



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

## **Adolescente em conflito com a lei, um olhar socio-histórico**

Alana Morais Vanzela <sup>1</sup>  
Thiago Zanoni Branco<sup>2</sup>

**Resumo:** Este estudo visa refletir quais foram as principais mudanças geradas na forma de atendimento a criança e ao adolescente, com proeminência sobre a caracterização do conceito e o atendimento ao autor de ato infracional. O trabalho é uma revisão bibliográfica e análise documental que possui caráter exploratório, o método empregado foi o materialismo histórico dialético. A partir do estudo percebeu-se que as principais mudanças na conceituação e nas diretrizes de atendimento sobre o adolescente autor de ato infracional, ocorreram principalmente após a década de 1990, entretanto, a pesquisa demonstra que é necessário persistir rumo a consolidação do sistema de proteção.

**Palavras-chave:** Adolescente; Ato Infracional; Medida Socioeducativa; Socioeducação; Direitos Humanos.

**Summary:** This study aims to reflect what were the main changes generated in the form of child and adolescent care, with prominence on the characterization of the concept and care for the author of an infraction. The work is a bibliographical review and documentary analysis that has exploratory character, the method used was dialectical historical materialism. From the study it was noticed that the main changes in the conceptualization and the guidelines of care about the adolescent author of infraction act, occurred mainly after the decade of 1990, however, the research demonstrates that it is necessary to persist towards the consolidation of the protection system.

**Keywords:** Teenager; Infringement Act; Socio-educational Measure; Socioeducation; Human Rights.

### **1 INTRODUÇÃO**

Esta pesquisa tem por objetivo refletir quais foram as principais mudanças ocorridas na forma de atendimento às crianças e adolescentes, com ênfase sobre a caracterização e atenção dado ao adolescente autor de ato infracional.

---

<sup>1</sup>Bacharel em Serviço Social (UEM), pós-graduanda no curso de especialização em Gestão de Políticas Sociais com Ênfase na Família e na Defesa de Direitos (Rhema Educação), aluna não regular no curso de Pós-graduação (mestrado) em Ciências Sociais (UEM), e-mail alanavanzela@gmail.com.

<sup>2</sup> Professor de Metodologia Científica no curso de especialização em Gestão de Políticas Sociais com Ênfase na Família e na Defesa de Direitos (Rhema Educação), email artigothiago@hotmail.com.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Este estudo se justifica, a nível pessoal, porque é dever de todos zelar pela infância e adolescência. Ao nível de relevância social, este estudo se justifica, pela indispensável reflexão sobre o futuro, uma vez que a forma de tratamento dada à infância e adolescência no presente, pode prestar indicativos sobre os contornos que estão sendo cindidos para as futuras formas de sociabilidade.

Este artigo de caráter exploratório foi construído a partir da revisão bibliográfica e análise documental. O método empregado na reflexão é o materialismo histórico dialético. No primeiro tópico será realizada uma breve contextualização socio-histórica do processo de atenção à infância e à adolescência, com destaque aos anos de 1927 aos anos finais de 1970. O segundo tópico, é dedicado à discussão sobre a inflexão do paradigma de atenção da infância, ao apresentar alguns elementos sociais, históricos, econômicos e políticos desta reforma, que resultou na formulação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990). No terceiro tópico, será discutido a mudança da percepção sobre o que é estar conflito com lei, e seus rebatimentos para a transformação da orientação a respeito do método de trabalho com o adolescente autor de infração, apoiado no marco regulatório do Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE, 2012).

## **2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ATENÇÃO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL**

Na história nacional, houve momentos em que a infância e adolescência eram tratadas como alvo de repressão, exploração e submetidos aos mais diversos tipos de violência. Isso quer dizer que as diversas expressões da questão social, reconhecidas como situações que abarcam a vida de crianças e adolescentes diariamente, independente de sua vontade, tais como: abandono familiar, pobreza, violência, desemprego, miséria, negligência deliberada ou não, as contravenções penais de familiares, eram acolhidas de uma única forma pelo Estado, sendo percebidas como uma ameaça a “ordem social”.

Os adolescentes e as crianças que se encontravam desprotegidos eram compreendidos pelo Estado e pela sociedade como caso de polícia e não de política, ou na melhor das circunstâncias eram visualizados: “[...] como objeto de compaixão, mas nunca como sujeito detentor de direitos” (MELIM, 2012, p.170).



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Não havia preocupação sobre formas de inclusão desse público na sociedade, as ações primavam pela segregação, que pode ser compreendida como uma alternativa de esconder a desproteção da infância e da adolescência.

O fortalecimento da disseminação da prática de institucionalização do público infante-juvenil, ocorre por meio dos Asilos de Órfãos. Essas instituições tinham como premissa auxiliar no controle da ordem social, de forma, a recolher crianças e adolescentes abandonados, negligenciados, sendo-lhes incutida a educação moral. Comumente as crianças que estavam nos Asilos, eram recrutadas ao trabalho fabril, sem qualquer discriminação a respeito de uma idade mínima para que houvesse esse escalamento (RIZZINI e PILLOTI, 2011).

