



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO**

**Os (des)caminhos do Sistema Socioeducativo em Pernambuco (1990-2010)**

José Fernando da Silva

Recife, 2013

**José Fernando da Silva**

**Os (des)caminhos do Sistema Socioeducativo em Pernambuco (1990-2010)**

Monografia apresentada no Curso de Especialização em Direitos da Criança e do Adolescente, realizado pelo Departamento de Educação da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), como requisito complementar para obter o título de Especialista em Direitos de Crianças e Adolescentes.

Orientador: Prof. Humberto Miranda

Recife, 2013

Ficha Catalográfica

S586d Silva, José Fernando da  
Os (des)caminhos do Sistema Socioeducativo em  
Pernambuco (1990-2010) / José Fernando da Silva. -- Recife,  
2013.

73 f. : il.

Orientador (a): Humberto Miranda.

Monografia (Pós-Graduação em Direitos da Criança e do  
Adolescente) – Universidade Federal Rural de Pernambuco,  
Departamento de Educação, Recife, 2013.

Referência.

1. Adolescentes 2. Sinase 3. Políticas públicas  
4. Instituições I. Miranda, Humberto, Orientador II. Título

CDD 346.0135

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO**

**Os (des)caminhos do Sistema Socioeducativo em Pernambuco (1990-2010)**

**José Fernando da Silva**

Monografia aprovada no dia / /2013, no Departamento de Educação da UFRPE.

---

Humberto Miranda  
Orientador



## DEDICATÓRIA

A Waneska, amiga, companheira e esposa, para quem faço campanha permanente para  
continuarmos casados e enamorados;  
Aos meus filhos Bruno e João Fernando, que no dia a dia contribuem decisivamente para que  
eu possa melhorar como ser humano, pai e amigo;  
A minha mãe, Ivanilde, e ao meu pai – maior e melhor amigo, José João (*Em Memória*) que  
sempre possibilitaram, mesmo nas piores adversidades, as condições para meus estudos,  
desde o meio rural de Agrestina – PE;  
Aos meus irmãos Manoel e Erivan (*Em Memória*) com quem aprendi a correr e brincar;  
As minhas irmãs: Ivoneide, a Neide, pelos primeiros ensinamentos e por ter alimentado  
sonhos e esperanças desde quando saímos do interior de Agrestina; e a Cristina, Jacilene e  
Bruna pela certeza de nossos laços afetivos por parte de pai;  
Aos meus sobrinhos e sobrinhas Henrique, Vinicius, Romero, Iluska, Manuela, Wiliam e  
Raoni que alegam a vida!

## AGRADECIMENTOS

A todas as pessoas com quem trabalhei na Conferência Nacional dos Bispos do Brasil Regional Nordeste II - CNBB NE II (1978-1987), numa época de luta pela redemocratização do Brasil e marcada pela Teologia da Libertação.

Aos amigos e amigas do Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF), onde tive a oportunidade e a felicidade de participar de uma escola em prol de Direitos Humanos (1987 – 2007) e de lá as experiências vividas e apreendidas como Assessor do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), integrante do Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA-Nacional), Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente de Pernambuco (Fórum DCA-PE) e Fórum de Entidades da Sociedade Civil de Olinda.

Aos conselheiros do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda, 1999-2006) e a equipe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que contribuíram decisivamente para meus aprendizados políticos e humanitários. Aos conselheiros e equipe técnica do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA/PE) pela convivência e as oportunidades de trocas e aprendizados, desde 2007.

A todos da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos - SEDSDH (2009-2010), da Secretaria da Criança e da Juventude e da Funase (2011) que possibilitaram vivenciar a rica experiência na gestão de políticas públicas.

Aos alunos e equipe docente e de apoio do Curso de Especialização em Direitos da Criança e do Adolescente da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) pela convivência aos sábados, com muitos aprendizados.

A banca final da monografia, as professoras Maria Helena e Verônica Mafra pelas críticas e sugestões importantes para o aperfeiçoamento da presente monografia. E o agradecimento especial ao Prof. Humberto Miranda, o meu orientador, que sempre teve uma palavra amiga, carinhosa, atenciosa, respeitosa, firme – sem perder a ternura – e rica em conteúdos para que fosse possível concluir meus estudos no Curso de Especialização.

MUITO OBRIGADO!

Cada um sabe a dor  
e a delícia  
de ser o que é.

(Dom de iludir. Caetano Veloso)

Viver!  
E não ter a vergonha  
de ser feliz.  
Cantar e cantar e cantar  
a beleza de ser  
um eterno aprendiz.

(O que é o que é? Gonzaguinha)

## RESUMO

A legislação e as estruturas do Poder Executivo Federal e, em especial, as do Governo do Estado de Pernambuco são analisadas a partir de um olhar metodológico de estudo *exploratório, descritivo e interpretativo* buscando perceber e compreender as *mudanças* e as *permanências* que caracterizaram a história da legislação e as estruturas governamentais para o atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil, mais notadamente em Pernambuco. Nesta direção, o problema central estudado consistiu em identificar frente à determinação legal, em que proporção às alterações nos marcos jurídicos e organizacionais, pós Estatuto da Criança e do Adolescente, e nas Resoluções do Sinase e do Plano Estadual de Reordenamento do Sistema Socioeducativo em Pernambuco (2008-2010) contribuíram para estruturação do Sistema Socioeducativo no Estado de Pernambuco? Para tanto, a pesquisa bibliográfica e de documentos jurídicos retroagem ao Brasil do final do Império quando foram publicadas a Lei do Ventre Livre (1871) e a Lei da Abolição (1888), formalização do fim da escravidão no país, para contextualizar os elementos que levam a elaboração do primeiro Código de Menores de 1927. A partir deste Código de natureza restrita a *menores* são apontadas as características centrais de órgãos como o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) e a Fundação do Bem Estar do Menor (Febem) culminando com a Doutrina da Situação Irregular do Código de Menores de 1979. Em seguida, é apresentado o contexto político que leva à elaboração da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente para concluir com a emergência e os elementos fundamentais que possibilitaram a elaboração do Sinase, 16 anos após a entrada em vigor da Doutrina da Proteção Integral. Posteriormente, a monografia se dedica a compreender os (des)caminhos do Sistema Socioeducativo em Pernambuco entre 1990-2010. Nas considerações finais destaca-se que a legislação para ser aplicada necessita ser transformada em Políticas Públicas, com orçamento compatível ao tamanho da sua dívida social. Além disso, faz-se imperioso superar as diferentes interpretações quanto à aplicação das medidas socioeducativas, bem como efetivar o Sistema Nacional Socioeducativo como um todo, e não apenas de forma parcial e incompleta.

**PALAVRAS-CHEVE:** Adolescente, Sinase, Políticas Públicas, Instituições.



## ABSTRACT

Legislation and structures of the Federal Executive Power in Brazil and, particularly, in the Government of the State of Pernambuco are analyzed from an exploratory, descriptive and interpretive methodological framework, seeking to perceive and understand changes and continuities that have characterized the history of legislation and governmental structures to meet the adolescents in conflict with the law care issue in Brazil, most notably in Pernambuco. The central objective consisted in identifying, regarding the legal determination, to what extent the changes in the legal and organizational framework post Statute of Children and Adolescents, National System of Socio-Educational Care (SINASE) Resolutions and the Socio-Educational Care System State Plan of Reorganization (2008-2010) contributed to the System's structuring itself. Therefore, literature and legal documents retroact until the end of Brazilian imperial period, when the Free Womb Law (1871) and the Abolition Law (1888) were published - formalizing the end of slavery in the country, to contextualize the leading elements to the development of the first Code of Minors, in 1927. From that Code on, central characteristics of institutions such as the Minors Assistance Service (SAM) and the Minors Wellness Foundation (FEBEM) are presented, culminating with the Irregular Situation Doctrine present in the Minors Code of 1979. Following, the political context that leads to the Federal Constitution and the Statute of Children and Adolescents development is presented, completing with key elements that enabled the creation of SINASE, 16 years after the Integral Protection Doctrine's entry into force. Subsequently, the study aims to understand the (mis)leadings of the Socio-Educational Care System in Pernambuco between 1990-2010. In final considerations, we highlight that implementing legislation requires its transformation into Public Policy, with Budget compatible with the size of its social debt. Furthermore, it is imperative to overcome the different interpretations regarding the application of socio-educational measures, as well as implement the National Socio-Educational Care System as a whole, and not only partially and incompletely.

**KEYWORDS:** Adolescent, SINASE, Public Policies, Institutions.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABMP – Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude
- ANPUH – Associação Nacional dos Professores Universitários de História
- CASE – Centro de Atendimento Socioeducativo
- CCLF – Centro de Cultura Luiz Freire
- CEDCA – Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
- CENDHEC – Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social
- CIESPI – Centro Internacional de Estudos e Pesquisa sobre a Infância
- CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
- CNBB/NE II – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – Regional Nordeste II
- CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social
- COMEK – Comunidade Emocy Krause
- CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
- CRAUR – Comunidade Rodolfo Aureliano
- CRM – Centro de Reeducação de Menores
- CRP – Centro de Recolhimento Provisório
- CSU – Centro Social Urbano
- FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
- FEBEM – Fundação Estadual do Bem Estar do Menor
- FONACRIAD – Fórum Nacional dos Dirigentes de Políticas Estaduais para a Criança e Adolescente
- FUNABEM – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
- FUNASE – Fundação de Atendimento Socioeducativo
- FUNDAC – Fundação da Criança e do Adolescente
- GPCA – Gerência de Polícia da Criança e do Adolescente
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- LA – Liberdade Assistida
- LBA – Legião Brasileira de Assistência
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA – Lei Orçamentária Anual
- MNDH – Movimento Nacional de Direitos Humanos
- ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNBM – Política Nacional do Bem Estar do Menor  
PIA – Plano Individual de Atendimento  
PP – Proposta Pedagógica  
PPA– Plano Plurianual  
PSC – Prestação de Serviço à Comunidade  
PUC – Pontifícia Universidade Católica  
SAM – Serviço de Assistência ao Menor  
SEACAD – Superintendência Estadual de Atenção à Criança e ao Adolescente  
SEDAS – Secretaria Executiva de Desenvolvimento e Assistência Social  
SEDH – Secretaria de Estado de Direitos Humanos  
SESDSH – Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos  
SGD – Sistema de Garantia de Direitos  
SINASE– Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo  
SPDCA – Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente  
STJ – Superior Tribunal de Justiça  
UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1.  | <b>INTRODUÇÃO: Atos infracionais, do que se trata e de quem estamos falando?</b> .....  | 12 |
| 2.  | <b>PRIMEIRO CAPÍTULO: Criança, adolescente e legislação no Brasil República</b> .....   | 25 |
| 2.1 | Códigos de Menores: <b>dilemas da assistência às crianças e aos adolescentes ...</b>  | 25 |
| 2.2 | O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Sinase no Brasil: <b>a emergência e os fundamentos do Sistema Socioeducativo</b> .....                               | 33 |
| 3.  | <b>SEGUNDO CAPÍTULO: Estruturas do atendimento Socioeducativo em Pernambuco: mudanças e permanências</b> .....  | 47 |
| 3.1 | A Fundação do Bem Estar do Menor - Febem e a Fundação da Criança e do adolescente – Fundac em Pernambuco: <b>estrutura e atribuições</b> .....                  | 47 |
| 3.2 | O Sinase em Pernambuco: <b>discutindo a trajetória</b> .....  | 54 |
| 4.  | <b>TERCEIRO CAPÍTULO: O Sistema Socioeducativo em Pernambuco</b> .....  | 58 |
| 4.1 | Fundação de Atendimento Socioeducativo – Funase e a Superintendência de Atenção à Criança e ao Adolescente – Seacad: <b>o que muda e o que permanece?</b> ..... | 58 |
| 4.2 | Considerações finais .....  | 63 |
|     | <b>Referências</b> .....  | 67 |



## 1. INTRODUÇÃO: Atos infracionais, do que se trata e de quem estamos falando?

A presente monografia é um estudo sobre os caminhos e os descaminhos na estruturação do Sistema Socioeducativo no Estado de Pernambuco. Cabe assinalar que tal sistema tem a finalidade de atender única e exclusivamente aos adolescentes e, excepcionalmente aos jovens, quando praticantes de atos infracionais. O estudo monográfico prioriza a estruturação do sistema socioeducativo, a partir de 13 de julho de 1990, quando houve a sanção presidencial do Estatuto da Criança e do Adolescente, e busca identificar as contribuições da Resolução<sup>1</sup> instituidora do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), aprovada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) em 2006, para a organização e o funcionamento do sistema socioeducativo em nível nacional e, principalmente, em Pernambuco.

Para tanto, a abordagem sobre os caminhos e os descaminhos na estruturação do sistema socioeducativo terá como recorte temporal o período compreendido entre as décadas de 1990 e 2010, a partir uma perspectiva que buscará identificar as principais *mudanças e permanências* (MIRANDA, 2008) na legislação dirigida, sobretudo, aos adolescentes e aos jovens (em casos excepcionais)<sup>2</sup> a quem se atribui a prática do ato infracional. Também abordará as estruturas e atribuições governamentais decorrentes da legislação, especificamente no âmbito do Poder Executivo do Estado de Pernambuco.

O recorte temporal (1990-2010) para a realização da monografia é motivado por compreender que a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente e, sobretudo, com o advento da Resolução do Sinase, o país passa a ter um conjunto de definições mais organizadas e parametrizadas quanto às competências entre os entes federados – União, Estados e Municípios – no tocante à organização de um sistema de atenção aos adolescentes envolvidos com atos infracionais. A escolha para finalizar o estudo em 2010 é motivada pela aprovação da Resolução pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do

---

<sup>1</sup> Resoluções são instrumentos jurídicos aprovados pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Setoriais (nacional, estaduais, distrital federal e os municipais). Cabe assinalar que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconheceu através de Recurso Especial Nº 493.811 – SP (2002/0169619-5), que teve como relatora a Ministra Eliana Calmon, a legitimidade do Ministério Público para exigir a execução de uma política específica, que se torna obrigatória através de uma resolução dos conselhos de direitos. A resolução para ter validade jurídica necessita ser publicada no Diário Oficial.

<sup>2</sup> Para tornar a leitura mais leve será desprezada, sempre que possível, a expressão jovens para as situações de excepcionalidade na prática de atos infracionais.

Adolescente (CEDCA/PE), que institui o Plano de Reordenamento do Sistema Socioeducativo do Estado de Pernambuco (2010-2015), passo importante para estruturação do Sinase no Estado, como se observará, especialmente, no terceiro capítulo do presente estudo.

Nesta perspectiva, a estruturação de um sistema socioeducativo tem dimensões e razões históricas e, por isso, a presente monografia iniciará com a abordagem ao Código de Menores de 1927, que na opinião de Miranda (2010, p. 85-86) é o “primeiro aparato jurídico e assistencial, voltado exclusivamente para as crianças, os adolescentes e os jovens, no Brasil” [...] e teve a função de consolidar “as leis de assistência e proteção às crianças e aos jovens em nível nacional”. Abordará ainda o Código de Menores de 1979, que para Silva (2005, p. 32) “já surgiu defasado para sua época, pois constituía o prolongamento da filosofia menorista” do primeiro Código de Menores elaborado no final da terceira década do século XX.

Portanto, não se estará buscando apreender e analisar o atendimento realizado diretamente aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Mas sim, o que de *mudanças e permanências* a legislação e as estruturas governamentais delas decorrentes trazem para reposicionar o atendimento socioeducativo em conformidade com os novos marcos jurídicos e as institucionalidades governamentais delas derivadas. Evidentemente, não será possível esgotar todo aparato jurídico e institucional – organizacional, nem local e nem nacional.

A finalidade é perceber de que forma a legislação, definida como um “conjunto de leis sobre uma matéria ou de um país” ou a lei [...] “norma escrita, elaborada por órgão competente, com forma estabelecida, através da qual as regras jurídicas são criadas, modificadas ou extintas” (GUIMARÃES, 2008, p. 130, 131), estaria implicando em alterações nas estruturas de Governo, sobretudo em Pernambuco, no tocante a organizar um sistema de atendimento socioeducativo a adolescentes envolvidos com atos infracionais. Em outras palavras, qual a contribuição do direito, “conjunto de normas de conduta impostas para regularizar a convivência humana” (GUIMARÃES, 2008, p.84).

Nesta direção,

o direito é, sem dúvida, a forma por excelência do poder simbólico de nomeação que cria as coisas nomeadas e, em particular, os grupos; ele confere a estas realidades surgidas das suas operações de classificação toda a permanência, a das coisas, que uma instituição histórica é capaz de conferir a instituições históricas. (BOURDIEU, 2010, p. 237).

