

## Justiça juvenil e a trajetória das políticas de infância e juventude no Brasil

### Resumo

O artigo em epígrafe, de abordagem descritiva e alicerçado em pesquisa bibliográfica, discute, a partir da evolução da justiça juvenil, o processo de reconhecimento da infância e adolescência no Brasil. Embora o país tenha garantido avanços legais no entendimento da infância e da adolescência, compreendidas não mais como objetos de tutela (Doutrina da Situação Irregular) e sim como sujeitos de direitos em fase peculiar de desenvolvimento (Doutrina da Proteção Integral), na vida social, seus reflexos ainda são parcos. Garantir direitos e implementar políticas voltadas para a proteção da infância e juventude configura-se, portanto, um dos maiores desafios a serem enfrentados.

**Palavras-chave:** Adolescência; Legislação; Brasil.

### **Janaína Voltolini de Oliveira**

Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Ceará. Professora do curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Roraima  
jjanaine.voltolini@gmail.com

### **Para citar este artigo:**

DE OLIVEIRA, Janaína Voltolini. Justiça juvenil e a trajetória das políticas de infância e juventude no Brasil. Revista PerCursos, Florianópolis, v. 19, n.40, p. 285 - 316, maio/ago. 2018.

**DOI: 10.5965/1984724619402018285**

<http://dx.doi.org/10.5965/1984724619402018285>

## Juvenile justice and the trajectory of childhood and youth policies in Brazil

### **Abstract**

The above article, with a descriptive approach and based on bibliographic research, discusses, from the evolution of juvenile justice, the process of recognition of childhood and adolescence in Brazil. Although the country has guaranteed legal advances in the understanding of childhood and adolescence, understood no longer as objects of tutelage (Doctrine of the Irregular Situation), but as subjects of rights in a peculiar phase of development (Doctrine of Integral Protection), in social life, its reflexes are still meager. Ensuring rights and implementing policies aimed at protecting children and youth is therefore one of the greatest challenges to be faced.

**Keywords:** Adolescence; Legislation; Brazil.

## Introdução

O percurso histórico de construção e reconhecimento da adolescência e da juventude na sociedade brasileira revela como esses períodos foram sendo encarados ao longo do tempo nas relações sociais entre as famílias, no trabalho, na sociedade e nas políticas públicas de um modo geral.

A concepção contemporânea da adolescência e da juventude passou, desde o Brasil colônia, por diversas modificações, questionamentos e melhoramentos, ainda que se considere que a compreensão ideal está por ser alcançada ou, que o entendimento que se tem, contemplando aí os direitos e deveres conquistados, está muito aquém de ser exercido.

A percepção da sociedade brasileira acerca da adolescência e da juventude é marcada, em grande parte, por inúmeros preconceitos, negativismos, estigmas e por uma visão bastante distorcida da realidade: trata-se de definir, para este período, um modo de vida como aquele em que se têm elevadas doses de irresponsabilidade, indefinições, incertezas, desvios de comportamento, agressividade, rebeldia, exposição excessiva (e precoce) da sexualidade; tempo de experimentar fazer coisas erradas etc.

Definir essa fase exige que se considere não apenas suposições descaracterizadas da realidade ou construídas a partir de um ou outro exemplo que não representam a totalidade do complexo contexto que envolve os adolescentes e jovens. É preciso lançar mão, a partir de um período histórico determinado, de informações que atravessam diversas áreas de conhecimento, tais como: a história, a biologia, a psicologia, a sociologia, a antropologia e as ciências jurídicas, pois são eles que vão explicar se a adolescência e a juventude sempre existiram, se defini-los é uma questão cronológica – de faixa etária ou se envolve questões de desenvolvimento e compreensão de mundo de cada um, das formas que o corpo humano vai assumindo e qual a relação de tudo isso com a vivência cotidiana.

O presente artigo, de abordagem descritiva e alicerçado em pesquisa bibliográfica, discute, a partir da evolução da justiça juvenil, o processo de reconhecimento da infância e adolescência no Brasil a partir do século XIX. Revela que a infância e a juventude pobres

sempre foram alvos de criminalização, responsabilizadas por uma parcela da violência e da criminalidade e invisíveis pelas políticas (sempre insuficientes) de garantias de direitos.

Gandra (2015), em reportagem da Agência Brasil, veiculou que, segundo pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – Ipea, com dados do Ministério Público das Unidades da Federação, os adolescentes respondem a menos de 10% de todas as representações por ato infracional, número que sofre queda para 8% em se tratando de crimes contra a vida.

Contudo, a trajetória das políticas de infância e juventude no Brasil revela a dificuldade, por parte da sociedade e do Estado, em romper com os paradigmas do passado, o que permite afirmar que, apesar dos avanços adquiridos no campo das políticas públicas voltadas ao público infantojuvenil, as práticas antigas ainda exercem influência sobre as ações desenvolvidas nos dias de hoje, comprometendo a efetividade das políticas existentes e colocando em risco os direitos sociais conquistados mediante uma histórica organização, luta e resistência popular.

Fica evidente, portanto, a necessidade de reformulação das práticas atuais, superando os hábitos do passado, para que seja viabilizado e ampliado o acesso dos cidadãos aos direitos conquistados. Para isso, é necessário que as ações desenvolvidas se oponham àquelas que negam a garantia de direitos.

### **De objetos de tutela a sujeitos de direitos: a população infantojuvenil no Brasil a partir do século XX**

As ações desenvolvidas na perspectiva de formular e implementar as políticas de adolescência e juventude no Brasil sofrem, ainda hoje, grande influência dos maus hábitos praticados no passado. Para que haja a compreensão da dinâmica inerente às políticas sociais presentes, faz-se necessário reconhecê-las como fruto de um processo histórico e dimensioná-las sobre as ações desenvolvidas na atualidade. Ao refletirmos sobre a questão, percebemos que exclusão, vulnerabilidade social e risco sempre estiveram à espreita dessa população e que a absoluta prioridade, inclusive em “[... ] c)

preferência na formulação e execução de políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos” (art. 4º do ECA), estão longe de sair, de fato, do papel.

Por volta da terceira década do século XIX, com a expansão mundial do capitalismo, surge, segundo Paulo Netto (2004), a expressão “Questão Social”. Para o autor, era uma tentativa de “dar conta do fenômeno mais evidente da onda industrializante, iniciada na Inglaterra no último quartel do século XVIII: trata-se do fenômeno do pauperismo” (PAULO NETTO, 2004, p. 42), que se constitui como o aspecto mais imediato da instauração do capitalismo em seu estágio industrial, “um fenômeno novo, sem precedentes na história anterior conhecida” (PAULO NETTO, 2004, p. 42).

As particularidades da formação histórica latino-americana e, por conseguinte, brasileira, fizeram com que o processo de industrialização e, conseqüentemente, a vigência do sistema capitalista se dessem de forma tardia. Ainda assim, a gênese da questão social ocorreu de forma similar à Europa, ao observar os impactos da industrialização e as condições de vida da classe operária.

Com efeito, se não era inédita a desigualdade entre as várias camadas sociais, se vinha de muito longe a polarização entre ricos e pobres, se era antiquíssima a diferente apropriação e fruição dos bens sociais, era radicalmente nova a dinâmica da pobreza que então se generalizava. Pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas. Tanto mais a sociedade se revelava capaz de progressivamente produzir mais bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente de seus membros que, além de não ter acesso efetivo a tais bens e serviços, viam-se despossuídos das condições materiais de vida que dispunham anteriormente. (PAULO NETTO, 2004, p. 42-43)

A industrialização impulsionou o êxodo rural, o que levou a um aumento jamais visto da população urbana em busca de trabalho e melhores condições de vida. Contudo, ao contrário das expectativas de grande parte da população que à época habitava as cidades, o processo industrializante, cada vez mais ampliado, gerou uma verdadeira explosão demográfica, não acompanhada pelo “progresso” da forma como se esperava, pois à medida que a população chegava e a indústria não absorvia o contingente de pessoas que era esperado, se elevavam também o desemprego, a pobreza, as doenças, a

violência, a criminalidade e a precarização das condições habitacionais, trabalhistas e sociais.