Em 1927, surge a primeira legislação específica para este corte etário, denominado como “Código de Menores” ou “Código de Mello Mattos”, que tinha como objetivo realizar o atendimento dos “marginalizados”. O texto deste código consagrava algumas práticas de segregação de atendimento à infância e à adolescência, e incorpora requintes, ao instituir duas figuras novas, como a do Juiz de Menores e do Comissário de Menores (MELIM, 2012; RIZZINI e PILLOTI, 2011).

Na década de 1940, surge o Serviço de Atendimento ao Menor- SAM, que tinha como função a “[...] orientação e sistematização dos serviços assistenciais nos patronatos agrícolas e nos institutos públicos” (MELIM, 2012, p. 170).

Nesse período a atenção à infância acabou por centralizar-se na esfera federal, não havendo descentralização administrativa, outra característica desse modelo é a vigilância e a violência física empregada como castigo nas instituições, conforme se pode observar, no trecho a seguir:

Nessas instituições, a autonomia e a individualidade dos sujeitos eram, a todo momento, negadas. Já no que diz respeito às práticas de violência, era comum uma série de rebaixamentos, degradações e humilhações. A violência física era tamanha, que chegava a assumir proporções de escândalo público, dada a extrema violência de surras que levavam os internos a morte. [...] (MELIM, 2012, p. 171).

Em consequência ao aumento do número de escândalos de corrupção envolvendo este serviço, em 1955, o órgão passa ser objeto de críticas, e de ações que visam sua reformulação, que tendia à transformação do SAM, em Instituto Nacional de Assistência ao Menor- INAM. Contudo essa vertente perde força, e o SAM é extinto.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

O que autorizará em 1964, através da Lei nº 4.513, a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM, que incorpora todo o patrimônio do SAM, ademais se institui também, as Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor – FEBEM's (MELIM, 2012).

As FEBEM's passam a receber recursos do órgão central de atendimento dos “menores desajustados”, a saber, FUNABEM. Estas Fundações Estaduais eram encarregadas de gerir as ações de internação em cada estado da federação, contudo, “As práticas internas da instituição reproduziam a lógica do regime militar vigente na época: repressão, confinamento e violência” (MELIM, 2012, p.172).

Passaram-se anos, alteraram-se as nomenclaturas de órgãos de atendimento ao “menor”, mas pouco mudou na forma efetiva de prestação do atendimento a esse público, e no padrão de compreensão sobre as necessidades específicas dessa fase do desenvolvimento humano.

Isso significa que apesar do decurso histórico, existe uma tendência de reprodução da dominação, ou em outras palavras, no decorrer do processo histórico a cultura tende a preservar o conteúdo de sujeição, essa preservação é sutil, pois, como foi exposto, apesar do conteúdo permanecer o mesmo, ele deve aparentar ser novo e neutro. Logo, constata-se o deslocamento e não a ruptura do processo, que continua a inalterar o produto, que é a desproteção da infância e da adolescência.

Em 1979, o Código de Menores é revisado, e passa a ser regido pelo texto da Lei nº 6.697, sua reformulação introduz a doutrina de situação irregular<sup>3</sup>, e consolida a FUNABEM e suas instâncias estaduais (RIZZINI e PILLOTTI, 2011).

### **3 DA ABERTURA DEMOCRÁTICA, SE VISLUMBRA UM NOVO OLHAR SOBRE O ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI**

Uma assimilação adequada sobre a mudança no padrão jurídico social, não pode escapar a uma investigação que busca as razões da inflexão da “Atenção do Menor” nas décadas anteriores há promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente

---

<sup>3</sup> Segundo a Doutrina da Situação Irregular, “[...] A segregação não era necessariamente em razão de cometimento de infração, mas devido à situação de pobreza, considerada pelo Código como irregular. Essas crianças e adolescentes eram considerados potencialmente perigosos ou em risco e rotulados como abandonados, infratores, antissociais, doentes, deficientes, ociosos, pedintes e, por isso, passíveis de afastamento do convívio social” (BRASIL, p.23).



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

(ECA), mais precisamente, nas décadas de 1970 e 1980, momento em que o Brasil passa por uma intensa crise econômica<sup>4</sup> e política, sendo perceptível, a possibilidade de abertura democrática, uma vez que, o regime de censura característico da Ditadura Militar, começa a perder força, e aos poucos a sociedade passa a sentir as mudanças da abertura gradual do sistema político, marcado pelo enfraquecimento do controle exercido, principalmente, sobre os meios de comunicação; universidades e o conjunto de direitos de cidadania (direitos civis, políticos e sociais)<sup>5</sup> (RIZZINI e PILOTTI, 2011).