Portanto, o estudo tem duas perspectivas analíticas que estão imbricadas teórica e metodologicamente: analisar as *mudanças e permanências* pelo viés do olhar histórico e



investigativo sobre a legislação (Códigos de Menores de 1927 e 1979, Estatuto da Criança e do Adolescente, resoluções do Conanda e do CEDCA/PE<sup>3</sup> e os decretos) direcionada às institucionalidades governamentais do Poder Executivo do Estado de Pernambuco dirigida à socioeducação dos adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais. Não se pretende, portanto, fazer um estudo sobre o atendimento socioeducativo em si realizado em Pernambuco pela Fundação do Bem Estar do Menor (Febem), Fundação da Criança e do Adolescente (Fundac), Fundação de Atendimento Socioeducativo (Funase) e a Superintendência Estadual de Atenção à Criança e ao Adolescente (Seacad). Almeja-se, sim, desenvolver um estudo sobre a evolução histórica da legislação e as institucionalidades governamentais delas derivadas. Assinala-se, contudo, que menção ou breve descrição sobre o atendimento realizado por determinadas organizações tem a finalidade de reforçar aspectos centrais das legislações vigentes à época.

As mudanças, para efeito da presente monografia, estão focadas na busca pela identificação das alterações na legislação com vistas à institucionalidade de uma nova estrutura de governo para atender a uma nova demanda social em períodos históricos distintos. Já as permanências estão relacionadas à continuidade de aspectos normativos que moldam as estruturas de governo, sobretudo em Pernambuco.

Nesta perspectiva, abordar rapidamente o contexto nacional do final do Império e os primeiros anos do Brasil República tem motivação política e histórica, uma vez que para compreender os caminhos e os descaminhos ocorridos e observados nas duas décadas pós-advento do Estatuto da Criança e do Adolescente faz-se necessário encontrar as raízes e as razões de como conceber e estruturar organizacionalmente o atendimento aos adolescentes envolvidos em atos infracionais.

Para tanto, a historiadora Silvia Arend (2007, p. 19) apresenta uma questão importante: “De que forma os saberes produzidos pela História da Infância no Brasil podem contribuir para as ações que desenvolvemos nesses campos de conhecimento?” Tal indagação, informa Arend, é acompanhada por outra pergunta presente em reuniões com organizações públicas ou privadas no Estado de Santa Catarina [...] “a infância é uma temática de pesquisa dos historiadores?”

---

<sup>3</sup> O Conanda, o CEDCA / PE e o CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social) são órgãos paritários, colegiados, formuladores, deliberativos e controladores das ações. Os dois primeiros são compostos por membros representantes do Poder Executivo e por organizações representativas da Sociedade Civil. Já o CNAS tem representação dos usuários, prestadores de serviços, dos trabalhadores e do Governo Federal. O Conanda e o CNAS são órgãos vinculados administrativamente ao Governo Federal, com decisões valendo para todo território nacional. Já o CEDCA / PE é vinculado administrativamente ao Gabinete do Governo do Estado de Pernambuco e suas decisões valem para os municípios, o Distrito Estadual de Fernando de Noronha e a Administração Pública Estadual.

É possível afirmar que sim, uma vez que as temáticas da infância e adolescência no Brasil passaram a ser campo de interesses da História, sobretudo na última década, e tem nos encontros promovidos pela Associação Nacional dos Professores Universitários de História (ANPUH) uma priorização crescente e mais evidente, especialmente em 2007, que contou com número expressivo de trabalhos inscritos e pelo fato de “Historiadores que apresentaram os resultados de suas pesquisas em outros Simpósios Temáticos afirmarem que, em função das características de suas investigações, deveriam estar participando das atividades do Simpósio Temático História da Infância.” (AREND, 2007, p. 20).

Seguindo na sua análise, Arend lembra os ensinamentos de Michel de Certeau, que entende e defende que o conhecimento específico para a produção da historiografia é referenciado em três eixos fundamentais:

a emergência de uma temática produzida, a partir de problemas até então não colocados pelos pesquisadores; a existência de fontes documentais inéditas ou a releitura de fontes documentais já analisadas que possibilitam a construção da narrativa; e a utilização de referenciais teórico-metodológicos pré-existentes ou inovadores que possibilitem a criação de um outro campo conceitual. (AREND, 2007, p. 20 *apud* CERTEAU, 1988, p. 17-48).

Os ensinamentos de Michel de Certeau serão úteis na presente monografia por iluminar as releituras da produção da História da Infância, que vem ganhando fôlego no Estado, especialmente a partir de 2007 com a edição do livro História da Infância em Pernambuco e de outras publicações organizadas e conduzidas numa iniciativa liderada pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (URFPE). Também não se devem desprezar importantes dissertações, teses e outras contribuições de pesquisadores e profissionais de Pernambuco, bem como de outros estados da federação, como poderá ser observado na bibliografia contida no final do presente estudo.

Mesma compreensão sobre o avanço dos estudos sobre a infância e adolescência é apresentada por Nascimento (2008, p. 26 e 27) que relaciona livros importantes, a exemplo de História da Criança (1991) e História das Crianças no Brasil (1999) de Mary Del Priore e as contribuições desenvolvidas pelo Centro Internacional de Estudos e Pesquisa sobre a Infância (CIESPI), da Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro, que mantém um grupo interdisciplinar e um banco de dados com diversas produções de universidade e ONGs afetas à área em foco. Destaca-se que o presente estudo buscou assimilar as contribuições das produções de historiadores, psicólogos, assistentes sociais, sociólogos e de profissionais do direito.



Frente às indagações e aos ensinamentos relacionados, acrescenta-se outro questionamento: como produzir conhecimento acadêmico sobre um tema cujo tempo histórico é recente se o olhar for apenas a partir da existência formal do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), das Resoluções sobre o Sinase (2006) e o Plano de Reordenamento do Sistema Socioeducativo do Estado de Pernambuco (2010)? Se for verdade que as referências legais são recentes, o mesmo não se pode dizer da legislação e das instituições que se fizeram presentes no Brasil, especialmente, desde o final do Século XIX e início do Século XX, na atenção à infância e à adolescência, como se constatará no primeiro capítulo. Ou seja, para estudar e compreender a história do tempo presente é importante e necessário um olhar histórico. Sem ele, é provável que a monografia (ou outro estudo acadêmico) não se sustente. Tal compreensão é lembrada na perspectiva de que

o contar a história não deve se resumir, portanto, a uma cronologia precisa de datas e nomes, mas a um diálogo incessante entre o passado e o presente, pois a história não se limita a um sentido único, ela é um devir que não conseguimos aprisionar com as nossas frágeis e mutantes certezas. Um devir que cabe aos homens inventar. (NASCIMENTO, 2008, p. 17 *Apud* REZENDE, 1999, p.165).

Mas, quais as motivações para desenvolver um estudo sobre a estruturação de um sistema que não é para atender nenhuma criança e nem todos os adolescentes brasileiros? São várias. A primeira delas é justamente por não ser o sistema socioeducativo, em hipótese alguma, para o atendimento de crianças, pessoas com até 11 anos de idade, sendo tão somente para alguns adolescentes, constituindo-se na segunda motivação para o estudo. Às crianças, quando elas praticam atos infracionais (Artigo 105 do Estatuto), aplicam-se tão somente as medidas de proteção do Artigo 101. Já os adolescentes envolvidos em atos infracionais, estes representam uma parcela não muito expressiva numericamente, porém de grande relevância e preocupação social.

E é justamente por este último aspecto que o estudo monográfico se desenvolve e também se justifica. Para tanto, é de suma importância a contribuição de Volpi (1997) que identifica três mitos construídos historicamente quando o tema é adolescente a quem se atribui a prática de atos infracionais: *hiperdimensionamento*, *periculosidade* e *irresponsabilidade penal*. No momento, o interesse é pelo primeiro mito, o *hiperdimensionamento* quantitativo da participação de adolescentes na produção de crimes. Utilizando de dados do Censo Penitenciário do Ministério da Justiça, constata-se que “a média de adultos presos no Brasil, no ano de 1994, era de 88 por 100 mil habitantes” e [...] “a média de aproximadamente 2,7

adolescentes autores de ato infracional por 100 mil habitantes nos anos de 1995/96.” (VOLPI, 1997, p. 61).

Em sua dissertação de mestrado, Silva (2009, p. 31) aponta que para o ano de 2004 “existiam no Brasil 39.578 adolescentes no sistema socioeducativo, o que representava 0,2% do total de adolescentes na idade de 12 a 18 anos existentes no Brasil” de uma população de cerca de 25 milhões de adolescentes (IBGE, Censo Demográfico, 2000). Particularizando o olhar apenas para os adolescentes em cumprimento de medida de restrição (semiliberdade) e privação (internação) da liberdade observa-se um crescimento nacional, passando de 4.245 (1996) para 13.489 (2004) e chegando a 16.535 (2007) e 17.703 (2010), respectivamente (Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2011, p.8).

Os dados acima são ilustrativos da magnitude e da importância que o tema adolescente envolvido com atos infracionais apresenta na sociedade brasileira. Contudo, tal magnitude e importância não necessitam corroborar o mito alertado por Volpi e nem servir de alarde midiático a exemplo da famosa manchete de um jornal “menor mata estudante” (SILVA, 2009, p. 14 *Apud* PINHEIRO, 2006, p. 72). Os dados também são importantes por contribuir para contrapor o mito de que ao adolescente que pratica ato infracional nada lhe acontece. Acontece sim, inclusive são privados da liberdade, igualmente aos adultos praticantes de crime. A diferença é que aos adolescentes, a Constituição Federal definiu uma legislação própria de responsabilização pedagógica – a socioeducação contida no Estatuto da Criança e do Adolescente, e ao adulto a lei é o Código Penal.

Ato infracional de acordo com Artigo 103 do Estatuto da Criança e do Adolescente é a conduta descrita como crime ou contravenção penal e só pode ser aplicado diretamente ao adolescente, que é aquela pessoa com idade de 12 até 17 anos, e aos jovens dos 18 aos 21 anos. Tal compreensão sobre o recorte etário para adolescentes é extraída da leitura articulada e combinada do artigo 228 da Constituição Federal com o artigo 2º do Estatuto. Já aos jovens, as medidas socioeducativas só deverão ser aplicadas nos casos de excepcionalidades, conforme os parágrafos únicos dos Artigos 2º e 104 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Em outros termos, só é possível aplicar medidas socioeducativas ao jovem de 18 aos 21 anos se o ato infracional tiver sido cometido antes de completar 18 anos, pois prevalece a idade do adolescente à data do fato. Portanto, só se aplica ao jovem se ele praticou o ato infracional antes da maioridade penal, 18 anos, que é alcançada nesta idade conforme o artigo 228 da Constituição Federal.



Quanto às medidas socioeducativas, são todas aquelas contidas no Artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente: (i) advertência; (ii) obrigação de reparar o dano; (iii) prestação de serviço à comunidade; (iv) liberdade assistida; (v) inserção em regime de semiliberdade; e (vi) internação em estabelecimento educacional. Além das seis medidas, é também possível aplicar aos adolescentes e aos jovens envolvidos na prática de atos infracionais as medidas protetivas contidas no Artigo 101, I a VI.

Importa assinalar que é recomendável ao juiz da infância e juventude aplicar simultaneamente uma medida socioeducativa e outra protetiva, a exemplo de comunicação aos pais e/ou responsáveis através de termos de responsabilização e também os devidos encaminhamentos para a matrícula e a frequência obrigatórias nas unidades oficiais de ensino.

Sem ter a pretensão de apresentar e esgotar a natureza jurídica e a dimensão pedagógica das medidas socioeducativas registram-se contribuições importantes ao debate. Para Teixeira (2006, p. 427), “o pressuposto é que toda e qualquer consideração sobre a dimensão socioeducacional das medidas de responsabilização torna imprescindível ter como referência a pessoa a qual ela se destina: o adolescente”. Em outras palavras, o ato infracional cometido não deve ser mais importante do que os adolescentes, pessoas em condições especiais de desenvolvimento físico, moral, espiritual e social – e sujeitos de direitos nos contextos econômicos, sociais e culturais diferenciados, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990.

Teixeira também alerta para os diversos aspectos que caracterizam a fase da adolescência e ressalta a *incompletude institucional* dos programas que desenvolvem tanto as medidas em meio aberto (Prestação de Serviço à Comunidade - PSC e Liberdade Assistida - LA) quanto as de restrição e privação da liberdade (Semiliberdade e Internação). A *incompletude institucional* é uma diretriz vital no tocante à necessidade de integração e articulação das diversas políticas públicas (educação, saúde, cultura, esporte, segurança etc.) com quem executa as medidas socioeducativas, sejam prefeituras e/ou organizações não governamentais para PSC e LA ou os Governos Estaduais para semiliberdade e internação. Nas palavras de Teixeira (2006, p. 437), “o programa de execução de medida não pode suprir sozinho aquilo a que o adolescente tem direito como cidadão, no presente”. Quanto à internação, é bom frisar que o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente preceitua que deve ser em um *estabelecimento educacional*.

Segundo Saraiva (1998, p.19), “só há ato infracional se houver figura típica penal que o preveja” e que [...] “somente pode ser paciente de medida socioeducativa o adolescente a quem se atribua autoria de uma conduta típica, extraída esta do ordenamento penal positivo”.



Posicionamento diferente é apresentado por Paula (2006) que relaciona e apresenta cinco medidas jurídicas: (i) as penas; (ii) as sanções; (iii) os interditos; (iv) as protetivas; (v) e as socioeducativas. Ele defende que os dois últimos conjuntos das medidas

estão inseridos em um sistema diverso, diferenciado do civil e do penal, representando consequências próprias de um ramo autônomo do nosso ordenamento jurídico e [...] é bom que se diga que a inimputabilidade tem na Constituição Federal o sentido de exclusão das consequências jurídicas de natureza penal, prescrevendo a não aplicação do Direito Penal quando se verifica a prática de crimes ou contravenções penais por menores de dezoito anos de idade. (PAULA, 2006, p. 33, 35).

A disputa pela aplicação da legislação às pessoas com idade abaixo dos 18 anos é presente no período do surgimento do primeiro Código de Menores no Brasil e “nasceu como ramo específico do direito, com objeto próprio – o menor – independente do direito penal e, muitas vezes, opondo-se ao último, como isso marcando sua especificidade. Segundo ainda a mesma autora, “o Código de Menores procurava destacar essa especificidade distanciando-se do Código Penal”, porém, [...] “a prática dos Juizados de Menores demonstrou que a estratégia da distinção nem sempre foi efetiva” (BRITO, 2007, p. 64).

O debate sobre o menor no direito à época do Código de Menores guarda relação com a “criminologia fundada na Escola Positiva de Direito Penal” e [...] “esse direito enveredava para a área social, já que, consoante às teses da criminologia positiva, cabia ao Judiciário “defender” a sociedade mediante uma prática de caráter preventivo” (BRITO, 2007, p. 114).

Entre as disputas jurídicas, as contribuições de Costa (2006) são de suma importância ao defender que a socioeducação seja realizada e vivenciada a partir de três modalidades básicas: educação para o trabalho, educação pelo trabalho e educação no trabalho; e referencia a socioeducação em sete fundamentos: jurídicos, políticos, sociológicos, éticos, pedagógicos, filosóficos e históricos. Em outras palavras, a aplicação de qualquer uma das seis medidas socioeducativas tem a natureza de responsabilização pedagógica, mesmo quando da privação da liberdade em *estabelecimento educacional*.

Também merece menção a discussão permanente, inclusive no Congresso Nacional, sobre o *mito da impunidade* do adolescente a quem se atribui a prática de ato infracional. Se de um lado, os dados já apresentados contribuem para desfazer o *mito da impunidade*, por outro, é necessário apresentar alguns argumentos centrais quanto à impossibilidade da redução da maioridade penal fixada na Constituição Federal (art. 288) aos 18 anos de idade. Para Terra,

o artigo 228 da Constituição é regra de imbricação direta com o princípio da dignidade humana, pois preservadora do direito de liberdade, caracterizando-se como autêntico direito fundamental. Logo, pela proibição de retrocesso da posição jurídica outorgada, no que se refere ao seu conteúdo de dignidade humana, é insuscetível de qualquer modificação. Além do que, uma interpretação desse artigo conforme o Estado Democrático de Direito afasta toda e qualquer possibilidade de que sofra alteração. (TERRA, 2001, p. 67).

Ademais, para Piovesan (2011), a redução da maioria penal é uma afronta à Convenção Internacional dos Direitos da Criança<sup>4</sup>, especialmente aos artigos 37/b, 40 e 41 e lembra em decorrência do artigo 5º, parágrafo 2º da Constituição Federal, que “os direitos enunciados em tratados internacionais de proteção dos direitos humanos somam-se aos direitos nacionais, reforçando a imperatividade jurídica dos comandos constitucionais”. (PIOVESAN, 2011, p. 76).