Endossando essa afirmativa, Maricato (1996, p. 31), ao tratar da evolução urbana no Brasil, afirma que “[...] o processo de urbanização, acelerado e concentrado, marcado pelo 'desenvolvimento moderno do atraso', cobrou [...] um alto preço, através da predação ao meio ambiente, baixa qualidade de vida, gigantesca miséria social e seu corolário, a violência”.

A este respeito, Santos (2016, p. 212) afirma que “as pestes e epidemias se alastravam, beneficiadas pela ausência de condições mínimas de salubridade e saneamento”. Nesse contexto de “crescimento do *pauperismo*” [...] contingentes populacionais miseráveis aptos ao trabalho, mas desempregados, crianças e adolescentes e segmentos indigentes incapacitados para o trabalho (idosos, vítimas de acidentes, doentes etc.)” (IAMAMOTO, 2004, p. 15), tiveram que buscar alternativas para sobrevivência em atividades informais e ilícitas, nas quais a criminalidade e a violência encontravam-se inseridas como uma das possibilidades.

Numa abordagem sobre os problemas da cidade de São Paulo nas primeiras décadas do regime republicano, Santos (2016, p. 210) afirma que já em 1898 havia uma “[...] preocupação recorrente na cidade: o grande número de menores criminosos que constantemente ameaçavam a ordem pública e a tranquilidade das famílias paulistanas”; esses garotos, em enormes contingentes, praticavam “vadiagem, gatunagem e aterrorizavam os cidadãos” (SANTOS, 2016, p. 211). Relata também que havia a necessidade de precaver a sociedade da época a respeito dos acontecimentos daquele “[...] cotidiano que se transformava devido aos novos padrões de convívio impostos pela modernidade, padrões estes estabelecidos e permeados pela industrialização, urbanização e crescente pauperização das camadas populares” (SANTOS, 2016, p. 211-212).

Ao passo que a economia se dinamizava e diversificava, tendo o imigrante num papel fundamental, crescia e se dinamizava “também a cidade, afirmando-se como grande mercado distribuidor e centro de integração regional. Verificava-se um

crescimento constante do pequeno comércio, da classe média ou burocrática e uma intensificação da divisão do trabalho” (SANTOS, 2016, p. 212).

Assim, paralelamente à estruturação da República, sob a égide da ordem e do progresso, vivia-se a “[...] dicotomia entre os mundos do trabalho e da vadiagem, protagonizados respectivamente pelo imigrante e pelo nacional. A eugenia era ideia corrente entre teóricos e autoridades e a 'profilaxia social' era praticada cotidianamente” (SANTOS, 2016, p. 213). Em busca do trabalhador ideal, hostilizava-se o negro e o imigrante com ideias que representassem algum perigo à ordem social, assim como eram “[...] banidos do país os líderes sindicais, os dirigentes de greves e de reivindicações populares, de modo que o papel dos aparelhos policiais era de extrema importância” (SANTOS, 2016, p. 213).

Num contexto de surgimento ou agravamento de crises sociais no cotidiano da cidade, a criminalidade violenta foi tomando maiores proporções, tornando-se alvo de preocupação do Estado, que apelou para os aparelhos repressivos no combate à questão, ou seja, “[...] o aumento da ocorrência de crimes é acompanhado pelo aumento da especialização dos mecanismos de repressão, gerando uma maior incidência de conflitos urbanos, numa clara manifestação do agravamento das tensões sociais” (SANTOS, 2016, p. 213).

O processo de industrialização trouxe também situações relacionadas à infância e juventude como uma das expressões da questão social, a partir da incorporação de mulheres e crianças desvalidas, abandonadas ou órfãs no trabalho fabril no século XIX, os quais eram submetidos a condições de trabalho e carga horária semelhante à dos adultos. Nesse período, “a mão de obra infantil é usada de forma abundante na indústria e o salário das crianças e adolescentes representa um complemento para os baixos rendimentos das famílias operárias” (FALEIROS, 2011, p. 45).

Faleiros (2011, p. 222) aponta que

O peso dessa história até hoje nos pesa. Ao crioulinho, ao moleque, à criança pobre, em suma ao menor, não resta senão vender muito cedo sua força de trabalho, não resta senão uma “infância curta”, pois histórica, ideológica e economicamente está destinado, através do

trabalho precoce e desqualificado, à reprodução da situação de exclusão vivida pelos pobres no Brasil desde a Colônia.

Ratificando a afirmativa de Faleiros (2001), Rizzini (2016, p. 376) também discorre acerca da “longa história de exploração da mão de obra infantil” brasileira. Para ela, após a abolição da escravatura, multiplicaram-se iniciativas públicas e privadas voltadas à preparação da criança e do adolescente para o trabalho, num entendimento de que este seria a solução para o “problema do menor abandonado e/ou delinquente”, que ganhava cada vez mais visibilidade (RIZZINI, 2016, p. 376-377).

Tratava-se de uma mão de obra dócil, barata e com maior facilidade de adaptação ao trabalho e, nesse sentido, recrutavam-se crianças a partir de cinco anos de idade, alegando que ter uma ocupação útil lhes tiraria da vagabundagem e da criminalidade. Estes “trabalhavam 12 horas por dia em ambientes insalubres, sob rígida disciplina” e muitos morriam vítimas de doenças (RIZZINI, 2016, p. 377). Revela ainda que foi “a indústria têxtil que mais recorreu ao trabalho de menores e mulheres no processo de industrialização do país” (RIZZINI, 2016, p. 377). Desses operários, a maioria eram mulheres e aqueles entre “16 e 18 anos eram contabilizados como adultos” (RIZZINI, 2016, p. 377).

O Brasil tem uma longa história de exploração de mão de obra infantil. As crianças pobres sempre trabalharam. Para quem? Para seus donos, no caso das crianças escravas da Colônia e do Império; para os “capitalistas” do início da industrialização, como ocorreu com as crianças órfãs, abandonadas ou desvalidas a partir do final do século XIX; para os grandes proprietários de terras como boias-frias; nas unidades domésticas de produção artesanal ou agrícola; nas casas de família; e finalmente nas ruas, para manterem a si e as suas famílias. (RIZZINI, 2016, p. 376)

O recrutamento para o trabalho ganhava mais força à medida que se percebia a relevância da criança e do adolescente para a produção por serem facilmente explorados. Recrutava-se e aliciava-se, em troca de casas, famílias do sertão que tivessem crianças e adolescentes aptos ao trabalho e que pudessem substituir os adultos em caso de doença,

num “[...] sistema que possibilitava a formação de uma força de trabalho adestrada desde cedo. O peso do aprendizado e do choque disciplinar eram bem maior para a geração que vinha do campo do que para aquela formada dentro das fábricas” (RIZZINI, 2016, p. 378).

Os baixos salários forçavam as famílias a utilizar filhos e agregados como força de trabalho numa tentativa de complementar suas rendas; para isso, visando a necessidade de atender a legislação da época que autorizava o trabalho a partir dos doze anos de idade, falsificavam-se os documentos mudando as datas de nascimento daquelas pessoas. E, no século XX as condições de trabalho não apresentavam mudanças daquelas observadas no século XIX, ou seja, permaneciam as condições insalubres, a má alimentação, as longas jornadas de trabalho, o autoritarismo e as mortes por doenças de contato, como a tuberculose (RIZZINI, 2016).

Segundo Passeti (2016, p. 347), após a proclamação da República no Brasil, em 1889, “esperava-se um regime político democrático orientado para dar garantias ao indivíduo numa sociedade de território amplo e de natureza abundante e generosa”. No entanto, observou-se uma sucessão de crueldades, relacionadas tanto à infância quanto à juventude, “geradas no próprio núcleo familiar, nas escolas, nas fábricas e escritórios, nos confrontos entre gangues, nos internatos ou nas ruas entre traficantes e policiais” (PASSETTI, 2016, p. 347).