A abertura democrática e a diminuição da censura contribuem para que a sociedade passe a ter acesso a informação, e com isso, torna-se possível dimensionar o colapso social do Brasil<sup>6</sup>. Em meados de 1984 -1985, intensifica-se o movimento que reivindica por eleições diretas para a presidência da República, porém, devido aos resquícios do poder militar, isso não pode ser concretizado nesse período. Em 1986, instaura-se no Congresso os trabalhos de uma Assembleia Constituinte, destaca-se que o:

[...] debate constituinte, no entanto, mobiliza tanto *lobbies* de conservadores e de grandes empresas, como as organizações populares. Os direitos da criança são colocados em evidência por inúmeras organizações, destacando-se o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, a Pastoral do Menor, entidades de direitos humanos, ONGS, que apresentam emendas para a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, que refletem também as discussões internacionais, consubstanciadas nas Regras de Beijing (1985), nas Diretrizes de Riad (1988) e na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989) (RIZZINI e PILOTTI, 2011, pp.74-75).

---

<sup>4</sup> Segundo Rizzini e Pilotti (2011), “A crise econômica significa estagnação, combinação de inflação e recessão. Em 1980 a inflação anual é de 110,2% em 1985 de 235,1 e em 1989 de 1.783%. Somente em 1986, com o Plano Cruzado, de mudança da moeda e de controle de preços e salários, o índice inflacionário cai para 65% repicando para 415,8% em 1987. O crescimento do Produto Interno Bruto, de 9,2% em 1980 cai para -3,4% em 1984 com índice zero em 1989. Durante o Plano Cruzado cresceu 8,3%. A dívida externa bruta passa de 53,8 bilhões de dólares em 1980 para 107,5 bilhões de dólares em 1989, provocando verdadeira sangria nas constas nacionais” (p.73).

<sup>5</sup> Podemos citar como marco dessa transição política a possibilidade de “[...] direito do voto para governadores foi reconquistado em 1982 com a reintrodução do multipartidarismo. A censura direta a alguns órgãos de imprensa cessa em 1978 e uma reforma constitucional assegura que em 1979, seriam retirados do presidente os poderes de cassar deputados, suspender direitos políticos, fechar o Congresso, aposentar funcionários. Na mesma emenda termina-se com a pena de morte, o banimento e prisão perpetua (na prática o fim do Ato Institucional n. 5, de 1968)” (RIZZINI e PILOTTI, 2011, p.73).

<sup>6</sup> “[...] no período da ditadura militar em razão do arrocho salarial e da concentração brutal de renda. Em 1960 os 20% mais pobres detinham 3,5% da renda e, em 1979, 2,9%, enquanto que os 20% mais ricos passaram de 54% para 62,8%. Os 10% situados na escala superior de renda detinham quase a metade da renda em 1979, ou seja, 46,8%. Em 1977, segundo o IBGE, 59% ganhavam até dois salários mínimos, o que acarreta subalimentação, condições habitacionais precárias, agravando a situação educacional (26% das crianças de 10 a 14 anos estão fora da escola), e a mortalidade infantil tem um índice de 67,3% em 1974” (RIZZINI e PILOTTI, 2011, pp.70-71). A situação de desproteção das crianças e dos adolescentes, chegava a estrondosa casa dos trinta milhões de “desamparados” e/ou “marginalizados”, isso significa dizer que, a cada dois brasileiros na faixa etária de zero aos dezessete anos, um encontravam-se em “situação irregular” (RIZZINI e PILOTTI, 2011).



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Percebe-se que com o fim da censura, a população intensifica sua busca pela descentralização política, ao reivindicar pautas e espaços de participação, a pressão exercida pelos movimentos sociais tem papel basilar neste novo cenário político, sendo possível assegurar importantes conquistas no texto constitucional – Direitos de Cidadania.

Os autores Rizzini e Pilotti (2011), salientam que essa participação cidadã, irá contribuir para o surgimento diversas Comissões em âmbito Nacional e Constituinte, e destaca a Comissão cujo objeto de trabalho e análise era a Criança:

[...] instituída por Portaria Interministerial, com vários órgãos de governo e da sociedade, consegue 1.2000.000 para sua emenda e, além disso, fez um *lobby* junto a parlamentares para que se crie a Frente Parlamentar suprapartidária pelos direitos da criança e do adolescente, multiplicando-se no país os fóruns DCA de Defesa da Criança e do Adolescente. Os direitos da criança perpassam as diferentes áreas, mas ficam bem estabelecidos nos artigos 227,228,229 da Constituição de 1988 [...] (p.76).