Portanto, considera-se que a maioria penal é uma cláusula pétrea constitucionalmente conquistada em 1988 e tem total respaldo e consonância com as normas das Nações Unidas.

Continuando com as motivações para a realização do estudo, acrescentam-se as de ordem pessoal e profissional, decorrentes da militância política e atuação no campo dos Direitos Humanos, seja na inserção profissional em uma organização não governamental, o Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF, Olinda – PE, 1987 - 2007), bem como na participação como conselheiro, vice-presidente e presidente do Conanda (1999 - 2006), Diretor do CEDCA / PE (2007-2009) e conselheiro (2009-2010); e também como gestor de políticas públicas direcionadas às crianças e aos adolescentes, na condição de Superintendente da Seacad (2009-2010).

Além da motivação política e profissional, acrescenta-se outra de ordem jurídica. De acordo com o Artigo 259 do Estatuto da Criança e do Adolescente, “a União, no prazo de noventa dias contados da publicação deste Estatuto, elaborará projeto de lei dispondo sobre a criação ou adaptação de seus órgãos às diretrizes da política de atendimento fixadas no art. 88 e ao que estabelece o Título V do Livro II”. Já o parágrafo único desse artigo fixa que os estados e municípios deverão proceder às adaptações necessárias para o reordenamento de “[...] seus órgãos e programas às diretrizes estabelecidas nesta Lei”.

O problema central a ser estudado é: frente à determinação legal, em que proporção as alterações nos marcos jurídicos e organizacionais, pós Estatuto da Criança e do Adolescente e nas Resoluções do Sinase e do Plano Estadual de Reordenamento do Sistema Socioeducativo

---

<sup>4</sup> Segundo Silva (2009, p. 856), a referida Convenção foi ratificada pelo Brasil em 24 de setembro de 1990, o que “lhe dá força de norma jurídica interna”.



em Pernambuco (2008-2010) contribuíram para estruturação do Sistema Socioeducativo no Estado de Pernambuco? Por sistema, o entendimento é exatamente a aplicação/execução de todas as medidas socioeducativas contidas no Artigo 112 e não a priorização de algumas delas, especialmente a de restrição da liberdade, a internação.

A hipótese é de que a estruturação do referido sistema enfrenta, em Pernambuco, o desafio de superar uma institucionalidade organizacional do Poder Executivo Estadual que privilegia uma parte do Sistema Socioeducativo, a restrição e a privação da liberdade, e não a estruturação e efetivação integral do mesmo.

Em outros termos, em que medida os processos estabelecidos após a entrada em vigor do Estatuto da Criança e do Adolescente levaram à “criação ou adaptação de seus órgãos às diretrizes da política de atendimento fixadas no art. 88” e estão na direção do reordenamento de um sistema socioeducativo fundado no referido diploma legal e nas demais normas correlatas, a exemplo de outras leis, decretos e resoluções. Ou se as determinações dos Códigos de Menores ainda se fazem presentes, e se estas são predominantes. Ou seja, em que proporção, a passagem dos marcos normativos levou tanto às mudanças normativas jurídicas quanto organizacionais no Poder Executivo do Estado de Pernambuco para atender aos adolescentes que praticam atos infracionais dentro de um Sistema amplo e composto pela integralidade das medidas socioeducativas, com as devidas competências dos governos federal, estadual e municipal.

Constata-se que as políticas públicas de atenção à infância e adolescência no Brasil e em Pernambuco passam por alterações históricas e estas estão relacionadas aos marcos jurídicos instituídos como parte das lutas e transformações políticas e sociais que ensejam e representam a passagem de um modelo assistencialista e restritivo para outro de promoção, proteção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Nesta direção, o século XX registra três marcos jurídicos (Código de Menores de 1927 e 1979) e o Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo que os dois primeiros estabeleciam centralização do atendimento e o segundo estabelece a descentralização. Nestes movimentos,

agruparam-se e separaram-se, neste mesmo período, crianças carentes, pobres abandonadas e infratoras no âmbito das políticas assistências, com o objetivo de integrá-las ou reeducá-las para uma sociedade depauperada, com concentração populacional cada vez maior nas grandes cidades e metrópoles, oferecendo uma escolarização precária e um mercado ilegal diversificado, que hoje em dia se vê comandado pelo tráfico de drogas e combatido militarmente. (PASSETTI, 2003, p. 161).

E, segundo o mesmo autor,

a descentralização do atendimento de infratores no final da década de 1990 deve ser entendida como parte de uma política gestada desde a década anterior, respondendo aos efeitos da concentração de custos e responsabilidades proporcionadas pela Política Nacional do Bem Estar do Menor (PNBM), levado a cabo pela ditadura militar, desde 1964, sob a inspiração da política de segurança nacional (PASSETTI, 2003, p.162).

Frente a tais considerações, em que proporção as alterações nos arcabouços jurídicos que representaram as passagens da Febem para Fundac e destas para Funase e a Seacad, nas duas décadas (1990-2010), estariam indicando *mudanças* ou *permanências* no modelo jurídico e organizacional com vistas a estruturação do Sistema Socioeducativo no Estado de Pernambuco?

Em síntese, o estudo busca compreender em que medida a história do atendimento socioeducativo nas décadas indicadas, em Pernambuco, assevera que “a história é feita por mudanças e permanências” (MIRANDA, 2008, p. 166). O que se pretende aferir, portanto, são as *mudanças* e as *permanências* para além das alterações na nomenclatura da instituição estatal.

Nesta perspectiva,

ter uma nova concepção no ordenamento jurídico garantidora de direitos humanos é importante. Porém, é preciso ir além, fazendo com que esta seja incorporada e altere comportamentos e práticas políticas (e pessoais) na garantia de direitos humanos. Ou seja, os direitos consagrados na norma legal precisam ser efetivados, não basta serem inseridos no ordenamento jurídico (constituições, convenções, estatutos, decretos, portarias, resoluções). Ser contemplado no ordenamento jurídico é um passo essencial, porém não se encerra em si. É essencial por possibilitar que sejam exigidos, cobrados, por exigir mudanças culturais, novas políticas públicas e priorização na elaboração e execução orçamentária e financeira dos governos federal, estadual e municipais brasileiros. (SILVA, 2011, p. 144).

Frente ao exposto, assinala-se que o objetivo geral é analisar a estruturação do Sistema Socioeducativo em Pernambuco a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente e das resoluções do Sinase e do Plano de Reordenamento do Sistema Socioeducativo (2008-2010), tendo como objetivos específicos:

- ✓ Debater a trajetória histórica das legislações da assistência às crianças e aos adolescentes no Brasil República;
- ✓ Estudar os marcos jurídico-normativos e organizacionais do Governo do Estado de Pernambuco para a estruturação do Sistema Socioeducativo;



- ✓ Problematizar os caminhos e os descaminhos para a implementação do Sistema Socioeducativo no Estado de Pernambuco.

Com a delimitação do objeto e objetivos do estudo, houve o desenvolvimento de fases inter-relacionadas, aliando-se à pesquisa bibliográfica sobre o objeto do estudo (artigos, monografias, dissertações, teses, leis, decretos, resoluções e outros documentos), assim como reuniões com o orientador, a leitura e fichamento do material para compreender os processos históricos que ensejaram alterações jurídicas e organizacionais na estruturação do sistema socioeducativo. A última fase foi a elaboração da monografia, com a sistematização do aprendizado.

A metodologia empreendida é uma abordagem qualitativa, com a leitura bibliográfica aliada a uma leitura comparativa e relacionada entre a legislação com as institucionalidades do Poder Executivo Estadual de Pernambuco específica ao atendimento dos adolescentes em conflito com a Lei no período Brasil República, finalizando as décadas de 1990 - 2010. O método desenvolvido teve por base uma pesquisa com análise teórica, referenciada no tripé estratégico metodológico dos estudos de casos nos seus aspectos *exploratório, descritivo e interpretativo* (OLIVEIRA, 2011). Exploratório por buscar responder a uma questão central quanto aos caminhos e aos descaminhos no reordenamento do Sistema Socioeducativo em Pernambuco nos 20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente e nas demais normativas correlatas, tanto as de âmbito nacional quanto as estaduais pernambucanas. Descritivo e interpretativo pela necessidade de apropriação e caracterização dos processos vivenciados tendo presente a necessidade e a importância de apreender as mudanças no desenho jurídico e organizacional na estruturação de um sistema socioeducativo fundamentado nos direitos humanos de adolescentes, mesmo quando envolvidos com atos infracionais.

A monografia encontra-se organizada em três capítulos. O primeiro contém uma caracterização do que vem a ser criança na passagem do Império para o Brasil República e adentra-se nos dilemas da assistência às crianças e aos adolescentes entre os Códigos de Menores que marcaram o Século XX no Brasil, sendo o primeiro de 1927 e o segundo de 1979<sup>5</sup>. Fechando o primeiro capítulo, apresentam-se aspectos centrais do processo que levou a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, e suas principais diferenças em

---

<sup>5</sup> Pelos objetivos da presente monografia, não se estará fazendo uma retrospectiva histórica desde o Brasil Colônia. Só a título de ilustração, lembra Meneses (2008), desde o Brasil Colônia que as pessoas com menos de 17 anos, de ambos os sexos, já eram responsabilizadas pelos seus atos em decorrência da legislação portuguesa. E que o primeiro Código Criminal do Brasil Império (1830) e o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil (1980) também tratam do tema da responsabilização penal para pessoas com idade abaixo dos 17 anos.



comparação aos Códigos que o antecederam, para em seguida contextualizar a elaboração e aprovação do Sinase, indicando os fundamentos essenciais da sua existência.

O segundo capítulo é dedicado a compreender o Sistema Socioeducativo em Pernambuco e tem a função central de relacionar e refletir sobre as *mudanças e permanências* que marcaram a passagem da Febem para a Fundac, apontando suas estruturas e atribuições entre 1966 e 1990. E introduz a trajetória do Sinase no Estado de Pernambuco.

E o terceiro capítulo é dedicado ao estabelecimento do diálogo mais direto com os caminhos e os descaminhos do Sistema Socioeducativo no Estado, com foco na Funase e na Seacad, apontando o que muda ou permanece. E conclui as considerações finais a partir do Plano de Reordenamento do Sistema Socioeducativo do Estado de Pernambuco.

## 2. PRIMEIRO CAPÍTULO: Criança, adolescente e legislação no Brasil República

### 2.1 Códigos de Menores: dilemas da assistência às crianças e aos adolescentes

Aproximadamente seis décadas do Século XX (1927 – 1990) foram permeadas pelos Códigos de Menores, que contribuíram profunda e decisivamente para marcar a maneira como a Sociedade e o Estado produziram a legislação e se organizaram institucionalmente para atender às pessoas com idade inferior a 18 anos. Nesta perspectiva, assinala-se que os Códigos de Menores guardam, no campo jurídico, uma relação direta, sendo o segundo um prolongamento do primeiro por ser restrito a uma parcela da infância e adolescência brasileiras, especialmente aos *menores* forjados, sobretudo, no desenvolvimento social, jurídico e político nacional no final do Século XIX e no início do Século XX.

O maior legado dessa cultura é a distinção que ainda se faz em diversos segmentos sociais entre *menores*, de um lado, e crianças e adolescentes de outro. Os primeiros são associados à pobreza, abandonados e a criminalidade. Aqui a contribuição de Volpi (1997, p. 9) é valiosa e para quem os adolescentes envolvidos com atos infracionais “são desqualificados enquanto adolescentes” passando à condição de *menor*. Importa destacar que as explicações para tais *permanências* têm origens e motivações históricas e será objeto desta parte da monografia, com olhar macro para leis de abrangência nacional e a organizações do Poder Executivo, especialmente, o Federal, que marcaram a sociedade brasileira desde o fim formal da escravidão. Os demais, crianças e adolescentes, são sujeitos de direitos, fruto de uma nova legislação, a Constituição Federal (1988) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

A análise se inicia com o advento da Abolição da Escravidão no Brasil, a partir da Lei Imperial N.º 3.353, de 13 de maio de 1888, tema amplamente estudado na academia e que tem singular importância no presente estudo por ser posterior em quase duas décadas à Lei do Ventre Livre (N.º 2.040, de 28/09/1871). Esta estabelece a liberdade das crianças nascidas de mães escravas, revelando um descompasso e um contrassenso. Liberta crianças filhas de escravas antes que suas mães fossem livres formalmente e as crianças concebidas, a partir de então, são consideradas livres com suas mães permanecendo escravas até 1888.

A rigor, a Lei do Ventre Livre continha em si aspectos contraditórios que merecem destaques. O primeiro se refere ao fato das crianças filhas de escravas não nascerem efetivamente livres, pois ficavam em poder dos senhores escravocratas até completar oito anos de idade. Segundo Silva (2011, p.181), “passada essa idade e caso o Estado não lhe indenize pelos gastos com o escravo durante os oito anos, o escravo o pagará em serviços até os 21 anos de idade.” Pode-se observar que as duas primeiras legislações, ainda da época do Império, são geradoras de contradições e não contribuíram efetivamente para a total e imediata libertação dos filhos da escravidão pós advento da Lei do Ventre Livre, pois havia limites e condicionantes: só a partir de oito anos a liberdade era possível, desde que com indenizações financeiras.

Tal contradição, segundo MOURA (2010, p. 71), revela que na sociedade da época “o Governo Imperial não tinha se planejado para garantir as condições necessárias de moradia, assistência social, saúde e educação aos filhos da mulher escrava”. Os serviços mantidos pela Santa Casa de Misericórdia, a exemplo da Casa dos Expostos e do Colégio de Órfãos, não eram destinados ao atendimento dos filhos de escravas pós Lei do Ventre Livre. No estudo de Moura (2010, p. 72), “as crianças libertas não eram admitidas pela alegação de não estarem dentro dos preceitos exigidos pelos estatutos dos referidos estabelecimentos”, ou seja [...] “não se encontravam na condição de órfãos desvalidos da Província, como determinavam os regulamentos para admissão”.

Frente a tais contribuições, é possível indicar que a emergência do Código de Menores de 1927 guarda relação direta com os processos políticos, sociais e econômicos vivenciados na segunda metade do Brasil Império e nas primeiras três décadas da República, instituída em 1889.

Nesta direção, é que

a partir da segunda metade do século XIX, o país passa por uma série de transformações no seu cenário político e econômico – início do processo de industrialização, crescimento das cidades, transição do trabalho escravo para a mão-de-obra livre e, por fim, a mudança para o regime Republicano (COUCEIRO, 2007, p. 105).

É nesse contexto que o “papel da criança passa a ser reelaborado e a imagem da infância resignificada” (COUCEIRO, 2007, p. 105). Tal visão é bem definida pela historiadora Maria Luiza Marcílio (1998) que ao estudar a atenção à criança nas primeiras décadas do Brasil República afirma que



com a República, a distinção entre a criança rica e a criança pobre ficou bem delineada. A primeira é alvo de atenções e das políticas da família e da educação, com o objetivo de prepará-las para dirigir a sociedade. A segunda, virtualmente inserida nas “classes perigosas” e estigmatizada como “menor”, deveria ser objeto de controle especial, de educação elementar e profissionalização, que a preparasse para o mundo do trabalho. (MARCÍLIO, 1998, p.224).

Como se observa, às crianças ricas o que se privilegiava eram os cuidados necessários e a política de educação com a finalidade de ser e permanecer como classe dominante, revelando claramente um projeto político de manutenção do status social e político de poder. Para a criança pobre, segundo Marcílio (1998, p. 224), o Código de Menores de 1927 foi concebido “exclusivamente para o controle da infância e da adolescência abandonadas ou delinquentes”. A leitura comentada do art. 1º do Código de Menores de 1927 não deixa dúvidas ao estabelecer que ao menor do sexo masculino ou feminino que estiver abandonado e/ou delinquente e com idade inferior a 18 anos será objeto da tutela da autoridade competente e sujeito às medidas de assistência e de proteção relacionadas no referido Código.

Antes de continuar no diálogo histórico pós Código de Menores de 1927, é importante assinalar que o Código Civil de 1916, na visão de Arend (2011, p.93), já estava preocupado com o “ideário da norma da família burguesa” e que o Código de Menores de 1927 é o resultado do debate sobre a infância pobre, além de consagrar a “perspectiva *salvacionista*” das elites republicanas, e institui três categorias que estavam interrelacionadas e geralmente não dissociadas [...] “o menor abandonado, o menor trabalhador e o menor delinquente” (ARENDE, 2011, p.95).