Ainda no final do século XIX, ao lado do aumento do número de crianças abandonadas, a criminalidade infanto-juvenil já era algo que causava temor à sociedade, constituindo-se um problema social e, segundo afirma Campello (2013, p. 6) no final do século XIX e início do século XX, “[...] a sociedade atribuiu grande importância à infância abandonada e pobre, como a que praticava delitos, pois se revelava como um problema social e contrário ao projeto de construção de nação”.

Era uma época em que muitas crianças se submetiam ao trabalho como meio de garantir a manutenção da família e que muitas famílias começaram a abandonar seus filhos devido às dificuldades da vida, tendo alterado com isso a “[...] ordem de prioridades no atendimento social que ultrapassou o nível da filantropia privada e seus

orfanatos para elevá-la às dimensões de problema de Estado com políticas sociais e legislações específicas” (PASSETTI, 2016, p. 347).

Difundiu-se a ideia de que a falta de *família estruturada* “gestou criminosos comuns e os ativistas políticos, também considerados criminosos” (PASSETTI, 2016, p. 348), o que foi suficiente para fazer com que o Estado chamasse “para si as tarefas de educação, saúde e punição para crianças e adolescentes” (PASSETTI, 2016, p. 348). Por esse motivo é que o autor afirma que, desde os imigrantes europeus (primeiros contestadores políticos) até os imigrantes nordestinos (recentes líderes dos trabalhadores), “o Estado nunca deixou de intervir com o objetivo de conter a alegada delinquência latente nas pessoas pobres” e, assim, passa a ser do Estado a tarefa de integrar, desde a infância, os indivíduos na sociedade por meio de políticas sociais com foco na família e voltadas à redução da delinquência e da criminalidade (PASSETTI, 2016, p. 348).

As pessoas que moravam no subúrbio, depois conhecido como periferia, em casa de aluguel, quartos de cortiços, barracos em favelas ou construções clandestinas passaram a compor a prioridade do atendimento social. Estas pessoas eram vistas trocando regularmente de parceiros, construindo famílias muito grandes, com filhos desnutridos e sem escolaridade e que cresciam convivendo com a ausência regular do pai ou da mãe. Viviam carências culturais, psíquicas, sociais e econômicas que se avolumavam e que as impeliam para a criminalidade tornando-se, em pouco tempo, delinquentes. (PASSETTI, 2016, p. 347-348)

Até então, dada à ausência do Estado, o que se tinha eram ações puramente filantrópicas que se propunham a cuidar da criança e do adolescente, mas que, na verdade, faziam resolver os problemas dos adultos, como a Roda dos Expostos no período do Império. As ações, direcionadas à proteção social da população em geral eram desenvolvidas pela Igreja, através das Santas Casas de Misericórdia.

Para Rizzini e Rizzini (2004), nesse momento ainda não havia participação estatal nessas ações, que tiveram início no período colonial. O sistema Roda dos Expostos era uma modalidade de atendimento criado pelas Santas Casas de Misericórdia e, de acordo com a autora, no século XVIII, já existiam as primeiras instituições asilares para internação

de órfãos, de desvalidos e de bebês abandonados. Nessa época, o principal instrumento de assistência à infância no país era o recolhimento de crianças às instituições de reclusão, nas quais obtinham pouquíssimo contato com o mundo externo à instituição. O regime disciplinar seguia o modelo da vida religiosa e do claustro. A partir daí, o Brasil adquire uma experiência no campo da assistência à infância desvalida, relacionada ao domínio da educação voltada ao ensino religioso.

O sistema Roda dos Expostos consistia num cilindro que ligava a parte interna da Santa Casa à rua, permitindo que os pais fossem mantidos no anonimato. A criança era depositada no local aberto da Roda, o qual era virado para a rua. O sistema foi abolido no período republicano, sendo, a última Roda, desativada em 1950 (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

A Roda dos Expostos atendia, por um longo período, os bebês abandonados. Esse sistema era usado como meio de ocultar os “desvios familiares” na medida em que recebiam filhos gerados de forma ilegítima, os quais desonrariam as mulheres. Também era um recurso que atendia crianças cujas famílias tinham condições financeiras desfavoráveis e não tinham condições de criá-las. O sistema se constituía como uma alternativa à prática do infanticídio e também evitou que muitas crianças fossem abandonadas nas ruas ou em portas de igrejas. Permitia a “devolução” da dignidade às mulheres que geraram filhos ilegítimos e o arrependimento se concretizava no momento em que a mãe o abandonava na Roda. Ressalta-se que a conduta de ter um filho ilegítimo e assumi-lo era vista como uma desonra às mulheres brancas em maior grau que às mulheres negras (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Sobre a Roda dos Expostos, segundo Passetti (2016), em 3 de maio de 1823, o imperador Pedro I relatou à Constituinte:

[...] a primeira vez que fui à Roda dos Expostos, achei, parece incrível, sete crianças com duas amas; sem berço, sem vestuário. Pedi o mapa e vi que em 13 anos tinham entrado perto de 12 mil e apenas tinham vingado mil, não sabendo a Misericórdia verdadeiramente onde elas se achavam. (PASSETTI, 2016, p. 348)

Mas para o autor, ainda que se tenha acabado com o modelo das Rodas, sobreviver continuava sendo difícil nos séculos seguintes devido às sucessivas mudanças nos métodos de internação de crianças e jovens, que passavam a ser deslocados de orfanatos e internatos para a ação tutelar estatal e, de lá, de volta para estabelecimentos privados, o que não alterava “as condições de reprodução do abandono e da infração” (PASSETTI, 2016, p. 348). A República valorizava a internação como método eficaz, sem sequer encontrar soluções efetivas.

[...] no internato, as crianças são criadas sem vontade própria, têm sua individualidade sufocada pelo coletivo, recebem formação escolar deficiente e não raramente são instruídas a ocupar os escalões inferiores da sociedade. A internação traz o sentimento de revolta no residente porque ali anuncia-se, para ele, a sua exclusão social. (PASSETTI, 2016, p. 348-349)

A partir de 1920, o atendimento, antes relacionado à filantropia privada e seus orfanatos, fora substituído por políticas sociais, através das quais se efetivavam as intervenções estatais. A partir do reconhecimento de que os problemas existentes na sociedade deveriam ser alvo desse tipo de intervenção, foram criadas políticas públicas e legislações específicas que dessem resposta às demandas recém-surgidas. Foi a partir do século XX que, “em nome da preservação da ordem social, da educação estatal obrigatória, da necessidade de integrar crianças e jovens pobres pelo trabalho, o Estado também passou a zelar pela defesa da família monogâmica e estruturada” (PASSETTI, 2016, p. 349).

A Declaração de Genebra (1924), documento universal relacionado à proteção da criança foi o primeiro passo para que o mundo começasse a pensar legislações específicas voltadas ao público infanto-juvenil.

No Brasil, antes de ser criado o primeiro Código de Menores, em 1927, conhecido popularmente como Código Mello Mattos, foi anunciado o decreto nº 16.272, de 20 de dezembro de 1923 (BRASIL, 1923), como meio de regular a proteção dos menores que fossem abandonados ou delinquentes. Nesse momento, para Passetti (2016), foi reconhecida a condição de pobreza como geradora de abandono e delinquência, o que

configurava uma ameaça à ordem e um perigo à sociedade. Outro ponto era combater o indivíduo perigoso com tratamento médico e medidas jurídicas, em que a personalidade do criminoso era tão importante quanto o crime cometido, devendo ele ser internado até que pudesse retornar ao convívio social, argumentação que permanece aceita até os dias atuais para justificar a periculosidade do adolescente pobre e a necessidade de seu encarceramento (PASSETTI, 2016).

Rizzini e Rizzini (2004) afirmam que, no período republicano, houve a preocupação, por parte do Estado, em planejar e implementar políticas de atendimento ao menor, sendo criado o 1º Juízo de Menores do país e aprovado o Código de Menores, em 1927. Diante de um contexto de urbanização brasileira, criou-se certa visibilidade no que se refere às crianças e adolescentes abandonados, vistos como uma ameaça à sociedade. O Juízo de Menores centralizou o atendimento oficial ao menor, tendo como funções a vigilância, a regulamentação, intervenção direta e o poder de internação de crianças e adolescentes abandonados e infratores, mas não à totalidade desses.