Apesar desses avanços jurídico-sociais consolidados pelo texto Constitucional de 1988, a efetiva prestação de atendimento a este público, até meados dos anos de 1989, não se materializou de modo efetivo, pois, os referidos artigos constitucionais ainda careciam de normatização, deste modo, intensifica-se a pressão popular pela aprovação do ECA com destaque para a atuação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMRR) e do Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA) (RIZZINI e PILOTTI, 2011).

Em 1990, com promulgação do ECA, esse público passa a ser reconhecido como sujeito em situação peculiar de desenvolvimento<sup>7</sup>, e entra em cena novos atores no atendimento e planejamento da política social destinada a esse público, ao estabelecer:

[...] uma articulação do Estado e da sociedade na operacionalização da política para a infância com a criação dos Conselhos de Direito, dos Conselhos Tutelares e dos Fundos geridos por esses conselhos, descentraliza a política através da criação desses conselhos em níveis estadual e municipal, estabelecendo que em cada município haverá no mínimo, um conselho tutelar, composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local, de acordo com a lei municipal [...] (RIZZINI e PILOTTI, 2011, pp.80-81).

Sendo assim, esses dois marcos legislativos, contribuem para a construção de um novo paradigma sobre a adolescência no Brasil, em que se passa a discernir que “[...] A

---

<sup>7</sup> A incorporação da doutrina de proteção integral, no atendimento à criança e ao adolescente inicia-se a partir do marco jurídico do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

transição da infância para a adolescência e desta para a vida adulta não é um processo linear, pois se constitui a partir da relação entre o indivíduo e a cultura” (BRASIL, 2016, p. 15)<sup>8</sup>.

Assim ao menos juridicamente, passa a se reconhecer que existem especificidades relacionadas a essa fase do desenvolvimento, e que tais particularidades são processos abstrusos, no qual o adolescente “Diferencia-se e iguala-se, mira-se nos outros e aparta-se deles. São duas faces da mesma moeda, dois momentos complementares do jogo de espelhos em que nós formamos” (ATHAYDE; BILL; SOARES, 2005, p.205 *apud* BRASIL, 2016, p. 16).

Situações que até então eram ignoradas no processo de atendimento à criança e ao adolescente, passam a ser considerados<sup>9</sup>, no qual se passa a perceber que o contato cotidiano com o fenômeno da violência, a precarização das relações face a face, as mudanças impulsionadas pela reconfiguração do mundo do trabalho, agregadas aos apelos midiáticos para o consumismo desenfreado, podem vir a contribuir em demasia para a construção e o prevaecimento do *modus operandi* da cultura de emergência<sup>10</sup>.

A cultura de emergência e a exclusão social ocasionada pela falta (ou precária) existência de políticas públicas e de representatividade<sup>11</sup> podem ser compreendidas como um terreno fértil para o despontamento de atos caracterizados como contravenções penais. Que na faixa etária de doze a dezoito anos são denominados como atos infracionais, e que,

---

<sup>8</sup> Os conceitos de infância e adolescência também são recentes, um nasce no início da Idade Moderna, e o outro, só no século XX. A mudança conceitual representa uma significativa mudança, pois “As crianças não eram socialmente diferenciadas do mundo dos adultos. Esta compreensão não se refere a inexistência de dependência biológica, mas sim à desconsideração da infância como uma etapa do desenvolvimento que necessita de atenção específica, pela ‘ausência de consciência da particularidade infantil’” (ARIÈS, 1981, p.156 *apud* BRASIL, 2016, p. 15).

<sup>9</sup> [...] o trabalho infantil, a trajetória de rua, o acúmulo de responsabilidades junto à família e a sobrevivência financeira, dentre outras situações que acaba por gerar impactos negativos sobre o desenvolvimento cognitivo, afetivo e social dessas crianças e adolescentes (BRASIL, 2016, p. 15).

<sup>10</sup> A cultura da emergência é caracterizada por padrões de comportamento, em que há “[...] pouco apego a vida; o uso indiscriminado e banalizado da violência; a fugacidade com que viviam suas vidas e o consumismo excessivo e desenfreado. Os autores denominaram esses comportamentos como “cultura da emergência”, porque, para esses jovens, não há futuro nem raízes; a tradição é uma palavra vazia de conteúdo, existindo apenas o tempo presente, sendo a vida feita de cada instante, o qual deve ser vivido como se fosse o último, sem qualquer outra referência senão o hiperconsumismo (PEDRAZZINI E SANCHEZ, 2006 *apud* SALES; DE MATTOS, LEAL, 2010, p.100).

<sup>11</sup> “Há um tipo de exclusão social importante na carreira criminosa, uma exclusão caracterizada pela invisibilidade social em uma sociedade do espetáculo, ou seja, ‘a fome que leva ao crime é a fome de ser alguém visto, reconhecido e respeitado, e não a fome propriamente dito’ [...]. Filiar-se ao tráfico, usar armas pesadas, matar ou mesmo ser preso e identificado como ‘criminoso’ é uma forma de obter recursos simbólicos para tornar-se visível e afirmar sua identidade pelo medo” (SALES; DE MATTOS, LEAL, 2010, p.116).