Razões históricas também podem ser localizadas para explicar o advento do Código de Menores de 1927 na situação desencadeada pela Lei do Ventre Livre (1871) e no processo de desenvolvimento agrário predominante no final do Império para o início do Brasil República. Segundo Moura (2010, p. 69), “essas pequenas crianças aparecem, nesse período, como as grandes salvadoras da falta de braços para atuar na agricultura, atendendo ao processo de transição da mão-de-obra escrava para a livre”. Entre outros termos, afirma a historiadora pernambucana que “a Lei do Ventre Livre não pretendia fornecer assistência social à criança ingênua” e que o Governo Imperial [...] “não tinha se planejado para garantir as condições necessárias de moradia, assistência social, saúde e educação aos filhos livres da mulher escrava” (MOURA, 2010, p. 71) que fora beneficiada com a Lei 2040, de 28 de setembro de 1871.



Pelas leituras dos aspectos históricos relacionados acima é possível perceber com nitidez que as primeiras leis nacionais (Código Civil 1916 e o Código de Menores de 1927) apresentavam uma clara dicotomia e viés político, de classe e de poder. Reserva o primeiro para a família burguesa e o segundo para aqueles para os quais o então Estado brasileiro não havia preparado políticas públicas que contemplassem as famílias, aqui inclusas as crianças, oriundas dos processos desencadeados pela Lei do Ventre Livre. Com a entrada em vigor da Lei 2040, as crianças filhas de escravas deixaram de ser propriedade jurídico-particular para serem órfãos centrais das políticas públicas do fim do Império e princípio do Brasil República. Uma das principais alternativas, centro dos debates, era justamente a utilização da mão de obra infantil, recém liberta, para ser força de trabalho dos proprietários rurais, principal força econômica à época.

A título de ilustração e particularizando o recorte para Pernambuco, observa-se que no biênio 1878-1879, o debate para encontrar alternativas políticas de atendimento para os ingênuos (filhos de escravas libertas) e os órfãos e abandonados era a tônica dos Congressos Agrícolas à época. Nesta direção, o Barão de Muribeca e outros, segundo Moura (2010), “insistiam na criação de escolas práticas de agricultura para recolhimento dos ingênuos, como forma de aproveitar parte dessa geração para a produção agrícola”. Contudo, as “instituições assistenciais de proteção ao menor desvalido já existentes” normalmente fracassaram [...] “por falta de estrutura dos estabelecimentos para este acolhimento” (MOURA, 2010, p. 73, 74).

A ideologia dominante deixa claro seu projeto político de dominação ao propor dois tipos de escolas, as quais são apresentadas no estudo de Moura (2010), que transcreve um importante registro do Congresso Agrícola do Recife de 1878:

uma denominada escola prática de agricultura, no formato de internatos, voltado para o ingênuo, crianças pobres e desvalidas, com o objetivo de prepará-los para o trabalho na agricultura. A outra seria voltada para os filhos dos proprietários, com o objetivo de ensinar-lhes as Ciências Agrárias, ou seja, poderiam receber instruções técnicas para proporcionar melhoramento na arte agrícola. Depois de terminados os estudos, os filhos dos proprietários receberiam como ‘prêmios a carta de bacharel em ciências naturais e agrícolas ou o diploma de engenheiro agrônomo com todas as honras, privilégios e insenções que gozam todos os bacharéis em ciências jurídicas e sociais. (MOURA, 2010, p. 79).

Tais aspectos encontram consonância com os de Faleiros (2011, p. 33) que apresenta uma abordagem interessante ao analisar “as relações políticas, colocando a questão da infância e da adolescência dos pobres no bojo da discussão dos agentes formuladores de políticas, detentores do poder.” Em seu estudo, constata que

a estratégia de encaminhamento da criança pobre para o trabalho articula o econômico com o político, referindo-se ao processo de valorização/desvalorização da criança enquanto mão de obra, como se a desigualdade social fosse natural. Nessa ótica, aos pobres e dominados caberia trabalhar, aos ricos e dominantes caberia dirigir a sociedade. (FALEIROS, 2011, p. 24).

Continuando na sua abordagem, por dentro das relações de poder, Faleiros (2011, p. 37,38, Apud Barbosa, 1958, p. 47) ao se referir ao ex-presidente da República Manuel Vitorino, além de criticar a “ausência do Estado, ou a omissão do Estado em relação à legislação para a infância” teceu elogios à iniciativa privada que atuava nesta área.

Em 1920 é realizado o 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância. É a partir do mencionado congresso que a agenda da política pública começa a ganhar novos contornos, a exemplo da lei orçamentária federal, N.º 4.242/1921, que segundo Faleiros (2011, p. 46) continha “estratégias de assistência e repressão, autoriza o governo a organizar um serviço de proteção e assistência ao menor abandonado e delinquente”. Anos depois, em 1923, é publicado o Decreto N.º 16.272, quando a presidência da República [...] “regulamenta a assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes” (FALEIROS, 2011, p. 46) e culmina com o Código de Menores, instituído pelo Decreto N.º 17.943-A, em 12 de outubro de 1927.

Com o Código de Menores, a Roda dos Expostos é abolida. A proteção jurídica é direcionada unicamente para aquelas pessoas com até 18 anos, sejam elas do sexo feminino ou masculino na condição de *menor delinquente* ou *abandonado*. Ressalta-se, ainda, que a Roda dos Expostos funcionou, segundo Rizzini e Piloti (2011) no Rio de Janeiro até 1935 e São Paulo até 1948, neste caso um pouco mais de duas décadas, o que comprova que a história é realizada simultaneamente por *mudanças e permanências*.

Sinteticamente, o Código de Menores de 1927 pode ser definido tanto na

visão higienista de proteção do meio e do indivíduo, como na visão jurídica repressiva e moralista. Prevê a vigilância da saúde da criança, dos lactantes, das nutrizes, e estabelece a inspeção médica da higiene. No sentido de intervir no abandono físico e moral das crianças, o pátrio poder pode ser suspenso ou perdido por falta dos pais. Os abandonados têm a possibilidade (não o direito formal) de guarda, de serem entregues sob a forma de “soldada”, de vigilância e educação, determinadas por parte das autoridades, que velarão também por sua moral. O encaminhamento pode ser feito à família, às instituições públicas ou particulares que poderão receber a delegação do pátrio poder. A família é, ainda, parcialmente, valorizada. O vadio pode ser representado ou internado, no caso a vadiagem seja habitual. O autor da infração terá prisão especial. (FALEIROS, 2011, p. 47).



As transformações políticas e econômicas da República Velha e os anos que formam a Era Vargas culminam na criação de um sistema nacional para os chamados menores, com a “integração do Estado e de instituições privadas” e na visão deste autor [...] “A ação do setor público será conduzida pelos seguintes órgãos: Conselho Nacional de Serviço Social (1938), Departamento Nacional da Criança (1940), Serviço de Assistência a Menores (SAM, 1941) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA, 1942)” (FALEIROS, 2011, p. 53).

Cabe assinalar, a título ilustrativo, que o Conselho Nacional de Serviço Social, vinculado ao Ministério da Educação e Saúde era responsável por “decidir sobre as subvenções sociais às entidades privadas”, conforme assinala Faleiros (2011, p. 53). Já a LBA e o Departamento Nacional da Criança passam a ter responsabilidades com as famílias que tiverem seus chefes envolvidos na guerra, desenvolvendo o atendimento em creches. Ao SAM é reservado mais “a questão da ordem social” do que a [...] “assistência propriamente dita” (FALEIROS, 2011, p. 54). O SAM passa a ser a principal organização que simboliza a aplicação do Código de Menores de 1927, sendo inicialmente “uma tentativa de centralizar a assistência no Distrito Federal” e com o Decreto-Lei N.º 6.865 de 11 de novembro de 1944 [...] “adquiriu âmbito nacional” (RIZZINI, 2011, p. 263 e 265).

Os anos 1950/60 são marcados por novos contornos na política de assistência à infância e se inicia, em 1953, com a separação da Saúde e a Educação, criando-se dois ministérios, detentores de competências próprias. Neste novo cenário institucional, o Departamento Nacional da Criança fica vinculado ao Ministério da Saúde e é contemplado (1963) dentro do Plano Trienal, elaborado por Celso Furtado (FALEIROS, 2011, p.59). No decorrer dos anos 1960, o referido Departamento, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) passam a propor a criação de Centros de Recreação, prevendo a participação da comunidade (FALEIROS, 2011, p. 59, *apud* VIEIRA, 1988).

De outra parte, nos anos seguintes, as críticas ao trabalho do SAM passam a ser feitas, inclusive por juízes, que o chamam de *fábrica de delinquentes*, pela imprensa e o parlamento, culminando com uma posição do Supremo Tribunal Federal, que se manifesta fortemente através do Ministro Ribeiro Costa.

O próprio Supremo Tribunal Federal, por intermédio do seu Presidente, dirigir-se-á em ofício ao Senhor Presidente da República, comunicando-lhe que, nesta data, foi concedido *habeas corpus* ao menor C.M., por ter demonstrado que o SAM não tem condições necessárias para garantir a readaptação dos menores, mas que, ao contrário disso, como é notório, e segundo depoimento das autoridades as mais idôneas, esse estabelecimento tem contribuído para a formação de verdadeiro núcleo de criminosos, motivo porque o Superior Tribunal Federal encarece ao Senhor Presidente da República que determine uma medida saneadora conforme Exposição de Motivos do Ministro Milton Campos, em 20/10/64, ao anteprojeto de lei que encaminhou ao Congresso Nacional criando a FUNABEM. (FALEIROS, 2011, p. 61).

Um novo órgão, Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (Funabem) é criado formalmente pelo Congresso Nacional, através da Lei Nº 4.513, de 01 de novembro de 1964, quando o país já estava sob uma ditadura civil-militar. Os propósitos da Funabem eram “assegurar prioridades aos programas que visem a integração do menor na comunidade, através da assistência na própria família e da colocação em lares substitutos, a apoiar instituições que se aproximem da vida familiar, respeitar o atendimento de cada região”. (FALEIROS, 2011, p. 65).

Uma pergunta e uma contradição se apresentam nesse momento: como seria um novo órgão se a legislação vigente, o Código de Menores, estava em vigor há praticamente quatro décadas e tinha uma lógica assistencialista e repressiva? Ora, não parece crível a existência de uma organização de *Bem Estar* quando o Regime Político é liderado por militares numa lógica de exceção. E mais, como prever e garantir o *Bem Estar* se a principal legislação é justamente voltada para o menor abandonado ou delinquente, com viés político, ideológico e pedagógico, limitantes como já demonstrado. São contradições que marcam a história da legislação brasileira e as institucionalidades delas decorrentes.

O próprio Faleiros (2011, p. 65, 66 e 69) afirma que a nova instituição acaba por se moldar, em nome da segurança nacional, e adota “um modelo tecnocrático que predomina sobre as iniciativas que buscavam se adequar aos objetivos iniciais” e [...] “as construções feitas sob orientação da Funabem, como a de Brasília, para “reeducação” são verdadeiras penitenciárias, “com muita ênfase na segurança”. A fundação nacional tem como suas estruturas correlatas nos estados, as fundações estaduais do Bem Estar do Menor (Febem), que eram dez em 1973 e duas se encontravam em fase de estruturação.

Segundo Faleiros (2011), a reformulação para uma atualização do Código de Menores de 1927 foi apresentada em 1974, através do projeto de lei do Senador Nelson Carneiro, posteriormente modificado pela Associação Brasileira de Juizes de Menores e analisado pelo Ministério da Justiça. Sua promulgação ocorreu no dia 10 de outubro de 1979, com a Lei Nº



6.697, 15 anos depois da criação da Funabem e um pouco mais de cinco décadas depois do primeiro Código de Menores. É este instrumento jurídico que incorpora a *Doutrina da Situação Irregular*.

Em suma, é possível indicar que as primeiras legislações menoristas, as instituições delas decorrentes, a exemplo do SAM, são herdeiras e oriundas da transição de uma sociedade Imperial, agrária e escravocrata para a República, em crescente processo de urbanização e industrialização, assim como da lógica da Doutrina da Segurança Nacional do Regime Militar dos anos 1960, a Funabem. E atendem a um projeto político de poder que prima mais pela visão repressiva e assistencialista e não um projeto para a promoção e a proteção de direitos humanos de meninos e meninas com idade até 17 anos, que só ficaria evidenciado juridicamente com a Constituição Federal de 1988 e, principalmente, a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

Em outras palavras, a existência de um segundo Código de Menores não altera a visão jurídica, social e ideológica do primeiro. Pelo contrário, a existência do SAM, da Funabem e das Febens representa a mesma lógica, marcada por uma visão restritiva e tutelada dos *menores*. Nesta perspectiva, o Código de Menores de 1979 é

lançado em um momento de contestação política e respaldado na Política Nacional do Bem Estar do Menor (PNBEM), representava os ideais dos militares que estavam em crise. Não correspondia aos interesses das forças políticas e da sociedade civil e nem representava os interesses das crianças e dos adolescentes, os quais permaneciam confinados nas instituições totais e submetidos ao poder discricionário do juiz de Menores. (SILVA, 2005, p. 32).

O primeiro Código de Menores teve duração de cinco décadas e seu sucessor uma década. Foram exatos 63 anos (1927-1990) de uma lógica jurídica e política marcada por um viés ideológico que não considerava todas as crianças e adolescentes. Sujeitos de direitos não faziam parte nem das normas, nem dos discursos e nem das práticas sociais e jurídicas, sobretudo, aqueles que eram filhos e filhas das camadas mais desfavorecidas, oriundas de um longo período escravocrata e agrário.

## 2.2 O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Sinase: **a emergência e os fundamentos do Sistema Socioeducativo no Brasil**

Frente ao exposto, entra-se num período histórico em que os contextos internacional e nacional estão imbrincados e fortemente marcados por décadas ricas em mobilização política e social e também conquistas jurídicas, especialmente nos anos de 1988, 1990 e 2006, sendo tais ganhos legais frutos do processo histórico como se apresentará neste tópico.

Assinala-se que os anos de 1970-80 foram marcados pela luta em prol da democratização do Estado e da Sociedade brasileiros, com destaques para o Movimento Sindical, o Movimento pela Anistia, a Teologia da Libertação e a mobilização do movimento das “Diretas Já”. Este último foi frustrado por um acordo político que elegeu em 1985, de forma indireta, através de um Colégio Eleitoral, o mineiro Tancredo Neves e o maranhense José Sarney para a presidência da República, mas que não cessaram os anseios, aspirações e as lutas democratizantes da sociedade brasileira, tanto do ponto de vista político institucional, com eleições amplas, quanto por uma nova legislação para a infância e adolescência.

Fruto destas lutas e dos novos ventos democráticos que continuavam a permear a sociedade brasileira após o fim formal da Ditadura Civil-Militar, foi realizada em 1989 a primeira eleição direta para Presidência da República pós Regime de exceção, numa disputa acirrada entre Fernando Collor de Mello e Luiz Inácio Lula da Silva, vencida pelo primeiro no segundo turno.

Voltando ao ano de 1979, quando entra em vigor o segundo Código de Menores é importante que se diga que já havia um cenário nacional e internacional indicativos quanto à necessidade de um olhar e cuidados diferenciados para os chamados *menores*. Aliás, aquele ano foi instituído pela Organização das Nações Unidas (ONU) como Ano Internacional da Criança, com uma articulação e mobilização mundial pelos direitos deste segmento populacional. Na opinião de Silva (2005, p. 32) “esses direitos não estavam contemplados na legislação que acabara de nascer”, o Código de Menores, justamente pelos aspectos já demonstrados. O Brasil participou ativamente do Ano Internacional da Criança, com o envolvimento expressivo de diversos segmentos da sociedade nacional, igreja, meios de comunicação, incluindo uma ampla cobertura da Rede Globo, organizações da sociedade civil



e parlamentares, tendo no Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) o braço central da ONU no país.

Nesta direção, a efervescência política continuou forte nos anos seguintes (década de 1980), culminando com o processo de mobilização por uma nova Constituição, que entra em vigor em outubro de 1988, tendo no capítulo VII – Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso, especialmente nos artigos 226, 227, 228 e 229 os pontos centrais na maneira como a Família, a Sociedade e o Estado devem olhar e cuidar da infância e da adolescência. Soma-se aos quatro artigos, o art. 204 da mesma Constituição Federal, que também deve ser articulado e integrado quanto da interpretação e aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Os direitos da infância e da adolescência são constitucionalizados e posteriormente regulamentados pelo mencionado Estatuto da Criança e do Adolescente. É a partir de 1988/90 que há uma mudança paradigmática na responsabilização e compartilhamento solidário entre a Família, a Sociedade e o Estado, pela garantia de todos os direitos humanos para todas as crianças e adolescentes.