O Código de Menores de 1927 tinha a finalidade de proporcionar o recolhimento de crianças e adolescentes das ruas, realizando assim um processo de higienização na cidade. Os *desvalidos* eram, na maioria das vezes, internados por solicitação da família, na busca de ter seus filhos educados e alimentados, ou, com menor frequência, por iniciativa própria. Já os *delinquentes* eram apreendidos independentemente da sua vontade.

Passetti (2016) atenta para a regulamentação do trabalho infantil, previsto no Código de Menores de 1927. No entanto, afirma que esta foi abolida na Constituição de 1934, sendo determinado que o trabalho realizado pelos menores de catorze anos seria permitido apenas com autorização judicial.

A esse respeito, Rizzini (2016, p. 379) revela que, “[...] na década de 1920, a falta de braços para a agricultura levou à criação de colônias agrícolas no Brasil, respaldadas pela ideia de que ‘a criança é o melhor imigrante’”. Em todo o país, os patronatos agrícolas albergavam e atendiam crianças recolhidas nas ruas: eram verdadeiros depósitos dos menores considerados o limbo da sociedade; garotos que perambulavam pelas cidades. Em acessos de “limpeza” e ordenamento social, a polícia recolhia os

“pivetes”, que trabalhavam de forma análoga ao trabalho escravo em espécies de senzalas da modernidade e, depois de algum período de internação, eram devolvidos às ruas, maltrapilhos, subnutridos e analfabetos, sem nenhum aprendizado além do trabalho até então desenvolvidos. Morriam.

Tratava-se de uma política voltada para o ordenamento do espaço urbano e de sua população, por meio do afastamento dos indivíduos indesejáveis para transformá-los nos futuros trabalhadores da nação, mas que culminava no uso imediato e oportunista do seu trabalho. A história destes institutos mostra que o preparo dos jovens tinha mais um sentido político-ideológico do que de qualificação para o trabalho, pois o mercado (tanto industrial quanto agrícola) pedia grandes contingentes de trabalhadores baratos e não qualificados, porém dóceis, facilmente adaptáveis ao trabalho. (RIZZINI, 2016, p. 380)

Em 1942, no Governo de Getúlio Vargas, houve a criação do Serviço de Assistência ao Menor – SAM, órgão vinculado ao Ministério da Justiça e que tinha orientação correcional e repressiva, prestando assistência aos menores internados, aos desvalidos e aos delinquentes, sendo uma modalidade de atendimento equiparada ao Sistema Penitenciário para os menores. Nesse mesmo período, foi criada a Legião Brasileira de Assistência – LBA, com o intuito de prestar assistência às famílias cujos homens haviam sido escalados para o combate na II Guerra Mundial. Posteriormente, a LBA passou a prestar assistência a toda sociedade civil (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

O SAM só foi extinto no período da Ditadura Militar (1964), sendo substituído pela Fundação Nacional de Bem Estar do Menor – FUNABEM, a qual tinha o objetivo de introduzir a Política Nacional de Bem Estar do Menor – PNBEM, por meio da valorização da vida familiar e da integração do menor à comunidade. Com a instituição da FUNABEM, a internação se dava em último caso. As ações desenvolvidas tinham caráter assistencialista e deram continuidade ao atendimento, de forma repressiva, oferecido pelo SAM, apesar de objetivarem o rompimento com as práticas repressivas, considerando os indivíduos em todos os aspectos de vida nos quais estão inseridos. Adota-se, nesse período, pela primeira vez, a metodologia fundamentada no conhecimento biopsicossocial (PASSETTI, 2016).

A partir da nova metodologia, os abandonados, carentes e infratores seriam avaliados e assistidos segundo suas condições materiais de vida, seus traços de personalidade, desempenho escolar e deficiências potenciais e de crescimento. Nesse momento, o objetivo deixou de ser relacionado às ações de caráter corretivo com o fim de ajustar o indivíduo à sociedade, para contribuir na constituição do indivíduo para a vida em sociedade (PASSETTI, 2016).

Crianças e jovens eram caracterizados como “menores” provenientes das periferias das grandes cidades, filhos de famílias desestruturadas, de pais desempregados, na maioria migrantes, e sem noções elementares da vida em sociedade. A nova política de atendimento organizada para funcionar em âmbito nacional pretendia mudar o comportamento não pela reclusão do infrator, mas pela educação em reclusão – uma educação globalizadora na qual não estava em jogo dar prioridades à correção de desvios de comportamentos, mas formar um indivíduo para a vida em sociedade. Eles são menores de idade juridicamente, independente da procedência da classe social e são “menores” quando procedentes dos estratos mais baixos da hierarquia socioeconômica. (PASSETTI, 2016, p. 357)

A primeira assembleia geral após a criação da Organização das Nações Unidas – ONU, instituiu, em 1946, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef, como resposta e reconhecimento ao “desastre humanitário produzidos pelas práticas nazistas de segregação étnico-racial, especialmente em seus efeitos sobre a infância” (BIDARRA; OLIVEIRA, 2008, p. 160). Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos é aprovada na ONU (DECLARAÇÃO..., 1948), fundamentada na defesa da dignidade da pessoa humana, na promoção dos direitos iguais e inalienáveis, na liberdade, justiça e paz no mundo, expressando ainda as medidas de proteção aos direitos da criança, sem discriminação, pela família, sociedade ou pelo Estado. Em 1959, essas questões voltaram a ser conclamadas na Declaração dos Direitos da Criança (DECLARAÇÃO..., 1959), que, mesmo que não represente força legal, demarca um posicionamento político e conclama e recomenda aos países o estabelecimento de legislações específicas voltadas à proteção das crianças (BIDARRA; OLIVEIRA, 2008).

Nesse período, que no Brasil foi marcado pela modernização e expansão do complexo industrial, ainda vigia o Código de Menores quando, pela efervescência mundial em torno dos direitos das crianças, fortaleciam-se evidências de sua desatualização e a necessidade de se estabelecer uma política especial de proteção aos menores (BIDARRA; OLIVEIRA, 2008).

O ano de 1979 foi declarado pela ONU como Ano Internacional da Criança, “em comemoração aos vinte anos da Declaração de 1959” (BIDARRA; OLIVEIRA, 2008, p. 161). No Brasil, após ser feita uma revisão no Código de Menores de 1927, foi estabelecido o Novo Código de Menores. No entanto, o Novo Código não rompeu com o caráter arbitrário, assistencialista e repressivo do Código anterior, no que se refere às crianças e aos adolescentes pobres, abandonados ou que cometeram algum ato infracional. Ao criar o termo “menor em situação irregular”, indicava um caráter discriminatório, pois era usado como meio de diferenciar as crianças provenientes de famílias que tinham condições de criá-las, das provenientes de famílias pobres e desestruturadas, as quais constituíam uma ameaça à sociedade, sem considerar seu histórico de exclusão.

O Código de Menores de 1979 introduziu a Doutrina da Situação Irregular, definida por Saraiva (2002) como aquela em que os menores passam a ser objeto da norma quando se encontrarem em estado de patologia social.

Conforme o art. 2º do referido Código, o termo era utilizado para descrever as crianças e adolescentes carentes, abandonados, infratores e aqueles que possuíam desvio de conduta, não se constituindo uma política de natureza universal. Referia-se àquelas “situações que fugiam ao padrão normal da sociedade, como a dos “menores” abandonados, vítimas de maus tratos, pobres, além dos infratores e com desvio de conduta”, e, somente nessas hipóteses é que eram tutelados pela legislação menorista, o que legitimava a intervenção estatal (CAMPELLO, 2013, p. 11).

O artigo 2º do Código de Menores de 1979 definiu expressamente o que considerava “menor em situação irregular”: eram aqueles privados de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória; vítimas de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsáveis; em perigo moral, pois se encontravam, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes ou por sofrer exploração em

atividade contrária aos bons costumes; privados de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsáveis; com desvios de conduta, em virtude de inadaptação familiar ou comunitária; ou autores de infração penal (BIDARRA; OLIVEIRA, 2008, p. 161).