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

portanto, são passíveis de aplicação de medida protetiva e/ou medida socioeducativa pela autoridade judiciária, porém, com a garantia de contraditório e ampla defesa<sup>12</sup>.

Deste modo, percebe-se que a partir do ECA, o princípio da anterioridade passa a prevalecer, uma vez que: “A infração configura-se como uma categoria jurídica, portanto, só é infrator quem cometeu uma conduta previamente definida como crime. Essa categoria infração é que define e introduz o adolescente no sistema de justiça [...]” (SARTÓRIO e ROSA, 2010, 557).

As autoras Sartório e Rosa (2010), conduzem a reflexão de que um Estado Penal não pode ser concebido como uma solução para os problemas gerados pela exclusão social. Essa ideia é oposta aos apelos sociais sobre o rebaixamento da “maior idade penal” e o recrudescimento das leis, “[...] Essa ideologia da repressão e controle por meio do endurecimento das leis acaba agravando e não resolvendo a situação dos adolescentes, tendo como consequência o ingresso cada vez mais cedo deles no sistema penal falido dos adultos” (SARTÓRIO e ROSA, 2010, 558).

É imprescindível fortalecer a compreensão sobre a necessidade de articulação de princípios educativos, que favoreçam a socialização desse segmento, assim como, a articulação intersetorial das diversas políticas públicas, de forma a desenvolver um trabalho interdisciplinar e em rede, pois, compreende-se que a pura e simples repressão, não é capaz de gerar sozinha um reordenamento, bem como, a construção de novos projetos de vida para este público.

Não é possível caminhar rumo a consolidação da cidadania, sem o aporte das demais políticas sociais, ou com a execução de ações incipientes e segregacionistas<sup>13</sup>, é necessário envolver, inserir e fortalecer o adolescente sobre os seus direitos e deveres em sociedade.

#### **4 MEDIDA SOCIOEDUCATIVA EM DEBATE**

---

<sup>12</sup> A garantia jurídica do devido processo penal, inclusive do contraditório, é uma significativa mudança, uma vez que, até pouco tempo atrás, as decisões sobre a imputabilidade do ato infracional eram: “[...] baseadas na *índole* (boa ou má) da criança e do adolescente e ficam a critério do juiz que tem o poder, juntamente com os diretores das instituições, de definir a trajetórias institucionais de crianças e adolescentes. O olhar do juiz deve ser de total vigilância e seu poder é indiscutível (RIZZINI e PILOTTI, 2011, p.48).

<sup>13</sup> O Código de 1927 incorpora tanto a visão higienista de proteção do meio e do indivíduo, como a visão jurídica repressiva e moralista. Prevê a vigilância da saúde da criança, dos lactantes, das nutrizes, e estabelece a inspeção médica da higiene [...] (RIZZINI e PILOTTI, 2011, p.47).



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Como se sabe a política de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil, foi revisitada e reestruturada com fundamento em marcos legais nacionais e internacionais<sup>14</sup>, o que culminou na substituição da orientação da Doutrina da Situação Irregular, pela Doutrina da Proteção Integral<sup>15</sup>.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), prevê no Título III, Da Prática de Ato Infracional, Capítulo I, Disposições Gerais: “Art. 103. Considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal” (BRASIL, Lei 8069, 1990).

As medidas socioeducativas (MSE) são destinadas aos maiores de doze anos de idade e aos menores de dezoito, e em casos excepcionais, o período etário pode ser estendido, e poderá ser aplicada a medida socioeducativa aos jovens de até vinte e um anos. Já aos menores de doze anos, compreendidos como crianças, são aplicadas as medidas expostas no artigo 101 da referida Lei (BRASIL, Lei 8069, 1990).

Com base no exposto, percebe-se que o ECA regulamenta o procedimento de aplicação da MSE, contudo, não foi plenamente eficaz sobre a discricionariedade da finalidade de sua execução. Este vazio deixado a livre interpretação, por vezes, acabou sendo preenchido por formas ultrapassadas<sup>16</sup> de atendimento ao adolescente em conflito com a Lei, por isso, em 1998, iniciou-se um debate sobre a necessidade de desenvolvimento de uma Lei complementar, destinada a dar suporte ao processo de execução da MSE (MINAS GERAIS, MINISTÉRIO PÚBLICO, 2014).

O resultado do debate iniciado em 1998, começa a ter resultados mesuráveis em 2006, após o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)<sup>17</sup> publicar a Resolução nº 119 de dezembro de 2006, que aprova o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), mas que só foi sancionado, em forma de Lei, em 2012, a saber marco regulatório- Lei nº 12.594 (MINAS GERAIS, MINISTÉRIO PÚBLICO, 2014).