As conquistas inseridas na Constituição Federal foram fruto de amplo processo democrático e participativo de um movimento nacional Pró-Constituinte, com a apresentação de emendas ao Congresso Constituinte, sendo duas na área específica da infância e adolescência. As emendas intituladas “Criança e Adolescente” e “Criança, Prioridade Nacional” foram “acompanhadas das assinaturas de 200.000 adultos e mais de 1.400.000 crianças e adolescentes” (GARCIA, 1999, p. 94) e levaram à elaboração e aprovação dos artigos já indicados na nova Carta Magna do país.

É neste período e contexto que diversas organizações não governamentais criaram no mês de março de 1988, o Fórum DCA (Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente). Tal movimento manteve acesa a chama por uma nova perspectiva de direitos humanos, que culmina na aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, dois anos depois.

Particularizando o olhar para Pernambuco, observa-se que houve, no final da década de 1980, duas mobilizações importantes, sendo uma capitaneada pelo Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e a outra pela Frente das Entidades Não Governamentais<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente “funcionou até dezembro de 1994, quando suas atribuições foram efetivamente assumidas pelo Conselho Estadual” (MORA, 1999, p. 7) e era composto por entidades governamentais (Febem, Secretarias Estaduais), Unicef e integrantes do Judiciário. A Frente das Entidades atualmente denomina-se Fórum DCA – PE, sendo composto por organização não governamentais, mantendo tal característica desde a sua criação na segunda metade da década de 1980.



## O Fórum Estadual DCA nascia

da vontade política (coletiva) de melhorar o desempenho das práticas institucionais envolvidas, através da articulação das suas ações. Visávamos conscientemente substituir a centralização pela descentralização; a desarticulação pela articulação e finalmente o caráter tecnocrático da gestão pela democratização. Começava a existir um novo modelo de gestão, que veio a consolidar-se nos princípios constitucionais que dez meses depois a Constituição Federal viria a promulgar através do art. 204. (DE LA MORA, 1999, p. 6).

No plano internacional, os ventos também eram favoráveis. Havia um intenso debate para a elaboração de uma Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral da ONU no dia 20 de novembro de 1989. É bom assinalar que a referida Convenção é uma evolução nos direitos da criança e do adolescente, inaugurada pela Liga das Nações Unidas em 1924, quando adota a Declaração de Genebra que “estabelece os direitos da criança aos meios para o seu desenvolvimento material, moral e espiritual; ajuda especial em situações de fome, doença, incapacidade ou orfandade; prioridade no atendimento em situações difíceis; imunidade contra exploração econômica; e educação em um ambiente que inspire um sentido de responsabilidade social” (Unicef, 2009, p. 2). Em 1990, acontece o Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, quando são adotados a Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança e um plano de ação para ser implementado na década que se inicia (Unicef, 2009, p. 4). O Brasil, evidentemente, não fica imune e fora dos novos ventos que sopram no mundo para a infância e adolescência.

Nacionalmente, o movimento continua em intenso processo para a regulamentação da nova Constituição Federal, liderado por três frentes, sendo duas fora da esfera governamental, capitaneado pelo Fórum DCA e Coordenação de Curadorias do Menor de São Paulo, e a terceira pela Funabem. Coube ao Fórum DCA a sistematização das propostas que possibilitam a elaboração do projeto de Lei “Normas Gerais de Proteção à Infância e à Adolescência, que foi apresentado à Câmara dos Deputados em fevereiro de 1989, pelo deputado Nelson Aguiar (PDT), e, mais tarde, substituído pelo anteprojeto do Estatuto” (SILVA, 2005, p. 39). Foi constituído um grupo de trabalho coordenado pelo Fórum Nacional DCA, que sistematizou um substitutivo ao projeto original do deputado Nelson Aguiar, sendo apresentado, simultaneamente, por este parlamentar na Câmara Federal e no Senado por Ronan Tito (PMDB), “ambos na mesma data e com mesmo teor” (SILVA, 2005, p. 40). Após a tramitação no Congresso Nacional, é aprovado no Senado no dia 25 de abril, na Câmara em 28 de junho e sancionado (Lei 8.069) pelo Presidente da República, Fernando Collor de

Mello, em 13 de julho; todos os atos no ano de 1990, entrando em vigor 90 dias após a sua publicação, conforme o artigo 266 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

É o momento de uma mudança paradigmática na evolução dos direitos com a passagem de uma concepção *menorista* para uma perspectiva de direitos humanos, tão bem incorporados nacionalmente na Constituição Federal (1988) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). Para corroborar a passagem da *Doutrina da Situação Irregular* – já tratada anteriormente para a *Doutrina da Proteção Integral* – é importante apresentar, descrever e comentar alguns aspectos, iniciando-se pela Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança<sup>7</sup>. O conteúdo humanista e garantista presente na Convenção tem respaldo tanto na Constituição Federal quanto no Estatuto da Criança e do Adolescente. Aliás, em matéria de direitos humanos deste segmento populacional não é aceitável haver uma separação em função dos conteúdos entre os três instrumentos legais, até pelo fato do Brasil ser signatário da Convenção.

Esta Convenção Internacional estabelece quatro princípios centrais e fundamentais, sintetizados a seguir, extraídos da publicação comemorativa dos 20 anos da Convenção, lançada pelo Unicef (2009) e complementados pela Save The Children (2002).

- Princípio da Não Discriminação ou Universalização: Os direitos garantidos na Convenção são atribuídos a todas as crianças, sem exceção, a exemplo de raça, cor, sexo, idioma, religião e opinião política;
- Princípio da Prioridade para o melhor interesse da Criança: É o princípio da Proteção Integral e o art. 3º da Convenção contém o seguinte mandamento: “Em todas as medidas relativas às crianças, tomadas por instituições do bem estar social, públicas ou privadas, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, terão consideração primordial os interesses superiores da criança”;
- Princípio do Direito à Vida, à Sobrevivência e ao Desenvolvimento: Congrega aspectos relacionados à saúde, aleitamento materno, alimentação, nutrição e padrão de vida adequada.
- Princípio pelas Opiniões da Criança: Em conformidade com o artigo 12, todos “Os Estados Partes assegurarão à criança, que for capaz de formar seus próprios pontos de vista, o direito de exprimir suas opiniões livremente sobre todas as matérias atinentes à criança,

---

<sup>7</sup> A título de esclarecimento, registra-se que a Convenção, Artigo 1, “entende-se por criança todo ser humano menor de 18 anos de idade, salvo se, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes”. (Save The Children, 2002, p. 7).



levando-se devidamente em conta essas opiniões em função da idade e maturidade da criança”.

Os princípios acima sintetizados são importantes e revelam com nitidez uma nova abordagem para a infância e adolescência, tanto a brasileira quanto aquelas de países que a reconhecem e incorporam a Convenção Internacional dos Direitos da Criança como parte integrante de seu ordenamento jurídico, uma vez que foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em novembro de 1989<sup>8</sup>. Observa-se que tal fato aconteceu um ano depois da entrada em vigor da Constituição Federal e um ano antes do Estatuto da Criança e do Adolescente, fruto de um processo simbolicamente marcado no plano internacional com o início do Ano Internacional da Criança de 1979. E no âmbito brasileiro pela redemocratização política, reestabelecendo processos eleitorais nos três âmbitos da federação e a emergência de uma nova esfera política visando à promoção, proteção e defesa de direitos para a infância e a adolescência, ou seja, os conselhos de direitos e os conselhos tutelares. É um triênio (1988, 89 e 90) extremamente importante para as crianças e adolescentes e colocam o Brasil numa posição de destaque no cenário internacional na regulamentação de uma nova abordagem política, jurídica e pedagógica à garantia de direitos humanos de meninos e meninas.

Particularizando o olhar para o Estatuto da Criança e do Adolescente, destacam-se no quadro abaixo os pontos centrais, apresentados por Silva (2009), que diferenciam as Doutrinas da Situação Irregular da Proteção Integral extraídas da Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

---

<sup>8</sup> Registra-se que 193 países haviam ratificado a Convenção até 2009, sendo a Somália e os Estados Unidos as únicas exceções (Unicef, 2009, p. 2).



| CÓDIGO DE MENORES E PNEM<br>Doutrina da Situação Irregular  | ESTATUTO DA CRIANÇA<br>E DO ADOLESCENTE<br>Doutrina da Proteção Integral  |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Destina-se apenas aos menores em situação irregular: carentes, abandonados, inadaptados e infratores.</li> <li>⇒ Trata apenas da proteção (carentes e abandonados) e da vigilância (inadaptados e infratores).</li> <li>⇒ Usa o sistema de administração da justiça para fazer o controle social da pobreza.</li> <li>⇒ O menor é visto como objeto de intervenção jurídico-social do Estado.</li> <li>⇒ É centralizador e autoritário.</li> <li>⇒ Elaborado no mundo jurídico sem audiência da sociedade.</li> <li>⇒ Segrega e discrimina os menores em situação irregular.</li> <li>⇒ Não distingue os casos sociais (pobreza) daqueles com implicação de natureza jurídica (delito).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Dirige-se a todas as crianças e adolescentes sem exceção alguma.</li> <li>⇒ Trata da proteção integral, isto é, da sobrevivência, do desenvolvimento e da integridade de todas as crianças e adolescentes.</li> <li>⇒ Usa o sistema de justiça para o controle social do delito e cria mecanismos de exigibilidade para os direitos individuais e coletivos da população infanto-juvenil.</li> <li>⇒ A criança e o adolescente são vistos como sujeitos de direitos exigíveis com base na lei.</li> <li>⇒ É descentralizador e aberto à participação da cidadania através de conselhos deliberativos e paritários.</li> <li>⇒ Elaborado de forma tripartite: movimentos sociais, mundo jurídico e políticas públicas.</li> <li>⇒ Resgata direitos, responsabiliza e integra adolescentes em conflito com a lei.</li> <li>⇒ Estabelece uma clara distinção entre os casos sociais e aqueles com implicações de natureza jurídica, destinando os primeiros aos Conselhos Tutelares e os últimos somente à Justiça da Infância e da Juventude.</li> </ul> |

(SILVA, 2009, p. 18).

No tocante especialmente ao adolescente em conflito com a Lei, destaca-se que a Constituição Federal estabelece (Art. 228) que “são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos” [...] “sujeitos às normas da legislação especial” que é o Estatuto da Criança e do Adolescente. E na aplicação deste Estatuto, deverá ser levado em conta o estabelecido no Art. 227 da mesma Constituição que fixa a “garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica” e a [...] “obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade”. (Câmara dos Deputados, 2004).

Outras inovações são derivadas da Constituição Federal e estão presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente, como diretrizes da política de atendimento (art. 88). Três delas formam um novo tripé na forma como o Estado e a Sociedade devem encaminhar as políticas públicas para a infância e adolescência de um modo geral e, de maneira, especial para os adolescentes envolvidos na prática de atos infracionais.

A primeira é a criação e manutenção de conselhos de direitos e fundos (nacional, estadual, e municipal), sendo os primeiros órgãos estatais deliberativos e controladores das

ações em todos os níveis e que devem ser compostos por representantes do respectivo Poder Executivo e em igual número por organizações representativas da sociedade civil. Já os fundos são vinculados aos conselhos de direitos e integram o orçamento público, sendo que os recursos neles disponibilizados necessitam passar pela deliberação dos conselhos de direitos. Já os conselhos tutelares, existentes apenas no âmbito municipal, devem fazer valer os direitos de crianças e adolescentes, conforme suas atribuições contidas no art. 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A segunda é a determinação pela “integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito da agilidade do atendimento inicial ao adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional”, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente no art. 88/V. E a terceira é a municipalização da política no atendimento às crianças e aos adolescentes.

A título de consolidação das contribuições sobre a breve evolução legislativa, aqui esboçada, recorre-se a sintetização das contribuições de Meneses (2008) que ao fazer uma reflexão jurídica - pedagógica das medidas socioeducativas apresenta três concepções que marcam na história brasileira o tema do adolescente envolvido na prática de atos infracionais. A primeira é uma concepção penal, seguida pela tutela para chegar à proteção integral.

A concepção penal é herdeira das “Ordenações Filipinas, legislação com vigência em Portugal, a partir de 1603, comandando o instituto penal brasileiro até 1830, quando do advento do Código Penal do Império” (MENESES, 2008, p. 52). Até então, as pessoas delinquentes com menos de 17 anos de idade já eram responsabilizadas penalmente. O Código Criminal do Império (1830)

considera plenamente imputável (imputabilidade, para o direito penal atual, é um dos requisitos para a aplicação da pena) os maiores de 14 anos, considerando aos que estiverem entre 7 e 14 anos de idade a possibilidade, conforme o discernimento, do recolhimento às casas de correção, pelo tempo que entendesse o Juiz conveniente, desde que não ultrapasse os 17 a nos de idade. (MENESES, 2008, p. 53).

Em 1890 entra em vigor o Decreto N.º 847, instituindo o Código Penal do Império que fixa “a absoluta inimputabilidade dos menores de 9 anos de idade, sendo da mesma forma inimputáveis os que estiverem dessa idade até os 14 anos, desde que não tivessem agindo com discernimento” (MENESES, 2008, p. 53). A evolução da concepção penal culmina com a criação do primeiro Tribunal de Menores do Brasil no ano de 1923.



A herança jurídica penal leva à fase seguinte marcada pela concepção de tutela dos *menores*, como já demonstrado na presente monografia, passando, sobretudo, pelo Código de Menores de 1927, SAM (1941) e Funabem (1964). Na passagem de uma concepção para a outra, MENESES (2008, p. 56) revela “a criação de instituições e de uma política nacional, a criminalização da pobreza” e a exigência de uma nova legislação para tratar [...] “dos atos ou das situações dos menores”, entrando em vigor a Doutrina da Situação Irregular, com o Código de Menores de 1979.

A terceira e última concepção apresentada é fruto de um longo processo histórico, nacional e internacional, como brevemente assinalado no presente estudo monográfico, destacando-se a título de acréscimo a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e a Declaração dos Direitos da Criança (1959) para levar a uma nova concepção e uma construção de outra Doutrina, a da Proteção Integral para a garantia de todos os direitos humanos para todas as crianças e adolescentes, e para estes mesmos quando envolvidos com atos infracionais<sup>9</sup>.

Com a Doutrina da Proteção Integral, sintetizada no Estatuto da Criança e do Adolescente, a infância e a adolescência brasileiras passaram a contar com três sistemas de garantias de direitos humanos. Segundo Meneses (2008),

o sistema primário, que diz com as políticas públicas, de atendimento à criança e ao adolescente; o sistema secundário, que se relaciona à proteção; e o sistema terciário, onde se encontram as medidas socioeducativas, decorrentes da prática do ato infracional. (MENESES, 2008, p. 61).

Frente ao apresentado, conclui-se que os três sistemas são aplicáveis aos adolescentes praticantes de atos infracionais. Em outras palavras, quem recebe quaisquer umas das seis medidas socioeducativas (sistema terciário) previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente é sujeito de todos os direitos inerentes à pessoa humana presentes nas políticas públicas do sistema primário. Também é passível de receber de forma simultânea, quando for necessário, as medidas protetivas do sistema secundário. Com a Doutrina da Proteção Integral, adolescentes envolvidos com atos infracionais também são sujeitos de direitos, fato que irá completar 23 anos de existência formal no dia 13 de julho de 2013. Também respondem diretamente pelos atos infracionais praticados, tendo nas medidas socioeducativas e no

<sup>9</sup> A que se acrescentar no universo do arcabouço jurídico da Proteção Integral “as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores (Regras de Beijing – 1985), Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade – 1990, Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil (Diretrizes de Riad – 1990)” (MENESES, 2008, p. 59).



conjunto das demais políticas públicas a possibilidade de realização enquanto sujeitos de direitos.

E por mencionar políticas públicas é bom que se assumam que dos três sistemas apresentados por Meneses (2008), especialmente o secundário e o terciário só passaram a ser elevados à condição de políticas públicas nacionais com a aprovação das resoluções do Sinase (Conanda, 2006) e do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (Conanda e CNAS, 2006).

Particularizando o foco no Sistema Socioeducativo Nacional é importante assinalar que o mesmo só existirá com a sintonia e a harmonia com e entre os demais sistemas: educação, saúde, assistência social, justiça e segurança pública, todos sob a concepção da Doutrina da Proteção Integral e não mais a *menorista* da Situação Irregular.

Contudo, como as mudanças no campo formal jurídico não se realizam por si só, é bom assinalar alguns dilemas presentes desde a época da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, para em seguida apresentar o movimento político que leva a aprovação do Sinase.