O poder centralizador do executivo, a arbitrariedade do juiz e a reclusão dos menores de rua e delinquentes em instituições “educacionais”, referindo-se às Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor – FEBEM estavam como fortes características desse Código. Para Silva (2005), o Código de Menores de 1979 já nasceu defasado para sua época, posto que, em momento de grande contestação política, fruto de movimento social que exigia atenção especial para crianças e adolescentes, este representava apenas os ideais dos militares que estavam em crise e não correspondia aos interesses das forças políticas e da sociedade civil, muito menos representava os interesses das crianças e adolescentes.

Na década de 1980, o Brasil presenciava profundas transformações sociais e políticas, em que movimentos da sociedade civil lutavam por ampliação dos direitos, entre os quais, se inseriam aqueles voltados para a população infantojuvenil. Nesse contexto de efervescência nacional e internacional, tem-se a promulgação da Constituição Federal em 1988, que introduz no artigo 227, princípios que dizem respeito aos direitos da criança e do adolescente (a partir de 2010 do jovem), apresentando a Doutrina da Proteção Integral, que reconhece a criança, o adolescente e, mais tarde, os jovens como sujeitos especiais de direitos e deveres, e como pessoas em fase peculiar de desenvolvimento.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 2015)

A doutrina na proteção integral, além de se contrapor ao tratamento que historicamente reforçou a exclusão social, apresenta-nos um conjunto conceitual, metodológico e jurídico que nos permite compreender e abordar as questões relativas às

crianças e aos adolescentes sob a ótica dos direitos humanos, dando-lhes a dignidade e o respeito do qual são merecedores (VOLPI, 2002). A partir dessa Doutrina, há o reconhecimento da criança e do adolescente como pessoa em desenvolvimento e da sua situação de vulnerabilidade, o que gera a necessidade de ter sua proteção integral provida pela família, pela sociedade e pelo Estado (CRUZ, 2007).

Cabe destacar que a Doutrina da Proteção Integral tem sua origem na Declaração Universal dos Direitos da Criança e do Adolescente de 1959, “[...] no bojo do movimento pela afirmação dos direitos humanos, cujo significado expressa um conjunto de direitos naturais inalienáveis, imprescritíveis e universais inerentes a todo ser humano” (BIDARRA; OLIVEIRA, 2008, p. 156).

No âmbito internacional, após dez anos de trabalho, a Comissão de Direitos Humanos da ONU aprova em 1989 a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, que recebeu a maior adesão da história, com 191 Estados (CONVENÇÃO..., 1989).

De modo sumariado, o documento define como criança todo ser humano menor de dezoito anos de idade e, em termos gerais, proíbe a discriminação das crianças e adolescentes por qualquer motivo e determina que os Estados-parte tomem medidas apropriadas para garantir que não haja nenhum critério discriminatório; estabelece a premissa de que seja considerado o melhor interesse da criança; obriga os estados signatários a respeitar as responsabilidades, direitos e obrigações dos pais ou responsáveis em prover uma direção apropriada para o exercício dos direitos estabelecidos na Convenção; reafirma o direito à vida, ao registro de nascimento, nome e nacionalidade, à identidade, ao direito de convivência com seus pais, à liberdade de expressão e informação, à liberdade de pensamento, consciência e religião, à proteção contra violências e abusos, à proteção e assistência do Estado, à saúde, à educação, à proteção contra exploração econômica, à proteção contra as drogas, entre vários outros no rol dos direitos proclamados pela Convenção dos Direitos da Criança. (BIDARRA; OLIVEIRA, 2008, p. 162-163)

Até esse período, as ações voltadas para a infância e a adolescência tinham caráter repressivo e não eram efetivadas ações de prevenção às consequências geradas pela condição de desigualdade. A partir da Constituição Federal e dos compromissos firmados internacionalmente em relação ao direito da criança e do adolescente, fortalecem-se no Brasil debates e mobilizações, culminando, no início da nova década, com a promulgação

do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – Lei Federal n. 8.069, de 13 de julho de 1990.

Nesse sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA consiste num marco histórico na trajetória das políticas sociais voltadas ao público infanto-juvenil na medida em que, entre outras garantias de direitos, estabelece que crianças e adolescentes são *peças em desenvolvimento* (BRASIL, 1990, grifo nosso), necessitando, portanto, de cuidados específicos que lhe proporcionem proteção social com o fim de prevenir situações de risco e vulnerabilidade social.

Para Bidarra e Oliveira (2008) alcançar a condição de “pessoa” foi o primeiro passo para que fossem alcançadas importantes mudanças no que se refere à infância e, progressivamente, à adolescência brasileira. Isso porque, “até então, mesmo as crianças em tenra idade eram consideradas como 'pequenos adultos' e o poder de seus pais sobre elas era absoluto” (BIDARRA; OLIVEIRA, 2008, p. 155-156). No século XVIII, quando o “processo de construção do cidadão como sujeito de direitos” (BIDARRA; OLIVEIRA, 2008, p. 156) se intensificou, é que começaram a ter valor como ser humano, ainda que continuassem como propriedades dos seus pais, o que só começa a mudar no século XIX quando começam a ser reconhecidas como pessoas e, gradualmente, obtiveram “o direito à proteção e à autodeterminação” (BIDARRA; OLIVEIRA, 2008, p. 156).

Sobre a 'pessoa' não pode haver o direito de propriedade ou de posse, a não ser nos casos específicos da escravidão em que a própria condição humana é negada, na medida em que o ser é colocado na condição de objeto de satisfação dos interesses e desejos de outrem. Contudo, sobre a pessoa o que pode haver é o direito de guarda ou de tutela, sendo esses pensados como transitórios e indispensáveis até a aquisição da “maioridade” e da maturidade social e emocional que autoriza o sujeito à emancipação. (BIDARRA; OLIVEIRA, 2008, p. 156)

Antes da promulgação do ECA, os termos “menores carentes” ou “menores em situação irregular” eram comumente usados ao se referirem às crianças abandonadas ou delinquentes. A extinção dos referidos termos e a adoção da ideia de que a criança e o adolescente se constituem como sujeitos em desenvolvimento repercute diretamente

nos conceitos atualmente estabelecidos. A partir desse reconhecimento, foi considerada a situação de desigualdade na qual vivem muitas crianças e adolescentes no país, devendo ser compreendidas levando-se em conta o estilo de vida de cada uma delas.

Com relação ao atendimento das crianças e adolescente também houve uma considerável mudança, já que o documento preconiza um Sistema de Garantia de Direitos assentados no tripé promoção, defesa e controle, a criação de Conselhos de Direitos em todas as esferas do governo, havendo a descentralização político-administrativa e a municipalização das ações socioassistenciais. Na perspectiva de implementar as políticas sociais, além de haver atuação estatal, houve também a inserção da possibilidade de participação da sociedade civil a partir das iniciativas não governamentais, as quais passaram a intervir na área social. A criação dos Conselhos Tutelares é outro importante marco legal.

Em se tratando das instituições de acolhimento de crianças e adolescentes, segundo Rizzini e Rizzini (2004), houve aumento na demanda pelo ingresso nas instituições que ofereciam medidas de proteção devido às consequências dos problemas relacionados ao estado de pobreza que afeta grande parte da população e, mesmo com o novo direcionamento legal, fragmentos de ações assistencialistas e autoritárias oferecidas à família ainda são presentes.

A respeito da criminalidade infanto-juvenil, o ECA declara a inimputabilidade penal às crianças e adolescentes até 18 anos incompletos, estabelece uma nova nomenclatura – “prática de ato infracional” e define, em caso de prática de ato infracional, medidas protetivas às crianças de até 12 anos incompletos e, aos adolescentes de 12 a 18 anos incompletos e, além de medidas protetivas, medidas socioeducativas que deverão ser aplicadas mediante o devido processo legal, assunto que será tratado adiante.

Diante da discussão que ora se estabelece, para efeito de comparação, o quadro abaixo indica os avanços jurídicos alcançados com a promulgação do ECA em relação ao Código de Menores de 1979.