---

<sup>14</sup> A saber os principais: Declaração dos Direitos da Criança (1959), Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e do Adolescente (1989), Regras de Beijing (Resolução 40/33 de 1985), Diretrizes de Riad (1988), Constituição Federal Brasileira (1988) e Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

<sup>15</sup> A Doutrina da Proteção Integral toma como “[...] parâmetro legal para as questões relativas às crianças e aos adolescentes, que passam a ser detentores de direitos e deveres, deixando de ser objetos da intervenção arbitrária do Estado. A Doutrina da Proteção Integral preconiza que crianças e adolescentes, por se encontrarem em fase peculiar de desenvolvimento, são sujeitos especiais de direitos e, por isso, devem ser garantidos, prioritariamente, todos os direitos fundamentais (SILVA, 2006 apud BRASIL, 2016, p. 23).

<sup>16</sup> Por vezes, retomava-se a lógica da “Política do Menor”.

<sup>17</sup> A Lei nº 8242/1991, cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, e está disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8242.htm)> Acesso em 01 de fevereiro de 2019.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Apesar desse lapso temporal entre a formulação e a promulgação, o SINASE introduz o clareamento jurídico de que as MSE devem ser tratadas como um conjunto integrado de princípios, regras e critérios necessários à execução das ações, que envolvem todos os sistemas (planos, programas, projetos, trabalho intersetorial nas políticas públicas, entre outros), e reserva responsabilidade a todos os entes federados brasileiros, isso quer dizer que União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem um grau de corresponsabilidade neste Sistema, e que devem respeitar e zelar pelo cumprimento desta Lei. Segundo o sistema supramencionado, as MSE têm por objetivo:

- I - A responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;
- II - A integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e
- III - a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei (BRASIL, Lei 12594, 2012).

Percebe-se que a MSE deve cumprir com a função de responsabilização do adolescente que deverá reparar o dano<sup>18</sup> de sua conduta infracional, mas também, revela a sua outra face, a pedagógica, pois, deve-se ter claro que as MSE: “[...] constituem-se em condição especial de acesso a todos os direitos sociais, políticos e civis” (VOPLI, 2015, p. 17).

Vale ressaltar que o juiz, lotado na Vara da Infância e da Adolescência, poderá determinar o cumprimento da MSE, em duas modalidades: 1) Meio Aberto- por meio da a) Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) ou b) Liberdade Assistida (LA); ou ainda, em 2) Meio Fechado - através da a) semiliberdade ou b) internação.

As unidades de atendimento das MSE em meio aberto são coordenadas e mantidas com recursos municipais, já as medidas determinadas em regime de cumprimento em meio fechado, são sustentadas com recursos do governo do estadual (BRASIL, LEI 12594, 2012)<sup>19</sup>.

No que tange ao cumprimento da MSE em meio aberto, deve-se elucidar que este programa só poderá ser desenvolvido em unidades autorizadas, isso significa que o

---

<sup>18</sup> Alguns autores relacionam a ideia de reparação do dano aos princípios da Justiça Restaurativa, ao compreender que a infração do adolescente fere o pacto de cidadania, e assim, através do diálogo entre infrator e vítima, o papel da justiça vincular-se-ia no fortalecimento da abstração de que as partes devem buscar a reparação do dano (material, moral ou simbólico), ou “Em breve síntese, a disciplina social restaurativa deve ser compreendida como um ponto de equilíbrio entre o modelo penal retributivo, marcado pela punição e pelo controle, e o modelo reabilitador, marcado pela promoção, pelo encorajamento e sustentação do indivíduo” (MINAS GERAIS, MINISTÉRIO PÚBLICO, 2014, p. 7).

<sup>19</sup> Deve-se esclarecer que os demais entes federados podem oferecer auxílio, na forma de suplementação financeira das ações.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

atendimento poderá ser executado por equipamento da Política de Assistência Social, a saber, Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) temático ou não, através do Serviço de Medida Socioeducativa de Meio Aberto, e/ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, que seja cadastrado na rede de serviços de atendimento da criança e do adolescente, isso significa requisitar inscrição junto ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) (MINAS GERAIS, MINISTÉRIO PÚBLICO, 2014).

As instituições denominadas como Centro Socioeducativo (CENSE), são o *lócus* privilegiado ao cumprimento da MSE em meio fechado, que também deve ser fiscalizado e contar com inscrição no Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA).

Percebe-se que a MSE de caráter mais rígido<sup>20</sup> - internação e privação de liberdade - está vinculada a instância de controle social estadual, enquanto a medida socioeducativa (MSE) de caráter mais branda - prestação de serviço a comunidade e liberdade assistida - é ligada ao conselho municipal (MINAS GERAIS, MINISTÉRIO PÚBLICO, 2014).