A impressão que se tem é de que as mesmas forças políticas que lutaram pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, com suas contradições, ainda permanecem presentes. Para tanto,

as forças políticas que mais destacaram na reformulação da legislação foram: a) no mundo jurídico – representado por juízes, promotores, advogados e professores de direito; b) nas políticas públicas – representadas por assessores da Funabem e por dirigentes técnicos de órgãos estaduais inscritos no Fonacriad (Fórum Nacional dos Dirigentes de Políticas Estaduais para a Criança e Adolescente); c) nos movimentos sociais – representados pelo Fórum DCA e por um considerável grupo de entidades não governamentais. (SILVA, 2005, p. 40 *apud* Costa, 1991, p.31).

É numa conjuntura, final dos anos 1990, marcada por setores sociais que defendem a redução da maioria penal com forte representação no Congresso Nacional e em virtude da permanência de estruturas de atendimento ainda construídas numa arquitetura da época dos Códigos de Menores e da política liderada pela Funabem, revelando ainda o “risco iminente de se ter importantes retrocessos, a partir das propostas legislativas que na época colocavam-se” que [...] “começou-se a esboçar uma reação, a partir do próprio Governo Federal” (SILVA, 2009, p.83). Para Marques, a conjuntura nacional nos anos finais da década de 90 era marcada por

pressão social relacionada ao atendimento socioeducativo no Brasil na Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Deputados e no Conanda; diante da situação do atendimento, principalmente no Distrito Federal e nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo; e do crescimento da pressão pelo rebaixamento da idade penal no Congresso Nacional, o secretário nacional dos direitos humanos instalou, em 1997, um grupo de trabalho para avaliar o sistema público de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei e propor medidas para sua qualificação e melhoria. (MARQUES, 2008, p. 144).

É, a partir dos resultados do grupo de trabalho publicados em 1997 pelo Ministério da Justiça, que

foi solicitada pelo secretário nacional ao desembargador Antônio Fernando do Amaral e Silva a elaboração de um anteprojeto de lei que buscasse o aperfeiçoamento do processo de aplicação e execução das medidas socioeducativas nos âmbitos do judiciário e do executivo. (MARQUES, 2008, p. 145).

O anteprojeto de Lei de Execuções de Medidas Socioeducativas: texto para discussão é elaborado e tem por objetivo geral “promover amplo debate nacional, com no foco nos Sistemas de Justiça e Atendimento ao Adolescente Infrator, a respeito da oportunidade e conveniência e conteúdo da proposta de uma Lei de Execuções de Medidas Socioeducativas” (SILVA, 1999, p. 6).

O Conanda entra oficialmente no debate e promove em 02 de setembro de 1999 “uma assembleia ampliada com a participação dos especialistas Desembargador Antônio Fernando do Amaral e Silva, Promotor Gercino Gerson, Procurador Olympio de Sá Sotto Maior e Juiz João Batista Saraiva” (MARQUES, 2008, p. 146). Posteriormente, o texto do Desembargador Amaral, como ficou conhecido, é retirado do debate e a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude (ABMP) constitui um novo grupo de trabalho que produz um segundo anteprojeto que é entregue ao Conanda.

Internamente, o Conanda enfrentava dificuldades quanto da aprovação dos projetos relativos à construção de unidades de internação, pois a principal referência normativa após o Estatuto da Criança e do Adolescente era a Resolução N° 46/1996. Esta considera em sua edição, “que medidas de internação vêm sendo executadas em estabelecimentos incompatíveis com o disposto na lei” (CONANDA, 2004, p.82), o Estatuto da Criança e do Adolescente. Os oito artigos da referida resolução apresentam suas determinações, entre as quais se destacam o número máximo de 40 adolescentes para cada unidade de internação (Art. 1º), a necessidade da regionalização das unidades de internação (Art. 2º) e a integração das políticas de educação, saúde, esporte, lazer, assistência social, profissionalização, cultura e segurança (Art. 3º) no atendimento ao adolescente privado da liberdade.



Como se observa, a Resolução N.º 46/1996 não apresentava parâmetros mais ampliados entre os quais os de gestão, pedagógicos, arquitetônicos e nem tocava no monitoramento, avaliação e financiamento do sistema, além de ser restrita à internação<sup>10</sup>. Frente a tais lacunas, houve a elaboração, por parte da conselheira Maria Stela Graciane – representante da PUC de São Paulo, do documento base “contendo referências pedagógicas para o atendimento socioeducativo, bem como de padrões arquitetônicos para a construção de unidades de privação de liberdade aos adolescentes envolvidos em atos infracionais” (SILVA, 2007, p. 10).

Os dois documentos, anteprojeto da ABMP e o texto produzido pela conselheira Stela Graciane, foram debatidos nacionalmente, com destaque para os anos de 2002/2004 com a realização de cinco encontros macrorregionais e dois seminários nacionais, organizados e coordenados numa articulação do Conanda, ABMP, Fórum Nacional de Dirigentes Governamentais de Entidades Executoras da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fonacriad) e a Secretaria Especial de Direitos Humanos/Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Os debates foram alimentados por questões centrais que se faziam presentes entre os operadores do Estatuto da Criança e do Adolescente,

é preciso regulamentar a execução das medidas socioeducativas? E, caso positivo, qual a forma, Lei ou uma Resolução do Conanda? Há necessidade de estabelecimento de referências pedagógicas e padrões arquitetônicos para a construção de unidades de privação da liberdade? E qual a forma jurídica? (SILVA, 2007, p. 10 - 11).

Com a conclusão dos debates, dois produtos foram formatados com ampla participação de juízes, promotores, conselheiros de direitos e tutelares, técnicos dos diversos programas socioeducativos e especialistas. O Sinase, aprovada em junho de 2006 e entrando em vigor em dezembro do mesmo ano, através da Resolução N.º 119; e um anteprojeto de Lei, enviado em 2007 ao Congresso Nacional para o debate legislativo e aprovação de um Sistema Nacional Socioeducativo como Lei Federal<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> É do mesmo ano a Resolução N.º 47 específica sobre os programas de semiliberdade. (CONANDA, 2004, p.84).

<sup>11</sup> Após tramitação, é aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pela Presidente Dilma Rousseff, em 18 de janeiro de 2012, entrando em vigo em 18 de abril do mesmo ano, como Lei Federal N.º 12.594. Dois comentários são essenciais: i) o primeiro que o Sinase tem dois marcos jurídicos próprios, a Resolução N.º 119/2006 do Conanda e a Lei Federal indicada, sendo que um instrumento não revoga e nem substitui o outro, pelo contrário, são complementares e específicos em vários pontos. O primeiro contém, por exemplo, detalhamentos que contemplam, inclusive, aspectos relacionados ao padrão arquitetônico para construção de unidades socioeducativas de privação da liberdade (internação provisória e internação), o tamanho do terreno necessário à edificação de um conjunto de três unidades para o atendimento de no máximo 90 adolescentes



Para Silva (2007), o Sinase é ancorado e fundamentado em um tripé, sendo imprescindível que os três aspectos sejam articulados quando da sua efetivação, do contrário o Sistema Nacional Socioeducativo não se efetivará.

Segundo as contribuições deste autor é possível assinalar que o tripé que sustenta o Sinase passa pela elaboração da Proposta Pedagógica (PP) de cada programa de atendimento socioeducativo e pelo Plano Individual de Atendimento (PIA), que é único/pessoal para cada adolescente em cumprimento de medida socioeducativa. A construção do PP e do PIA deve ser coletiva, envolvendo as equipes de direção, técnica e apoio e com a participação direta do adolescente e de sua família. O entendimento de Direitos Humanos, no Sinase, tem base fundante na liberdade; solidariedade; justiça social; honestidade; paz; responsabilidade, e o respeito à diversidade cultural, religiosa, étnico-racial, de gênero e de orientação sexual.

Intimamente relacionado ao PP e PIA encontra-se a

formação permanente (para toda a vida) de todas as pessoas que atuam diretamente e indiretamente no atendimento socioeducativo. A formação deve ser estruturada para que todos (dirigentes, educadores sociais, psicólogos, advogados, assistentes sociais, servidores que cuidam da limpeza, aqueles que preparam a alimentação, policiais, juízes, promotores, conselheiros de direitos e tutelares etc.) tenham momentos conjuntos. Só assim é possível conhecer e respeitar as competências e atribuições de cada um no Sinase. Além dos momentos conjuntos, também devem ocorrer espaços específicos, contudo, o intercâmbio dos saberes deve ser a base central nos processos de formação. O conteúdo da formação deve ser totalmente voltado para a compreensão e o pleno respeito aos Direitos Humanos e não aquele que valorize quase que exclusivamente o processo de decorar e repetir a legislação. (SILVA, 2007, p. 12-13).

A terceira parte do tripé é sustentada no (re)ordenamento do Sistema Socioeducativo envolve a municipalização da política do atendimento (art. 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente), especialmente no tocante as medidas em meio aberto (PSC - prestação de serviço à comunidade e LA – liberdade assistida) e os programas protetivos que ainda estejam sob a responsabilidade da mesma organização governamental estadual que também realiza o atendimento socioeducativo. Nesta situação, “até 2006, de acordo com a SPDCA/SEDH, em

---

privados de liberdade, além de um capítulo específico sobre monitoramento e avaliação do Sistema Socioeducativo. O segundo, além de instituir o Sinase como Lei Federal, regulamentando a execução das medidas socioeducativas, introduz modificações no Estatuto da Criança e do Adolescente, na Consolidação das Leis Trabalhistas e em outros instrumentos jurídicos nacionais; ii) A Lei Federal N.º 12.594 do Sinase difere do Anteprojeto Amaral e do segundo texto da ABMP, colocados no debate nacional, por duas características centrais, sendo a primeira que não é tão somente uma lei de execução das medidas socioeducativas. É também uma lei especial por instituir o Sinase como Sistema Nacional. Atribui responsabilidades ao Congresso Nacional e define prazo para o Poder Judiciário transferir para o Poder Executivo os programas de atendimento socioeducativo que estejam sob sua responsabilidade, da mesma forma que os programas de semiliberdade e internação que estejam sobre a execução no âmbito municipal devem passar para o executivo da esfera estadual.

41% das unidades da federação a mesma organização realiza o duplo atendimento.” (SILVA, 2007, p. 13). Tais dados mostram como a *permanência* prevalece sobre as *mudanças*, mesmo estando 16 anos após a entrada em vigor do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Que a Proposta Pedagógica e o Plano Individual de Atendimento “sejam os condutores de qualquer projeto de reforma ou construção das Unidades de Privação de Liberdade, e nunca o contrário” uma vez que a PP e o PIA [...] serão “sempre, mais importantes do que concreto e ferro”. (SILVA, 2007, p. 14). Ainda na linha do (re)ordenamento há que se estabelecer uma política de co-financiamento do Sistema Nacional Socioeducativo,

tendo PPA (Plano Plurianual) – elaborado no primeiro ano do mandato do Executivo e do Legislativo e válido para os quatro anos subsequentes da administração (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) -, LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual), os programas e as ações necessárias em todos os Ministérios (e Secretarias) para a realização plena das medidas em meio aberto (PSC e LA), a Semiliberdade e a Internação. (SILVA, 2007, p. 14).

Finalizando o tripé fundamental do Sinase, Silva (2007) destaca a importância de valorização dos mecanismos de controle social, interno e externo, previstos na Constituição Federal, como pontos centrais para a efetivação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

Por definição, o Sinase

é um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo da apuração do ato infracional até a execução da medida socioeducativa. Esse sistema nacional inclui os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todas as políticas, planos e programas específicos de atenção a esse público. (CONANDA, 2006, p. 22).

A importância de se analisar a legislação nacional afeta a adolescentes em conflito com a lei possibilita afirmar que o Brasil somente 16 anos após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente definiu “parâmetros para o atendimento socioeducativo em base ética e pedagógica” (GALLINA, 2007, p. 87). Já Silva (2009) definiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo como uma proposta político-pedagógica que coloca como prioridade o direito dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas para manter os laços e vínculos afetivos com seus respectivos familiares e suas comunidades.

Frente ao apanhado e análise dos processos que levaram a elaboração e aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Resolução do Sinase é possível extrair que a emergência e os fundamentos para a normatização e institucionalização de um Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo encontra respaldo na necessidade de alterações e/ou

aperfeiçoamento no campo da legislação que num primeiro momento, 1990, estabeleceu uma nova Doutrina, a da Proteção Integral, porém não fixou um sistema parametrizado e organizado, com definição de competências e atribuições entre entes federados.

Tais constatações encontram respaldos nos oito capítulos e no anexo do Sinase: Marco situacional; Conceitos e integração das políticas públicas; Princípios e marco legal do Sistema Socioeducativo; Organização do Sinase; Gestão dos programas; Parâmetros de gestão pedagógica no atendimento socioeducativo; Parâmetros arquitetônicos para unidades de atendimento socioeducativo; Gestão do sistema e financiamento; Monitoramento e avaliação; e Detalhamento técnico das normas, definições e etapas para a elaboração e desenvolvimento de projetos arquitetônicos e complementares das unidades de atendimento socioeducativo de internação e internação provisória.



### 3. SEGUNDO CAPÍTULO: Estruturas do atendimento Socioeducativo em Pernambuco: mudanças e permanências

#### 3.1. A Fundação Estadual do Bem Estar do Menor – Febem e a Fundação da Criança e do Adolescente - Fundac: estrutura e atribuições

Esta parte da monografia tem a finalidade central de relacionar e refletir sobre os aspectos na existência da Febem e da Fundac em Pernambuco, identificando as possíveis *mudanças e permanências* iniciadas ainda com a criação da primeira, na década de 1960. Não se pretende, portanto, fazer uma abordagem avaliativa sobre o atendimento direto realizado pelas duas fundações. Contudo, a breve apresentação de alguns serviços/unidades de atendimento, justifica-se para corroborar pontos centrais nas atribuições que marcam as estruturas e legislações que a sustentam juridicamente, como resposta a um modelo de atendimento característico à época. Nesta direção, o objetivo é indicar as estruturas e as atribuições inerentes às duas organizações que representam a institucionalização de marcos jurídicos normativos. De um lado, os dois Códigos de Menores que regeram e marcam a existência da Febem. De outro, o Estatuto da Criança e do Adolescente que leva a criação da Fundac.

Para iniciar, assinala-se que a Febem – PE, criada através da Lei N.º 5.810 em 14 de junho de 1966, era um órgão vinculado

à Secretaria de Interior e Justiça e ao Juizado de Menores da Capital e [...] tinha missão de priorizar e promover a assistência integral à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e/ou social, dando, também, continuidade ao trabalho, até então, realizado pelo Serviço Social Agamenon Magalhães (NETO, 2010, p. 54).

Em 1975, a Febem passou à esfera administrativa da Secretaria do Trabalho e Ação Social, iniciando em 1976 “a ampliação do atendimento, ao implantar Núcleos Preventivos” (NETO, 2010, p. 54) na Região Metropolitana e no interior.

A Febem pernambucana é fortemente marcada pelo Código de Menores (1927) e da estrutura de atendimento dele decorrente, entre os quais o SAM (1941) e a Política Nacional do Bem Estar do Menor (1964). Segundo Neto (2010, p. 55), a afirmação é corroborada pelos

serviços herdados, a exemplo do Centro de Educação do Menor Yvone Ribeiro de Vasconcelos (Jaboatão dos Guararapes) que “começou a funcionar na década de 1930, como Granja Jangadinha, recebia meninos e meninas, abandonados e em situação de risco pessoal e/ou social, na faixa etária de 06 a 10 anos”; também pela Cidade do Menor – Engenho Pacas – Vitória de Santo Antão inaugurado em 1938 como Instituto Profissional de Pacas que “recebia meninos abandonados, em situação de risco pessoal e/ou social e ainda os autores de “pequenos delitos”, na faixa etária de 07 a 14 anos, transferidos de outras unidades ou por determinação judicial”; assim como a Casa de Carolina (Boa Viagem, Recife) que [...] “abrigava meninos e meninas abandonados e em situação de risco pessoal e social, na faixa etária de zero a 06 anos”, desde o início de 1960.

As estruturas acima, como se observa, são mais voltadas às situações tipificadas como *abandonados e em situação de risco pessoal e/ou social*, com exceção do Instituto Profissional, localizado em Vitória de Santo Antão, que também recebia aqueles que praticavam “*pequenos delitos*.” Contudo, registra-se que a Febem Pernambuco também dispunha de outras unidades especificamente destinadas aos infratores, já presentes décadas antes da criação da Fundação.