**Quadro 1 - Comparativo entre o Código de Menores de 1979 e o Estatuto da Criança e do Adolescente**

Aspecto considerado	Códigos de Menores (Lei 6.697/79 e Lei 4.513/64)	Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90)
Base doutrinária	Direito Tutelar do menor. Os menores eram objeto de medidas judiciais quando se encontravam em situação irregular, assim definida legalmente.	Proteção integral. A lei assegura direitos para todas as crianças e adolescentes sem discriminação de qualquer tipo.
Visão da criança e do adolescente	Menor em situação irregular, objeto de medidas judiciais.	Sujeito de direitos e pessoa em condição peculiar de desenvolvimento.
Concepção político-social implícita	Instrumento de controle social da infância e da adolescência vítima de omissão e transgressão da família, da sociedade e do Estado em seus direitos básicos.	Instrumento de desenvolvimento social, voltado para o conjunto da população infantojuvenil do país, garantindo proteção especial àquele segmento considerado de risco social e pessoal.
Objetivo	Dispor sobre assistência de menores entre 0 e 18 anos em situação irregular, e entre 18 e 21 anos, nos casos previstos em lei, por meio da aplicação de medidas preventivas e terapêuticas.	Garantia dos direitos pessoais e sociais por meio da criação de oportunidades e facilidades, permitindo o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social em condições de liberdade e dignidade.
	Medidas restringem-se ao	Políticas sociais básicas; políticas

Efetivação em termos de política social	âmbito da Política Nacional de Bem-Estar Social (Funabem e congêneres); segurança pública; justiça de menores.	assistenciais (em caráter supletivo); serviços de proteção e defesa das crianças e adolescentes vitimizados; proteção jurídico-social.
Princípios 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.
Estrutura da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente	O Código traz como retaguarda dos juízes a Funabem, as Febems e os programas comunitários. A Segurança Pública também tem papel central, além da Justiça de Menores.	Muda a concepção sistêmica de política e estabelece conceito de rede. Cria os conselhos de direitos, fundos dos direitos da criança e os órgãos executores das políticas básicas, incluindo entres elas os programas assistenciais.
Funcionamento da política	Traçada pela Funabem, executada pelas Febems e congêneres.	O órgão nacional traça as normas gerais e coordena a política no âmbito nacional.
Posição do magistrado	Não exige fundamentação das decisões relativas à apreensão e ao confinamento de menores. É subjetivo.	Garante à criança e ao adolescente o direito à ampla defesa. Limita os poderes do juiz.
Mecanismos de participação	Não abre espaço à participação de outros atores que limitem os poderes da autoridade policial, judiciária	Instâncias colegiadas de participação (conselhos paritários, Estado-sociedade) nos níveis federal, estadual, e

	ou administrativa.	municipal.
Vulnerabilidade Socioeconômica	Menores carentes, abandonados e infratores devem passar pelas mãos do juiz.	Situação de risco pessoal e social propicia atendimento pelo Conselho Tutelar.
Caráter social	Penaliza a pobreza através de mecanismos como: cassação do poder familiar e imposição da medida de internamento a crianças e adolescentes pobres.	Falta/insuficiência de recursos deixa de ser motivo para perda ou suspensão do poder familiar. O Conselho Tutelar desjudicializa os casos exclusivamente sociais.
Em relação à apreensão	É antijurídico. Preconiza (art. 99, §4º) a prisão cautelar, hoje inexistente para adultos.	Restringe a apreensão a: flagrante delito de infração penal; ordem expressa e fundamentada do juiz.
Direito de defesa	Menor acusado de infração penal é “defendido” pelo curador de menores (promotor público).	Garante ao adolescente, autor de ato infracional, defesa técnica por profissional habilitado (advogado).
Infração	Todos os casos de infração penal passam pelo juiz.	Caso de infração que não implique grave ameaça ou violência à pessoa podem sofrer remissão, como forma de exclusão ou suspensão do processo.
Internação provisória	Medida rotineira.	Só em caso de crime cometido com grave ameaça ou violência à pessoa.

Internamento	Medida aplicável a crianças e adolescentes pobres, sem tempo e condições determinadas.	Só aplicável a adolescentes autores de ato infracional grave, obedecidos os princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.
Crimes/infrações contra crianças e adolescentes	Omisso a respeito.	Pune o abuso do poder familiar, das autoridades e dos responsáveis pelas crianças e adolescentes.
Fiscalização do cumprimento da lei	Não há fiscalização do Judiciário por nenhuma instância governamental ou não governamental. Órgãos do executivo não promovem, em geral, uma política de participação e transparência.	Prevê participação ativa da comunidade e, por meio dos mecanismos de defesa e proteção dos interesses coletivos, pode levar as autoridades omissas ou transgressoras ao banco dos réus.

Fonte: Código de Menores (1927), Quadro sinóptico comparativo entre as leis 6.697/79 e 4.513/64 (Código de Menores e Política Nacional do Bem-Estar do Menor) e o projeto ECA – Projeto de Lei 1.506 (Câmara Federal / dep. Nelson Aguiar) e 193/89 (Senado Federal / Sen. Ronan Tito). Quadro elaborado por Costa e reproduzido pelo Fórum Nacional DCA, com acréscimos de Pereira (1998) e Santos (1997). Extraído de: ASSIS et al. (2009, p. 43-44).

A partir da leitura do quadro é possível inferir que o Estatuto da Criança e do Adolescente reafirma princípios presentes na Constituição Federal de 1988, assegura novos direitos e deveres de cidadania para a criança e o adolescente e determina responsabilidade da garantia desses direitos à família, ao Estado e à sociedade civil. “O ECA foi o marco da mudança de paradigma de uma visão reduzida em torno da criança e

do adolescente, e de uma situação irregular do atendimento” (ARRUDA; PINTO, 2009, p. 99).

Para Silva (2005), o Estatuto da Criança e do Adolescente nasce em virtude da necessidade de reformular a legislação menorista e o seu sistema de justiça juvenil. A autora defende que o ECA nasce em resposta à falência ou esgotamento histórico, jurídico e social do Código de Menores de 1979.

[...] O estatuto é processo e resultado porque é uma construção histórica de lutas sociais dos movimentos pela infância, dos setores progressistas da sociedade política e civil brasileira, da “falência mundial” do direito e da justiça menorista, mas também é expressão das relações globais internacionais que se reconfiguravam frente ao novo padrão de acumulação do capital. (SILVA, 2005, p. 36)

Para gozar de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana (art. 3º do ECA), quais sejam o direito à vida e à saúde, à liberdade, o respeito à dignidade, à convivência familiar e comunitária, à educação, cultura, esporte e lazer e à profissionalização e proteção no trabalho, ao longo de seus capítulos, o Estatuto estabelece condições e responsabilidades, define papéis e demarca posicionamentos relativos à sociedade civil, à família e ao poder público por meio da articulação em rede, quando afirma e reconhece a perspectiva da incompletude institucional. Passa, segundo Campello (2013, p. 14), da proteção não relativa a determinadas situações à proteção de forma completa e integral, que significa “dar atenção diferenciada à criança e conseqüentemente romper com a isonomia puramente formal para estabelecer um sistema de normas que busque uma igualdade material” (CAMPELLO, 2013, p. 14).

Corroborando tal afirmativa, o quadro 2 apresenta a evolução da justiça juvenil brasileira. É a partir da garantia de direitos que se inicia uma nova fase voltada à população infantojuvenil brasileira, agora inscrita no campo da prevenção, promoção e proteção: a de planejar, formular, executar, monitorar e avaliar políticas sociais a partir de uma arena política em que se disputa não apenas espaço na agenda pública, mas também que se faça valer os direitos conquistados no Estatuto, primordialmente, a prioridade no

atendimento, preferência na formulação de políticas e destinação privilegiada de recursos públicos (art. 4º do ECA).