Para que a instituição seja autorizada a desenvolver o programa de MSE, ela deverá estar devidamente credenciada no Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA e/ou CEDCA), e deverá contar com os recursos humanos e materiais necessários à sua execução, outro critério de aptidão de oferta do programa, é sujeitar-se a fiscalizações periódicas, que devem ser desempenhadas por comissões de fiscalização vinculadas aos conselhos já mencionados, conforme preconiza os artigos onze e doze da Lei nº 12.594/2012.

Quando um adolescente ingressa em unidade de atendimento, seja ela de restrição de liberdade ou não, cabe a equipe técnica<sup>21</sup> escolher os instrumentos técnico operativos, que facilitarão a compreensão sobre a realidade do adolescente, após essa aproximação com a realidade do usuário, inicia-se o processo de sistematização do Plano Individual de Atendimento (PIA).

---

<sup>20</sup> Para que o juiz determine a Medida Socioeducativa em regime fechado, é necessário que o adolescente tenha cometido, ou participado, de crime grave executado com violência, ou sob forte ameaça (BRASIL, LEI 12594, 2012).

<sup>21</sup> Deve-se esclarecer que cada ente federado, deverá construir um Plano de Atendimento Socioeducativo, e nele deve haver a previsão de instituições executoras do programa, assim como, de um mínimo de profissionais que farão a acolhida do adolescente, conforme preconiza o artigo a seguir: "Art. 12. A composição da equipe técnica do programa de atendimento deverá ser interdisciplinar, compreendendo, no mínimo, profissionais das áreas de saúde, educação e assistência social, de acordo com as normas de referência" (BRASIL, LEI 12594, 2012).



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

O prazo final estipulado no SINASE para a confecção do PIA difere a depender do regime de execução. Em meio fechado, o prazo máximo para término é de quarenta e cinco dias; enquanto, em meio aberto, o prazo máximo de finalização é de quinze dias. Ambos os prazos passam a ser contados a partir da data de ingresso do adolescente no programa de atendimento.

O dirigente da equipe técnica deverá enviar cópia do PIA à autoridade judiciária que expediu o termo de cumprimento de MSE. Salienta-se que a confecção deste documento deve contar com a participação da equipe técnica e do orientador que acompanhará a execução da MSE<sup>22</sup>, deverá participar também da criação do PIA, o adolescente e seus pais ou responsáveis<sup>23</sup> (pessoa de referência familiar).

As MSE em regime fechado, deverá ser reavaliada, no mínimo, a cada seis meses, e deve pautar-se nas orientações do artigo quarenta e três, da Lei nº 12.954/2012. No que diz respeito aos princípios que devem nortear a execução da MSE, o SINASE destaca:

Art. 35. A execução das medidas socioeducativas reger-se-á pelos seguintes princípios:

- I - Legalidade, não podendo o adolescente receber tratamento mais gravoso do que o conferido ao adulto;
- II - Excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas, favorecendo-se meios de autocomposição de conflitos;
- III - Prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas;
- IV - Proporcionalidade em relação à ofensa cometida;
- V - Brevidade da medida em resposta ao ato cometido, em especial o respeito ao que dispõe o art. 122 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);
- VI - Individualização, considerando-se a idade, capacidades e circunstâncias pessoais do adolescente;
- VII - Mínima intervenção, restrita ao necessário para a realização dos objetivos da medida;
- VIII - Não discriminação do adolescente, notadamente em razão de etnia, gênero, nacionalidade, classe social, orientação religiosa, política ou sexual, ou associação ou pertencimento a qualquer minoria ou status; e
- IX - Fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo (BRASIL, LEI 12594, 2012).

Percebe-se que existe uma clara diferenciação de orientação a respeito da forma de tratamento que deve ser empregado ao adolescente autor de infração no passado, com o

---

<sup>22</sup> O texto do SINASE prevê que o orientador da execução da MSE, deverá acompanhar a evolução do cumprimento da medida e caso julgue necessário poderá reportar à autoridade judiciária à necessidade de revisão da MSE. Estes orientadores deverão participar da política de educação permanente, e a cada seis meses, deverá ser expedida comunicação à autoridade judiciária e ao Ministério Público, sobre a composição da equipe de orientadores.

<sup>23</sup> Caso os genitores ou responsáveis não comparecem, eles poderão ser alvo de sanções administrativas, civis e criminais (MINAS GERAIS, MINISTÉRIO PÚBLICO, 2014).



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

que é previsto como o ideal no presente. Essa mudança também pode ser apreendida na mudança do paradigma jurídico da doutrina.

O usuário do Programa Socioeducativo apesar de ser autor de ato infracional, não pode deixar de ser visualizado como uma pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, sendo assim, ele não é um “mini adulto”, suas demandas e aptidões devem ser consideradas no planejamento do seu Plano de Atendimento, e o seu atendimento deve ser salvo de toda forma de discriminação, inclusive de *status*, ou seja, a Lei prevê que a responsabilização deve ser destinada a toda e qualquer pessoa, independentemente de sua classe, de sua raça e do gênero, tendo como parâmetro apenas o critério de comprovação de autoria e/ou participação em situação tida como contravenção penal. Outro aspecto que deve ser considerado é a necessidade imposta pelo SINASE, do adolescente ter sua participação social e comunitária fortalecida.