Recorrendo ao estudo de Neto (2010, p. 55, 56), a unidade mais antiga é de 1930, com a inauguração do Engenho Santa Rosa (Garanhuns) para atender adolescentes que praticavam *delitos* “leves e medianos, na faixa etária de 15 a 18 anos, transferidos de outras unidades da Febem” e também [...] “era destinado à internação de adolescentes abandonados.” De 1940, vem o Centro de Recolhimento Provisório – CRP – Recife, unidade de atendimento inicial de adolescentes infratores de ambos sexos na faixa etária de 12 aos 18 anos. De 1975 vem o Centro de Reeducação de Menores Olga Gueiros Leite – CRM no município do Cabo de Santo Agostinho para atender adolescentes infratores “graves, na faixa etária de 15 a 18 anos, em cumprimento de Medida Judicial.”

Além dos espaços de atendimento direto já indicados, a Febem também matinha outras modalidades de atendimento, entre as quais “36 núcleos preventivos” localizados nos Centros Sociais Urbanos – CSUs na capital e no interior e realizava [...] “convênios com várias entidades assistenciais particulares do Estado como ONGs, creches comunitárias, etc., que atendiam crianças e adolescentes carentes e em situação de abandono, risco social e/ou pessoal” (NETO, 2010, p.57).

A Fundação do Bem Estar do Menor de Pernambuco existiu durante 24 anos (1966-1990) e em menos de dois meses depois da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (13 de julho de 1990) foi transformada em Fundac (Lei Complementar N.º 3, de



22 de agosto de 1990), vinculada a Secretaria de Justiça, com alteração na denominação para Fundação da Criança e do Adolescente. Contudo, no decorrer de seus 18 anos de história (1990–2008) manteve a atuação dupla (protetivo e socioeducativo) e de forma regionalizada atendia em 28 unidades das quais 19 eram dirigidas aos adolescentes em conflito com a lei e nove era de acolhimento protetivo a [...] “crianças e adolescentes abandonados na forma da lei” e [...] “estava calcada em valores como afetividade, credulidade, criatividade, democracia, ética, perseverança e transparência em conformidade com seu Estatuto” (NETO, 2010, p. 59).

Nos anos de 1970 e 1980,

a FEBEM desenvolveu duas grandes linhas de ação: os programas de ações **terapêuticas**, visando atender o menor abandonado e o infrator, e o **preventivo**, atendendo os menores carentes, bem como aos seus próprios pais. Tinha como finalidade básica formular e aplicar, no Estado, uma política uniforme de bem-estar do menor, competindo-lhe o estudo do problema e equacionamento das soluções, bem como a orientação, coordenação e fiscalização das entidades que, no Estado, executavam essa política. Adotava como diretrizes de atuação as normas gerais formuladas pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM. (VASCONCELOS, 2010, p.12).

Focando a abordagem, é importante assinalar que a Fundac

realiza atendimento pedagógico, psicológico, social, jurídico, médico, odontológico, nutricional, terapia ocupacional, arte-terapia, enfermagem, fisioterapia e psicoterapia a crianças e adolescentes da instituição” e [...] “desenvolve também atividades junto às crianças e adolescentes de arte-educação, apoio à família, atividades pedagógicas, reforço escolar, recreação, educação física, esportes, dança, equoterapia, encaminhamento a educação formal e clínica especializada, participação em eventos culturais, grupos operativos com crianças, adolescentes e familiares, grupos de convivência e internação com entidades públicas e privadas. (CAVALCANTE, 2006, p.58)

A Fundac – PE, além de manter um conjunto amplo de atividades, atendia na Casa da Harmonia tanto o adolescente “destituído do poder familiar ou em processo de destituição” quanto [...] “adolescentes com medida socioeducativa de Liberdade Assistida – LA (Cavalcante, 2006, p.62 e 63), revelando que a instituição ainda não havia se reordenado adequadamente conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 88), que estabelece entre as diretrizes a municipalização do atendimento e a criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa.

A Fundação da Criança e do Adolescente de Pernambuco na busca pela adequação a nova Doutrina da Proteção Integral, regulamentada no Estatuto da Criança e do Adolescente, publicou em 2000, dez anos após entrar em vigor a Doutrina da Proteção Integral, o



documento “Por uma pedagogia do desejo: nova proposta socioeducativa da Fundac”, destacando que a missão

é executar no âmbito estadual a política de proteção especial a crianças e adolescentes abandonados na forma da lei e aos adolescentes em conflito com a lei, assegurando a assistência, promoção, proteção e defesa dos seus direitos fundamentais, através de ações articuladas com outras instituições públicas e a sociedade civil organizada. (FUNDAC, 2000, p. 13).

Para o presidente da Fundac à época, Ivan Porto,

a Fundac não deve ser uma instituição total. Pelo contrário, deve assumir a sua incompletude institucional e [...] é preciso quebrar a pedagogia da ausência e trocá-la por uma pedagogia da presença na vida do adolescente. (FUNDAC, 2000, p. 14).

A publicação “Por uma pedagogia do desejo: nova proposta socioeducativa da Fundac” é rica em definições e merece ser sintetizada, a seguir, pois revela o quanto ainda permanecia presente a extinta Febem no modelo organizacional vigente. De acordo com a referida publicação, foram definidas quatro estratégias, entre as quais o reordenamento institucional que deveria romper com “o modelo anterior”, realizar a “interação com demais órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos” e o “rompimento com a estrutura de “ilhas administrativas” até então mantidas na Fundac”. A segunda estratégia passava pela regionalização do atendimento. A terceira, a política de recursos humanos, uma vez que a Fundação era composta por “funcionários não concursados e sem vocação específica para o trabalho com crianças e adolescentes abandonados na forma da lei e adolescentes em conflito com a lei”. A quarta diretriz refere-se ao “sistema de progressão de egressos” e se desdobra em “Programa Socioeducativo” e “Programa Protetivo”. (FUNDAC, 2000, p. 31-39).

Constata-se, pois, que não fazia parte da missão, dos objetivos e nem das estratégias do reordenamento institucional da Fundac do início da década dos anos 2000 a preocupação com a municipalização do atendimento protetivo, e nem havia uma preocupação com a estruturação do Sistema Socioeducativo como um todo. Pelo contrário, dentre as estratégias do reordenamento institucional, o atendimento protetivo era mantido. Quanto aos programas de PSC e LA, é melhor considerar o que será exposto abaixo.

Pelo Decreto Nº 23.723, de 24 de outubro de 2001, que aprova o Estatuto da Fundação da Criança e do Adolescente, compete a Fundac “coordenar e executar os programas de atendimento, em regime de abrigo<sup>12</sup>, Liberdade Assistida, Semiliberdade e Internação”, cabendo aos órgãos operativos da Fundação (Diretoria Técnica de Programas e seus

<sup>12</sup> A Lei Nº 12.010 de 2009 altera a nomenclatura de abrigo para acolhimento institucional.

respectivos departamentos Sociopedagógico, Coordenação Operacional e Formação do Educador Social) a coordenação e a operacionalização do atendimento.

Causa estranheza o fato do programa de Liberdade Assistida, presente no artigo que define as competências da Fundac, não constar do detalhamento das atribuições dos órgãos operativos e nem da relação dos programas executados, sendo nove abrigos e 14 unidades socioeducativas (Atendimento Inicial, Internação Provisória, Semiliberdade e Internação).

Em 2003, foram publicados dois decretos (Decreto Nº 25.306, de 17 de março, com o Regulamento e Decreto Nº 25.644, de 10 de julho, aprovando o Manual de Serviços) da Fundac. O primeiro contempla a diretoria protetiva e a diretoria socioeducativa para cuidar dos *abandonados na forma da lei e os autores de ato infracional*, respectivamente. Já o segundo instrumento normativo acrescenta, que o detalhamento traz uma novidade, qual seja a Unidade Gerencial de Medidas em Meio Aberto, com a finalidade de coordenar e supervisionar a execução de Liberdade Assistida e Semiliberdade.

Portanto, nem a nova proposta pedagógica (2000) e nem o novo marco normativo da Fundação da Criança e do Adolescente (Estatuto, 2001, Regulamento e o Manual de 2003) apontavam para a municipalização do atendimento protetivo e nem apresentavam uma compreensão clara quanto às medidas socioeducativas em meio aberto.

A preocupação central à época poderia ser sintetizada nas palavras do Presidente, Ivan Porto: “A intenção da Fundac é fazer a passagem do modelo prisional atual para um modelo educativo” (FUNDAC, 2000, p. 21). Os dilemas no atendimento realizado pela instituição já vinham sendo apresentados desde o final dos anos 1980 a partir de três diretrizes centrais apresentadas por Carmo (1998), coordenadora do Grupo de Combate à Violência contra o “menor” – 1986-1989. Para ela, nenhuma instituição sozinha daria conta de atender a diversidade de políticas públicas destinadas às crianças e aos adolescentes, sendo necessária uma articulação comunitária e “a reversão do modelo pedagógico, também pelo viés da compreensão do menino já como sujeito de direito” (CARMO, 1998, p. 32).

Observa-se que as falas do Presidente da Fundac e a da coordenadora do Grupo de Combate à Violência contra o “menor” guardam um lapso temporal de mais de uma década, contudo, os dilemas são os mesmos, a busca por uma nova institucionalidade fundada numa outra abordagem, *o modelo educativo*.

A título de fechamento da análise a respeito dos documentos oficiais sobre a Fundac, informa-se que o Decreto Nº 30.310, de 22 de março de 2007, que aprova o Regulamento da Fundação, ainda mantinha a Diretoria Socioeducativa e a Diretoria Protetiva como partes da



sua estrutura de governança, fato que só foi alterado no final de 2008, como se contará na terceira parte da monografia.

Ampliando a abordagem para o CEDCA/PE, constata-se que a Resolução N°1 de 25 de abril de 1995 é focada exclusivamente nos centros de atendimento inicial e internação, estabelecendo a regionalização nas cidades do Recife, Caruaru, Arcoverde, Palmares e Petrolina. E fixa em 30 o número de adolescentes a serem atendidos na internação. A resolução seguinte (N° 2, de 13 de julho de 1995) contém proposições e orientações, entre as quais uma orientação dirigida à Secretaria de Trabalho e Ação Social para “implementar o reordenamento da Fundac, em especial priorizando a municipalização do atendimento” (Governo de Pernambuco, 1999, p. 87).

Entre os oito artigos da Resolução N.º 2, os dois primeiros são de proposição ao Procurador Geral de Justiça e Tribunal de Justiça do Estado, quatro são de orientação a Secretarias Estaduais (Justiça, Segurança Pública e Trabalho e Ação Social), uma para o Unicef e a outra para o Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (Cendhec). Ao Unicef caberia “respaldar tecnicamente as iniciativas pelo reordenamento das instituições” e ao Cendhec [...] “participar do processo de reordenamento das instituições”. (Governo de Pernambuco, 1999, p. 87).

As duas resoluções do CEDCA/PE de 1995 merecem três comentários. O primeiro, que o atendimento realizado pela Fundac já merecia atenção do Conselho Estadual e inclusive indicava a necessidade de regionalização, estabelecia número máximo de 30 adolescentes por unidade de internação e apontava a municipalização. Contudo, não ficavam evidenciados quais programas deveriam ser municipalizados. É provável que tal municipalização fosse do atendimento protetivo, contudo, os documentos consultados não permitem uma conclusão afirmativa. O terceiro comentário relaciona-se aos verbos *propor* e *orientar* presentes na Resolução N° 2, que não estão em conformidade com a missão de órgão deliberativo, tão bem definido no Estatuto da Criança e do Adolescente. Não é demais lembrar que conselhos de direitos (Nacional, Estadual e Municipal) têm o poder de deliberação e suas decisões não devem ser meras proposições ou orientações como já apresentado na Introdução da presente monografia, a exemplo da posição do STJ.

Em abril 1996 é publicado o Plano Estadual de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, com a participação da Fundac, CEDCA/PE, Secretaria de Planejamento, Secretaria de Segurança Pública, Secretaria de Justiça, dentre outros. O referido Plano contempla os programas de PSC e LA, colocando como responsáveis o Governo do Estado (Fundac), Poder Judiciário, Ministério Público, Prefeituras e Sociedade



Civil. Destes, apenas as Prefeituras e Sociedade Civil não aparecem como responsáveis pelas medidas socioeducativas em meio fechado. (CEDCA/PE, 1999, p. 115).

Numa leitura da publicação “O orientador e as medidas socioeducativas em meio aberto: base para o exercício de suas atribuições” é possível depreender que a execução das medidas socioeducativas em meio aberto era uma parceira entre o Poder Judiciário e organizações da sociedade civil,

desde 1994, no município do Recife, uma proposta de ação compartilhada entre o Juizado da Infância e da Juventude e as Organizações Sociais na execução do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto vem se desenvolvendo no intuito de alcançar a inclusão social das crianças e adolescentes em conflito com a lei. (ARAÚJO, et al. 2002, p. 9).

A mesma publicação afirma que 80% dos adolescentes da cidade do Recife não voltam a reincidir no ato infracional sob a medida de Liberdade Assistida, o que demonstra o êxito do programa à época.

Importa assinalar e concluir que o reordenamento institucional da Febem para Fundac, em 1990 e nos anos subsequentes, representou muito mais um reordenamento e mudança de nomenclatura do que a institucionalização de uma nova entidade, sem o atendimento protetivo e com uma nova estrutura organizacional para cuidar das medidas socioeducativas de restrição e provação da liberdade. Nesta direção, observa-se que as primeiras resoluções do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Pernambuco não contribuíram decisivamente para incidir e iniciar com maior precisão a aplicação de todas as medidas socioeducativa dentro de uma perspectiva sistêmica. Tal entendimento e institucionalidade só avançaria mais decisivamente no final da década de 2000, como se observará no próximo tópico.

O que se constatou até agora é uma institucionalidade do Poder Executivo Estadual, através da Fundac, como igualmente fazia a Febem, mantendo estrutura e atribuições de atendimento protetivo na modalidade de acolhimento institucional (abrigo) às crianças e adolescentes que necessitassem deste programa, sem efetivamente avançar na sua municipalização; e no atendimento inicial, internação provisória, semiliberdade e internação aos adolescentes envolvidos com atos infracionais.

Os 18 anos de Fundac (1990 – 2008) representaram mais *permanências* do que *mudanças* tanto na estrutura organizacional quanto nas atribuições. Nesta direção, o Manual de Serviços da Fundac de 2007 é taxativo na sua finalidade de “promover, no âmbito estadual,

a política de atendimento à criança e ao adolescente abandonados na forma da lei, bem como aos adolescentes envolvidos e/ou autores de ato infracional” (FUNDAC, 2007, p. 2).

Tais processos revelam uma ausência do Poder Executivo Estadual em assumir responsabilidades na organização, na coordenação, no suporte técnico e no cofinanciamento dos programas em meio aberto de PSC e LA no Estado de Pernambuco.

### 3.2 O Sinase em Pernambuco: **discutindo a trajetória**

No ano de 2006, como já demonstrado, entra em vigor a resolução do Conanda que institui o Sistema Nacional Socioeducativo, do qual Pernambuco participa contribuindo com proposições, levadas ao seminário regional que foi realizado em João Pessoa – PB, entre os dias 27 - 29 de agosto de 2002, e com técnicos da Fundac, colaborando efetivamente nas discussões do Sinase.

O ano de 2006 foi também marcado pelo processo de eleições para governo do Estado e o Fórum DCA de Pernambuco apresentou um documento aos candidatos com uma pauta ampla, envolvendo temas como trabalho infantil, violência sexual contra crianças e adolescentes e a necessidade de reestruturação da Fundac. Particularmente no tocante à reestruturação da Fundac, o Fórum DCA de Pernambuco defendia:

possibilitar no decorrer de 2007-2010 que o acolhimento institucional sob a responsabilidade desta Fundação seja assumido pelos municípios; focar o atendimento socioeducativo em dois eixos: municipalização das medidas em meio aberto de prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida; e a construção de novas unidades de privação da liberdade, regionalizadas, em localidade próxima à família e a comunidade de origem. (CEDCA/PE, 2010, p. 17).

Com a eleição de Eduardo Campos para o Governo do Estado, foi elaborado o Pacto Pela Vida, lançado em maio de 2007, conhecido como Plano de Segurança Pública. Da elaboração deste documento participaram integrantes de importantes organizações da sociedade civil pernambucana. Dentre aproximadamente 140 projetos integrantes do Pacto Pela Vida, três são específicos para o Sistema Socioeducativo. Um é destinado à estruturação do sistema socioeducativo com a implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, o outro aponta para a reforma institucional da Fundação da Criança e do Adolescente e o terceiro coloca a necessidade de uma lei para a reestruturação da Gerência de



Polícia da Criança e do Adolescente (GPCA). Dentre os resultados esperados destacam-se a municipalização das medidas protetivas ainda sob a responsabilidade da Fundac; dotação de uma nova estrutura organizacional da Fundação; a municipalização dos programas socioeducativos em meio aberto; e a construção de novas unidades de internação, conforme os parâmetros do Sinase.