Quadro 2 – Evolução da justiça juvenil brasileira

Adultos em miniatura	1. Até o século XIX, não se falava, no ocidente – nas culturas da matriz europeia –, em Justiça Juvenil. Crianças e adolescentes que infringiam a lei eram punidas com as mesmas penas destinadas aos adultos. A idade da responsabilidade variava de país para país.
	2. No Brasil, a única distinção que o Código Penal do Império, de 1830, faz é proibir a pena de morte aos menores de 17 anos. A maioria penal de então é de 14 anos, segundo critério do discernimento: supostamente, as pessoas abaixo de 14 anos não sabiam o que faziam, ao cometerem um crime.
	3. O Código Penal do Império mantém o critério do discernimento, mas abaixa a maioria penal para 9 anos. Ainda assim, a criminalidade – inclusive infantojuvenil – continua a aumentar.
O menorismo	4. Após a revolução industrial, o conceito de criança como adulto em miniatura começa a ser questionado. Crianças e adolescentes passam a ser vistos como objeto de proteção e controle. Em decorrência disso, o primeiro tribunal para crianças é criado em 1899, em Illinois, EUA.
	5. Entre 1905 e 1924, vários tribunais para crianças e adolescentes são criados na Europa (Inglaterra, Alemanha, Portugal, Espanha etc.).
	6. A primeira experiência na América Latina foi na Colômbia, em 1920. O Brasil só criaria os primeiros rudimentos de uma Justiça Juvenil em 1923.
	7. Em 1927, no Brasil, é criado o Código de Menores – de natureza tutelar –, primeira legislação voltada para crianças e adolescentes. No contexto

	do higienismo, o código muda o tratamento para com as crianças, passando da caridade cristã para a repreensão e o controle: era preciso, afinal, lidar com os chamados “menores vadios”, crianças que viviam nas ruas, em sua maioria negras (ex-escravas e filhas de ex-escravos).
Código de Menores 1927	8. Fundado na chamada “Doutrina da Situação Irregular”, o código não garantia direitos, apenas definia medidas a serem tomadas com crianças em “situação irregular” (moradia de rua, abandono, delinquência e vadiagem).
	9. Não havia Defensor Público ou Promotoria nos juizados de menores. O chamado “Juiz de Menores” era chamado o “pai” das crianças – então como poderia lhes fazer mal? – e decidiam, muitas vezes sem ouvir os verdadeiros pais, o destino dos “menores” que lhes caíam nas mãos.
	10. O novo critério de responsabilização é a “periculosidade”: o juiz decide o destino do menor de acordo com o caráter dele. O código estabelece que o menor entre 14 e 18 anos seria submetido a processo especial. O “menor” de 14 anos não pode ser submetido a processo, para estes cabem outras medidas: abrigamento forçado, alistamento militar, engajamento na marinha etc.
1945 a 1979	11. O código de 1927 é reformado por Getúlio Vargas. É criado o SAM – Serviço de Atenção ao Menor – instituição pensada para internar os “menores improdutivos” (vadios, delinquentes, libertinos e mendigos).
	12. Os militares tomam o poder com o Golpe de 1964. Após muitas críticas, devido às denúncias de violações, o SAM é extinto e substituído pela Fundação do Bem Estar do Menor (FUNABEM). São criadas as FEBEMs que, na prática, funcionam como o antigo SAM.
	13. A FUNABEM também é alvo de críticas. Para reformá-la, é editado, em 1979, o novo código de Menores, ainda baseado na Doutrina da Situação

	Irregular.
Redemocratização e garantismo	14. Década de 1980. O Brasil vive um período de forte mobilização popular pelo fim da ditadura e pelo retorno da democracia.
	15. Entre os vários movimentos que se organizam, encontra-se o da infância, que, acompanhando as discussões internacionais fomentadas pela ONU, critica a Doutrina da Situação Irregular e defende a Doutrina da Proteção Integral.
	16. A Doutrina da Situação Irregular, segundo as críticas, não atende aos interesses das crianças e adolescentes, apenas das elites dominantes. Os códigos baseados nela se voltam apenas para as crianças e adolescentes pobres, sempre a partir de uma falta, tratando-as como objeto: o juiz decide o que fazer com elas, sem considerar sua vontade e necessidades.
	17. A Doutrina da Proteção Integral, por outro lado, defende uma lei que atenda a todas as crianças e adolescentes, e que a elas sejam garantidos seus direitos fundamentais; o respeito a sua condição peculiar de desenvolvimento e o dever da família, da sociedade e do Estado em protegê-los.
Estatuto da Criança e do Adolescente	18. 1988 – A nova Constituição Federal – chamada de cidadã – já traz em si conceitos de Proteção Integral. A Constituição estabelece, como cláusula pétrea, a maioria penal em 18 anos. Entre os 12 e 18 anos, as pessoas são responsabilizadas em um regime especial, e abaixo de 12, responsabilizadas a nível familiar, com apoio de medidas protetivas.
	19. Apenas dois anos depois, em 1990, entra em vigor o Estatuto da Criança e do Adolescente, reconhecendo-os como seres humanos completos e sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento.

	<p>20. Para responsabilizar os adolescentes, o Estatuto prevê o Sistema Socioeducativo e várias medidas de cunho sancionatório e pedagógico. Sua aplicação, porém, não é regulada.</p>
	<p>21. Essa regulação só vem em 2012, com a Lei do SINASE, que entre outras coisas introduz a Justiça Restaurativa na legislação brasileira.</p>

Fonte: Elaboração própria com base em PREVENINDO... (2013, p. 38-43).

Em relação às políticas sociais, Abramo (2005), ao discorrer sobre o uso das noções de adolescência e juventude no Brasil, elenca a partir da sistematização de Dina Krauskopf, os paradigmas nas políticas de juventude a partir de quatro abordagens: a) a juventude como período preparatório, b) a juventude como etapa problemática, c) o jovem como ator estratégico do desenvolvimento e d) a juventude cidadã como sujeito de direitos.

Para a autora, “a juventude aparece como período de **transição** entre a infância e a idade adulta, gerando políticas centradas na **preparação** para o mundo adulto. A política por excelência é a **Educação** [...]” (ABRAMO, 2005, p. 20) e, complementarmente, aquelas dirigidas ao uso do tempo livre, como esporte, lazer, voluntariado e o serviço militar, que podem ser utilizados como apoio à formação sadia e de preparação de destrezas específicas para o cumprimento de deveres de responsabilidade e unidade nacional (ABRAMO, 2005, p. 20).

Segundo Abramo (2005), a educação com enfoque fundamentado na ideia de direito universal assume limitações quando não considera especificidades e desigualdades entre os jovens, o que acaba por adentrar num campo cuja noção homogênea da juventude, centrada na noção de preparação para o futuro, acaba por gerar novas situações excludentes e que não consideram o tempo presente.

A fase da juventude como etapa problemática identifica o sujeito juvenil como uma ameaça à ordem social, emergindo questões relativas ao comportamento de risco e transgressão, normalmente relacionados aos grupos populares urbanos, o que gera

políticas de caráter compensatório e se constrói uma percepção generalizada e estigmatizada da juventude, sendo a saúde, a justiça e a segurança pública os setores mais atuantes (ABRAMO, 2005).

Contraditoriamente, na fase seguinte, em que o jovem aparece como ator estratégico do desenvolvimento, a visão “[...] está orientada à formação de capital humano e social para enfrentar os problemas de exclusão social aguda que ameaçam grandes contingentes de jovens e para atualizar as sociedades nacionais para as exigências de desenvolvimento colocadas pelos novos padrões mundiais” (ABRAMO, 2005, p. 21). Para a autora, o bônus demográfico garantido pelo peso populacional dos jovens justificaria a ideia de que é o capital humano juvenil que garante a resolução dos problemas de desenvolvimento, incorporando aos jovens uma “contribuição construtiva” como “protagonistas do desenvolvimento local” sem considerar, no entanto, a carga depositada nele, as dimensões de conflito em torno dos modelos de desenvolvimento e até que ponto eles também devem participar nas discussões das decisões acerca desse modelo (ABRAMO, 2005, p. 21).

