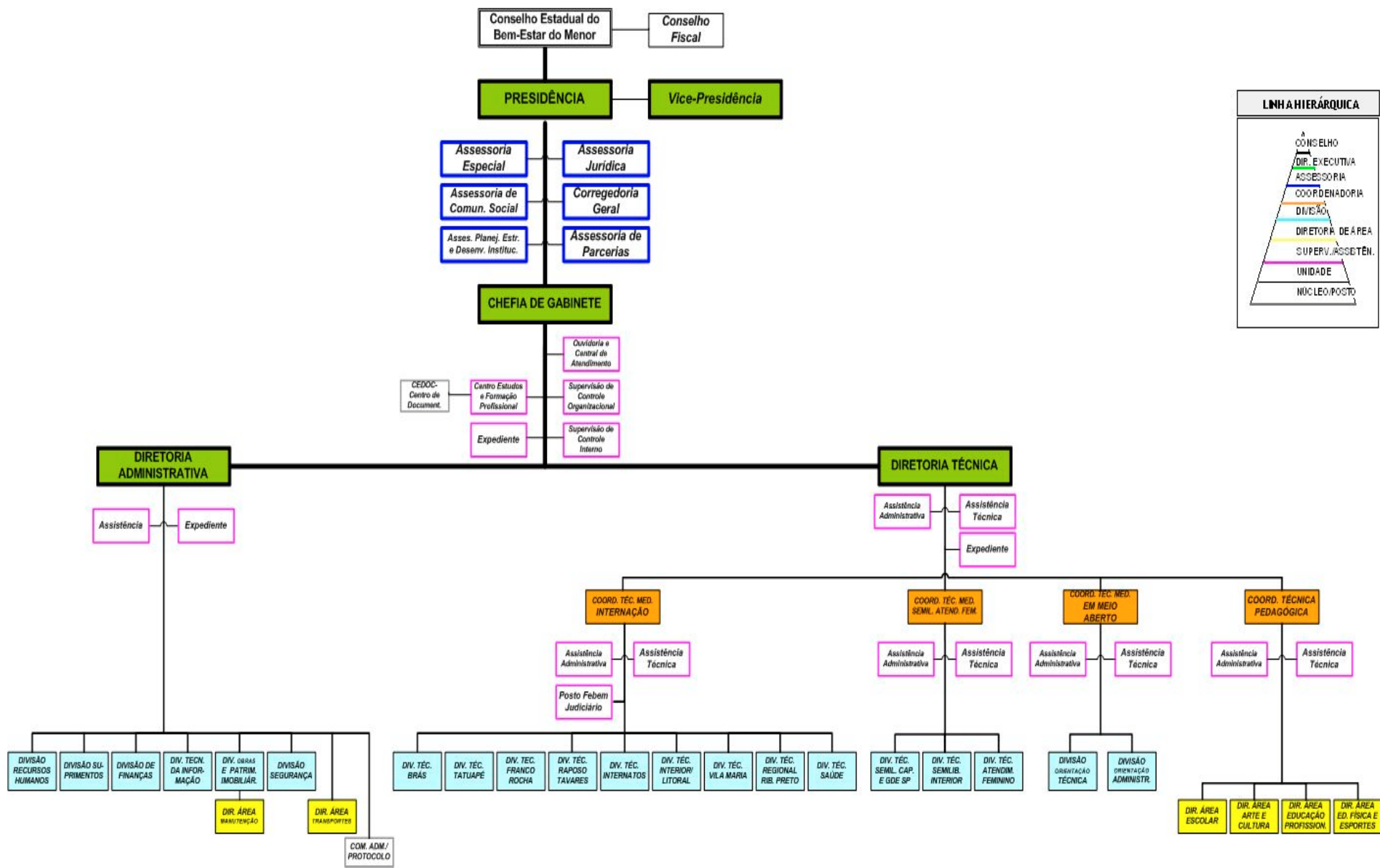
**VIEIRA**, Henriqueta Scharf. **Perfil do adolescente infrator no Estado de Santa Catarina. Cadernos do Ministério Público**. Florianópolis: nº 03, Assessoria de Imprensa da Procuradoria Geral da Justiça, 1999.

**VOLPI**, M. (org.). **O adolescente e o ato infracional**. São Paulo. Editora Cortez. 1997.



**ANEXOS**

# ANEXO I – ORGANOGRAMA DA FEBEM-SP



Fonte: Site da FEBEM-SP, [www.febem.sp.gov.br](http://www.febem.sp.gov.br), acessado em 28 de fevereiro de 2005.