## **5 RESULTADOS E CONCLUSÕES**

No decorrer desse trabalho percebeu-se que no Brasil, a estratégia de atendimento às crianças e aos adolescentes possuía ênfase na criminalização da pobreza, e a indiferenciação das situações compreendidas como infração, que eram tratadas com um mesmo “remédio” - a segregação e coerção.

A situação começa a mudar após, a promulgação da Carta Magna (1988) e a promulgação do ECA (1990) , momento em que novos atores são convocados a atuar junto ao planejamento e controle da Política de Direitos da Criança e do Adolescente, destaca-se o surgimento dos Conselhos de Direitos (Nacional, Estadual, Distrito Federal e Municipal) e do Conselho Tutelar. Outro destaque, está na inserção da ideia corresponsabilidade proteção, em que a família, a sociedade e o Estado devem zelar pela proteção deste público.

É possível perceber um salto qualitativo na forma de atendimento desse público, em que o adolescente passa a ser responsabilizado pela conduta infracional, que não é mais vista como toda e qualquer situação que abarca a sua vida, e que o deixa em situação de vulnerabilidade, ao contrário, o adolescente passa a ser responsabilizado somente em situações em que ele é autor (ou coautor) de conduta tida como contravenção penal.

As principais mudanças no tratamento dado ao autor de ato infracional, ocorreram principalmente após a década de 1990.



**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Primeiramente, o autor de ato infracional é aquele que tem idade entre doze e dezoito anos incompletos, que passou por processo penal, com acesso a ampla defesa e contraditório, e que teve sua autoria/participação comprovada em ato tipificado como contravenção penal.

Em segundo, o adolescente autor de ato infracional, é considerado um sujeito em situação peculiar de desenvolvimento, e a sua ligação com um ato infracional não anula os seus direitos, ou seja, a sua condição enquanto adolescente.

Em terceiro, o autor de ato infracional, cumprirá medida socioeducativa, que poderá ser determinada em regime de cumprimento em meio aberto ou fechado, sendo a última alternativa, ação excepcional, aplicada somente quando o dano causado se caracterizar como crime grave, executado com violência ou com grave ameaça, e em ambos os regimes, existe a necessidade de construção de um plano individual de atendimento, que deverá contar com a previsão de ações que tenham como objetivo o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. O planejamento e a execução da Medida Socioeducativa deverá levar em conta as habilidades do adolescente e a sua história, ele não deverá ser alvo de nenhum tipo de discriminação, contudo, sem deixar de exercer o princípio de reprovação da conduta infracional, ao passo em que se deve inserir no cotidiano do adolescente, atividades de caráter pedagógico, de forma a auxiliá-lo a repensar a sua conduta e assim contribuir para que ele possa projetar novos planos de vida.

Ao fim é possível compreender que muitas mudanças ocorreram, entretanto é necessário persistir na luta pela consolidação deste sistema protetivo, é necessário ampliar o envolvimento social, político, científico e financeiro à esta causa, pois, sem dúvida enquanto existirem crianças e adolescentes em situação de desproteção, a política de atendimento não pode parar de se aperfeiçoar.

## **REFERÊNCIAS**

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Caderno de Orientações Técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto**. 1 Ed: Secretária Nacional de Assistência Social. Brasília, Distrito Federal, 2016.



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

SALES, Mione Apalinario; DE MATTOS, Maurílio Castro; LEAL, Maria Cristina (org's).

**Política social, família e juventude:** uma questão de direitos. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MARCÍLIO, Maria Lucia. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **História social da infância no Brasil**. 5 Ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MELIM, Juliana Iglesias. Trajetória da Proteção Social Brasileira à Infância e à Adolescência nos Marcos das Relações Sociais Capitalistas. In: **Serviço Social & Saúde**. São Paulo. Vol. 11. n. 2. Jul- Dez, 2012.

MINAS GERAIS. MINISTÉRIO PÚBLICO. Comentários à Lei nº 12594/2012: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. In: **MPMG Jurídico Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora Mafali Ltda, Ago, 2014.

RIZZINI, Irene; PILLOTTI, Francisco (org's). **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.

SARTÓRIO, Alexandra Tomazelli; ROSA, Edinete Maria. Novos Paradigmas e Velhos Discursos: analisando processos de adolescentes em conflito com a lei. In: **Serviço Social e Sociedade**. n. 103. Jul-Set, 2010.

VOLPI, Mario (Org.). **O adolescente e o ato infracional**. 10 Ed. São Paulo: Cortez, 2015.