Esta concepção avança no reconhecimento dos jovens como atores dinâmicos da sociedade e com potencialidades para responder aos desafios colocados pelas inovações tecnológicas e transformações produtivas. Traz, assim, a possibilidade de incorporar os jovens em situações de exclusão não pela ótica do risco e da vulnerabilidade, mas numa perspectiva incluyente, centrada principalmente na incorporação à formação educacional e de competências no mundo do trabalho, mas também na aposta da contribuição dos jovens para a resolução dos problemas de suas comunidades e sociedades, através do seu engajamento e em projetos de ação social, voluntariado etc. (ABRAMO, 2005, p. 21)

Por fim, a visão da juventude cidadã como sujeito de direitos é compreendida, segundo Abramo (2005, p. 21), “como etapa singular do desenvolvimento pessoal e social, por onde os jovens passam a ser considerados como sujeitos de direitos e deixam de ser definidos por suas incompletudes e desvios”, superando a visão negativa sobre os jovens numa tentativa de retirar suas demandas da invisibilidade e “gerar políticas centradas na noção de cidadania, abrindo a possibilidade da consideração dos jovens

como sujeitos integrais, para os quais se fazem necessárias políticas articuladas intersetorialmente” (ABRAMO, 2005, p. 21), conforme postula o ECA, que segundo a autora, embora seja a perspectiva de avanço mais profícua em relação aos direitos e às políticas para a juventude, requer ainda proximidade com as reais demandas dos jovens, tanto no sentido da visibilidade de políticas específicas quanto da capacidade de contribuição e participação.

### Considerações finais

Maior referência legal da área da infância e da adolescência, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA reconhece, a partir da Doutrina da Proteção Integral, crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, negando toda e qualquer forma de opressão, violência, discriminação, negligência, exploração ou omissão a estes, ratificando a Carta Magna brasileira que estabelece que crianças, adolescentes e jovens são prioridade absoluta para a nação.

Em 2018, o ECA completa 28 anos. Para se refletir ou analisar um trabalho prestado às crianças e adolescentes no Brasil, é necessário se pensar em sua condição histórica e nas múltiplas determinações que incidem na construção desta, principalmente no que se refere ao trabalho junto ao adolescente autor de ato infracional, pois a análise das políticas de atendimento voltadas para as crianças e os adolescentes, permite identificar as diversas concepções de infância e de adolescência que historicamente se mostram dominantes na sociedade brasileira.

A conjuntura que se desenha em torno da violência sofrida ou praticada por adolescentes e jovens é a da manutenção do ideário dominante, numa lógica perversa que torna invisíveis os que são vítimas e na exceção dos direitos daqueles que são autores, ficando a adolescência e a juventude aquém do exercício dos direitos sociais previstos nessa lei, revelando que a trajetória das políticas de infância e juventude no Brasil expressa a negação, por parte da sociedade e do Estado, em romper com os paradigmas do passado, comprometendo a efetividade das políticas existentes.

Têm-se um Estado em que os efeitos das leis de proteção não recaem na vida social, sendo as violações de direitos também uma forma de violência. Neste sentido, à adolescência e à juventude, tidas como potencialmente violentas, restam os debates de redução da maioridade penal e o endurecimento das medidas socioeducativas, ficando evidente, portanto, a necessidade de reformulação das práticas atuais, superando os hábitos do passado, para que seja viabilizado e ampliado o acesso dos cidadãos aos direitos conquistados. Para isso, é necessário que as ações desenvolvidas se oponham às que negam a garantia de direitos.

## Referências

ABRAMO, Helena Wendel. O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro. In: FREITAS, Maria Virgínia de (Org.) **Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais**. São Paulo: Ação Educativa, 2005. p. 19-39.

ARRUDA, Daniel Péricles; PINTO, Patrícia da Silva. “De volta pro mundão”: uma análise dos adolescentes egressos da medida socioeducativa de internação. In: SIMPÓSIO MINEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS: NAS TRILHAS DOS DIREITOS HUMANOS PARA COMBATER AS DESIGUALDADES, 2., 2009. [Anais...] CRESS 6ª Região (Org.). Belo Horizonte: CRESS 6ª Região, 2009. Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/17069048/295217608/name/ARRUDA>>. Acesso em: 15 maio 2018.

ASSIS, Simone Gonçalves de; SILVEIRA, Liane Maria Braga da; BARCINSKI, Mariana; SANTOS, Benedito Rodrigues dos (Org.). **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos de direitos da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Oswaldo Cruz. Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, 2009. 292 p.

BIDARRA, Zelimar Soares; OLIVEIRA, Luciana Vargas Netto. Infância e Adolescência: o processo de reconhecimento e de garantia de direitos fundamentais. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, v. 29, n.94, p. 154-175, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 90/2015 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília, 2015.

BRASIL. Decreto nº 16.272, de 20 de Dezembro de 1923. Aprova o regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 1923. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16272-20-dezembro-1923-517646-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15 maio 2018.

BRASIL. Decreto Nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 out. 1927. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm)>. Acesso em: 15 maio 2018.

BRASIL. Lei 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jul. 1990.

BRASIL. Lei nº 12.5852, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUV. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 ago. 2013.

BRASIL. Lei Nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. **Diário Oficial da União, Brasília**, 2 jul. 1982.

CRUZ, Lílian Rodrigues da. Infância abrigada: negligências e riscos no campo das políticas públicas. **Psicologia para América Latina**, São Paulo, n. 9, abr. 2007. Disponível em: <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-350X2007000100004](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-350X2007000100004)>. Acesso em: 10 fev. 2018.

CAMPELLO, Mauro José do Nascimento. **Apostila direito da criança e do adolescente:** antecedentes históricos. Boa Vista: [s.n.], 2013.

CONVENÇÃO sobre os direitos da criança. Adotada em Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10120.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm)>. Acesso em: 2 fev. 2017.

DECLARAÇÃO dos direitos da criança 1959. Adotada pela Assembléia das Nações Unidas de 20 de novembro de 1959 e ratificada pelo Brasil; através do art. 84, inciso XXI, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 1º da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, e 1º do Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em: 3 jan. 2017.

DECLARAÇÃO universal dos direitos humanos. Adotada e proclamada pela Resolução nº 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em em 10 de dezembro de 1948. Assinada pelo Brasil na mesma data. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em: 3 jan. 2017.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e o processo político no Brasil. In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (Orgs.). **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GANDRA, A. **Menores respondem por menos de 10% do total de delitos, diz Ipea.** Rio de Janeiro: Agência Brasil, 2015. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-09/menores-respondem-por-menos-de-10-do-total-de-delitos-segundo-ipea>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília, n. 3, 2004.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo:** ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: HUCITEC, 1996. (Estudos urbanos – Série Arte e Vida Urbana).

PASSETI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: PRIORE, M. D. (Org.). **História das crianças no Brasil.** 7. ed. São Paulo: Contexto, 2016. p. 347-375.

PAULO NETTO, José. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis**, Brasília, n. 3, 2004.

PREVENINDO a violência e promovendo a justiça juvenil restaurativa: práticas restaurativas com adolescentes em conflito com a lei. Fortaleza: Terre des hommes, 2013.

RIZZINI, Irma. Pequenos trabalhadores do Brasil. In: PRIORE, M. D. (Org.). **História das crianças no Brasil.** 7. ed. São Paulo: Contexto, 2016. p. 376-406.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil:**

percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2004.

SANTOS, Marco Antonio Cabral dos. Criança e criminalidade no início do século XX. In: PRIORE, M. D. (Org.). **História das crianças no Brasil.** 7. ed. São Paulo: Contexto, 2016. p. 210-230.

Justiça juvenil e a trajetória das políticas de infância e juventude no Brasil  
*Janaíne Voltolini de Oliveira*

SARAIVA, João Batista Costa. **Direito Penal Juvenil: adolescente e ato infracional: garantias processuais e medidas socioeducativas**. 2. ed., rev. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SILVA, Maria Liduina. O Estatuto da Criança e do adolescente e o Código de Menores: descontinuidades e continuidades. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 26, n. 83, 2005.

VOLPI, Mário. Prefácio. In: SARAIVA, J.B.C. **Direito Penal juvenil – adolescente e o ato infracional: garantias processuais e medidas socioeducativas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 7-8.

Recebido em: 22/02/2018  
Aprovado 28/08/2018

Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC  
**Centro de Ciências Humanas e da Educação - FAED**  
Revista *PerCursos*  
Volume 19 - Número 40 - Ano 2018  
revistapercursos@gmail.com