O fato do Pacto Pela Vida ter contemplado aspectos relevantes sobre a Fundac, bem como a estruturação do Sinase no Estado representou um primeiro indício para alimentar a trajetória inicial do Sistema Socioeducativo pernambucano, menos de seis meses após a entrada em vigor da Resolução sobre o Sistema Nacional Socioeducativo. Revela de um lado que era preciso o reordenamento da Fundac indicando a retirada, do âmbito de sua competência, das medidas protetivas, assim com a necessidade de uma nova institucionalidade organizacional. Revela também que o movimento dos representantes das organizações não governamentais e de integrantes do Governo Estadual recém-eleito e empossado passa a ter uma pauta comum quanto à estruturação de um Sistema Socioeducativo no Estado.

No ano de 2008, um grupo de conselheiros do CEDCA/PE<sup>13</sup> realizou visitas às unidades de internação da então Fundac e identificou diversos pontos críticos, produzindo um relatório que revela irregularidades na atenção, a exemplo de superlotação das unidades, falta de condições de habitabilidade e salubridade nos espaços físicos; e na ausência de um plano de reordenamento institucional. O relatório foi apresentado em Assembleia do Conselho Estadual e teve ampla repercussão interna no âmbito do Governo do Estado, levando à criação de um grupo de trabalho, coordenado pelos Secretários da Casa Civil e da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos<sup>14</sup>.

Como resultado das diversas reuniões, foi iniciado o processo de reordenamento do sistema protetivo e socioeducativo, com a criação da Funase (2008) e da Seacad (2009), estruturas governamentais a serem mais bem analisadas na próxima parte da presente monografia. Antes, porém, é importante tecer comentários quanto aos (des)caminhos na estruturação do Sistema Socioeducativo no Estado de Pernambuco.

Em 11 de dezembro de 2007, o CEDCA/PE realiza a 242ª Assembleia Ordinária e aprova a Resolução Nº 20, que em consonância com a Resolução do Sinase se destina a

---

<sup>13</sup> Composto pelos conselheiros governamentais (Rosa Barros e Daniel Ferreira) e não governamentais (Gênova Maria e Madalena Fucks).

<sup>14</sup> Ricardo Leitão e Roldão Joaquim, respectivamente.

reverter a tendência crescente de internação dos adolescentes autores de atos infracionais [...] e resolve promover uma ampla articulação dos operadores do Sistema de Garantia de Direitos e define [...] pelo apoio técnico e financeiro a implantação e implementação de programas e projetos de execução de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de Prestação de Serviços à Comunidade e de Liberdade Assistida. (CEDCA/PE, 2008).

A mesma resolução determina que o repasse de recursos seja mediante convênio entre o CEDCA/PE e o respectivo Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, com a transferência de recursos do Fundo Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FEDCA/PE) aos respectivos fundos municipais, podendo a execução da PSC e LA se darem por prefeituras ou organizações não governamentais. Aos municípios cabia a contrapartida de 30% (trinta por cento) do valor do projeto.<sup>15</sup> A referida resolução ganha importância por priorizar os Programas de PSC e LA a parte das demais linhas de conveniamento desenvolvida pelo CEDCA/PE que são apoiadas via editais anuais<sup>16</sup>.

Registra-se que, entre 2007 e 2010, o CEDCA/PE firmou 38 convênios para os Programas de PSC e/ou LA. Tema que merece um estudo próprio e não é o foco central da presente monografia.

Assinala-se, portanto, que o movimento pós-advento da Resolução do Sinase encontra em Pernambuco um cenário favorável para o início da sua efetivação, a exemplo do papel ativo que o Fórum DCA – PE teve no momento eleitoral de 2006, como já apresentado acima. Da mesma forma que o debate e as contribuições entre representantes da sociedade civil e integrantes do Governo do Estado possibilitaram contemplar no Pacto Pela Vida projetos que sinalizam concretamente para o reordenamento institucional da Fundac a partir, inclusive, da municipalização do atendimento protetivo e do socioeducativo de meio aberto. No Pacto Pela Vida, a Funase, Secretaria de Desenvolvimento Social, CEDCA/PE, Tribunal de Justiça, Ministério Público e órgãos municipais assumem corresponsabilidades tanto pelo reordenamento institucional da Fundac quanto pela municipalização dos programas em meio aberto.

Em outras palavras, os contornos para estruturação de um Sistema Socioeducativo ganha força tanto pela Resolução N° 20 do CEDCA/PE quanto pela inserção no Pacto Pela

<sup>15</sup> Em maio de 2012, o CEDCA/PE aprova e edita a Resolução N° 40, estabelecendo com maior nitidez a municipalização, tanto a implantação quanto a implementação do atendimento protetivo nas modalidades de acolhimentos institucional e familiar, sendo a sistemática escolhida o apoio técnico e financeiro aos municípios.

<sup>16</sup> As demais linhas de conveniamento são: Tratamento de crianças e adolescentes usuárias de drogas, Enfrentamento a violência sexual contra crianças e adolescentes, Atendimento socioeducativo e Pesquisas na área da criança e do adolescente.



Vida. A primeira por sinalizar como prioridade do Conselho o apoio técnico e financeiro fora da concorrência do edital de projetos, lançados anualmente, e por chamar a responsabilidade dos municípios com maior número de adolescentes nos programas de privação da liberdade/internação. A segunda, por incorporar no Programa de Segurança Pública (Pacto Pela Vida) uma preocupação governamental em reordenar a Fundac, municipalizando os atendimentos protetivo e também socioeducativo de meio aberto.

A título de considerações finais sobre a trajetória recente do Sinase em Pernambuco observa-se que o percurso é marcado por características primordiais. A primeira, que os avanços no reordenamento institucional da Fundac e na estruturação do Sistema Socioeducativo são processos lentos e são conquistados numa disputa que combina pressão política e proposição da Sociedade Civil, com a incorporação nos programas e estruturas de Governos. Em segundo plano, que os governos demoraram a promover as mudanças previstas no campo jurídico. Em outras palavras, o Estatuto da Criança e do Adolescente foi taxativo ao estabelecer que os estados e municípios devessem, em 90 dias, promover as necessárias alterações para o reordenamento, porém em mais de duas décadas após a promulgação da referida lei os avanços foram lentos e fragmentados. A terceira revela a necessidade de haver sintonia entre marco jurídico, plataformas sociais e programas de governo. A sintonia, contudo, não se obtém sem disputas. Pelo contrário. A quarta consiste na necessidade dos conselhos deliberativos serem mais estratégicos e incisivos na definição das prioridades, combinando um olhar para as políticas públicas que devem ser articuladas a partir dos três sistemas já indicados na presente monografia: o primário, o secundário e o terciário. Todos devem convergir para a promoção e/ou o reestabelecimento de Direitos Humanos.

#### 4. TERCEIRO CAPÍTULO: O Sistema Socioeducativo em Pernambuco

##### 4.1 Fundação de Atendimento Socioeducativo - Funase e a Superintendência de Atenção à Criança e ao Adolescente - Seacad: o que muda e o que permanece?

Inicialmente, cabe uma consideração de ordem histórica e metodológica. Este capítulo cobre apenas dois dos vinte anos (1990-2010) que a presente monografia se dedica a analisar. Como se destacara, a Funase só foi criada em dezembro de 2010 e a Superintendência de Atenção à Criança e ao Adolescente (Seacad) em junho de 2009. Contudo, o que interessa não é necessariamente o tempo histórico. Interessa, sim, perceber se há *mudanças* (ou indícios) ou as *permanências* (vestígios) nos marcos jurídicos e nas estruturas criadas pelo Governo do Estado com a finalidade de iniciar a concretização do Sinase em Pernambuco. A rigor, importa identificar as mudanças sinalizadas para uma nova abordagem jurídica, política, pedagógica, financeira e administrativa como preceitua o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) para atender aos adolescentes em conflito com a lei.

Com a publicação da Lei Complementar Nº 132, de 11 de dezembro de 2008, foi criada a Fundação de Atendimento Socioeducativo (Funase), iniciando o reordenamento jurídico-administrativo, passando esta Fundação a atender, exclusivamente, aos adolescentes em conflito com a Lei nos atendimentos iniciais, internação provisória e na execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e de internação. A referida lei explicita que a Funase, entre suas competências, deve promover o desenvolvimento de ações articuladas com instituições públicas e da sociedade civil para fazer cumprir o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Sinase.

A nova Fundação permanece com a Diretoria Socioeducativa, deixando de existir a Diretoria Protetiva, cabendo, conforme a Lei Complementar Nº 132, ao Governo do Estado dispor em decreto sobre “política de atendimento protetivo a crianças e adolescentes e socioeducativos a adolescentes, em meio aberto, até que a conclusão do processo de municipalização”.

Além de uma atenção específica com a municipalização dos programas de acolhimento institucional para crianças e adolescentes da Fundac, a Lei Complementar Nº



132também estabelece que “o acolhimento provisório dos adultos portadores de deficiência mental, abandonados e tutelados pelo Estado” também seria regulado por decreto. Assim, em ato contínuo, o reordenamento jurídico-administrativo prosseguiu em 03 de junho de 2009, quando a responsabilidade pelo atendimento protetivo até então sob a responsabilidade da Fundac passa a ser, *pro tempore*, da Superintendência Estadual de Atenção à Criança e ao Adolescente (Seacad)<sup>17</sup>, instituída pelo decreto N° 33.476.

A Superintendência é instituída com a finalidade de desenvolver as ações para reintegrar as crianças e os adolescentes às respectivas famílias (origem ou extensa) e na impossibilidade a adoção, aliás, já desenvolvidas na época da Fundac. Importa assinalar que o conceito e as responsabilidades da família vêm sendo (re)construído historicamente e “pode ser compreendida enquanto *locus* de produção de identidade social básica para qualquer criança, objetivando uma cidadania ativa” (SILVA, 2011, p.108), com arranjos diferenciados, não cabendo tão somente o modelo clássico da família patriarcal ou nuclear burguesa. Outras composições estão presentes na sociedade, a exemplo de casais heterossexuais ou homossexuais com filhos adotivos. Frente aos novos arranjos familiares “não podemos perder de vista que nem sempre a família, que recebe atribuições tão relevantes, exerce satisfatoriamente esses papéis”. (FERNANDES, 2011, p. 131).

É e com tal compreensão que foi iniciada a articulação com a municipalidade (prefeituras e organizações não governamentais) visando o apoio técnico e financeiro para a municipalização do atendimento protetivo na modalidade de acolhimento institucional e/ou na organização de programas de famílias acolhedoras. A novidade é a determinação, agora legal, em promover a municipalização do atendimento protetivo na modalidade de acolhimento institucional que era responsabilidade do Governo do Estado desde a época dos Códigos de Menores e não sofreu alteração substancial nos 19 anos de existência do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Assinala-se que a referida Superintendência Estadual herdou da Fundac dez unidades de acolhimento institucional, sendo uma em Garanhuns, uma em Jaboatão dos Guararapes e sete em Recife. Entre tais unidades, duas acolhiam pessoas com deficiência, na maioria adultas, que entraram no atendimento ainda na época da Febem, entre as quais a Comunidade Rodolfo Aureliano (CRAUR), de 1986, e a Comunidade Emocy Krause (Comek), também dos anos de 1980; além da Casa de Carolina, que atendia crianças e é do início da década de 1960. Tais atribuições passaram a ser de responsabilidade da Gerência de Medidas Protetivas.

---

<sup>17</sup> A Funase e a Seacad surgem como parte integrante da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Governo do Estado.

No tocante aos programas socioeducativos, a Superintendência também passou a ter a finalidade de articular, junto com a Funase, a implantação do Sistema Socioeducativo do Estado de Pernambuco. Para tanto, contava com Gerência de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, para possibilitar o apoio financeiro e técnico aos municípios (prefeituras e organizações não governamentais) para a aplicação das medidas socioeducativas de Prestação de Serviço à Comunidade e Liberdade Assistida. Ainda no decorrer do segundo semestre de 2009, a Seacad iniciou o diálogo com o CEDCA/PE e os municípios para o fortalecimento e/ou a criação dos programas de PSC e LA.

A título de conclusão deste tópico, é possível perceber que no breve período em análise (dezembro de 2008 até dezembro de 2010) houve alterações na legislação e nas estruturas de Governo, revelando duas *permanências* e duas *mudanças*. Tais movimentos, ainda que incompletos, merecem ser apresentados e problematizados, uma vez que a alteração na legislação precisa repercutir não só nas estruturas dela derivadas, mas, na mudança de culturas institucionais para o atendimento socioeducativo numa Doutrina de Proteção Integral, permeada por corresponsabilidades mais bem definidas e compartilhadas entre União, Estados e Municípios.

A primeira permanência consiste no fato do Governo do Estado, através da Seacad, continuar com a execução do atendimento protetivo. Contudo, a determinação em municipalizar que consta no Decreto Nº 33.476/2009 é reforçada dois meses depois quando, em 03 de agosto de 2009, é aprovada Lei Federal Nº 12.010, que introduziu no Estatuto da Criança e do Adolescente a seguinte redação no Art.100/III:

responsabilidade primária e solidária do poder público: a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e adolescentes por esta Lei e pela Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de **responsabilidade primária e solidária das 3 (três) esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento** (grifo do autor) e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais. (COORDENADORIA ESTADUAL DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE, 2012, p.50).

Aliás, é bom assinalar que a referida alteração traz uma definição concreta quanto a consubstanciar a primeira diretriz da política de atendimento, que é a municipalização. Em outros termos, a leitura articulada e combinada do Art. 88/I e III, que contém diretrizes para a política de atendimento, é complementada e confirmada com o Art. 100/III, não deixando dúvidas quanto às responsabilidades do Poder Público e dos governos nas três esferas da federação, afirmando para ambos, que são primárias e solitárias.



A segunda permanência consiste na manutenção de apoio financeiro aos municípios (prefeituras ou organizações da sociedade civil) mediante a formalização de convênios, que é um mecanismo que coloca diversas exigências, muitas vezes não atendidas por quem deve receber os recursos para execução de um determinado programa de atendimento. Além do que, no modelo de convênios, o repasse dos recursos é dividido em parcelas, provocando muitas vezes descontinuidades nas ações, devido a atrasos na liberação das parcelas ou impedimentos, a exemplo dos anos com eleições quando há impedimento de repassar recursos provenientes de convênios nos três meses anteriores à eleição. Aliás, só é liberado o pagamento de novas parcelas de convênios firmados quando do final da eleição, que é muitas vezes decidida no segundo turno.

A primeira mudança relaciona-se diretamente à finalidade da Funase que passa, ou melhor, continua a cuidar especificamente de uma parte do Sistema Socioeducativo: os adolescentes autores de atos infracionais nos atendimentos iniciais, internação provisória, semiliberdade e internação. A segunda mudança consiste no fato da Seacad passar a ser a primeira estrutura do Governo do Estado, em 19 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, a ter a responsabilidade de coordenar e articular a municipalização dos programas de PSC e LA.

Tais mudanças são incompletas por criar duas estruturas de governo, com níveis hierárquicos distintos. Uma fundação – Funase – vinculada diretamente ao Secretário de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e uma superintendência – Seacad – ligada a Secretaria Executiva de Desenvolvimento e Assistência Social – Sedas, como parte da mesma Secretaria.

Aqui outro limite se estabelece. Por definição da Resolução Nº 119/2006, do Conanda, as medidas socioeducativas são parte de um sistema específico, o Sinase. E a Sedas é para uma política de direito específico, a Assistência Social. Em outros termos, a realização do Sinase é uma tarefa de múltiplos sistemas, entre os quais se acrescenta além da Assistência Social, a Educação e a Saúde, conforme bem definido no capítulo 2º do Sinase que define o conceito e trata da integração das políticas públicas.

Nesta direção, “é possível e necessário trabalharmos com a implementação da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei considerando a subjetividade, além do acesso aos direitos e às políticas públicas” (GALLINA, 2007, p. 91). E a realização dos direitos humanos dos adolescentes em cumprimento de qualquer uma das medidas socioeducativas não deve ficar refém da conclusão de Passetti (2003) de que o problema não é necessariamente a centralidade administrativa, mas as relações de poder centralizadas.

Portanto, o desafio do Sinase é constituir-se na prática como um sistema articulado, com seus diversos integrantes do Poder Público nos âmbitos federal, estadual e municipal e contando com a participação efetiva dos conselhos de direitos da criança e do adolescente, conselhos tutelares e os conselhos de educação, saúde, assistência social, assim como das articulações da sociedade civil em fóruns e redes especializadas.

E para tanto, as contribuições de Saporì (2007) são bem vindas. Este autor, ao analisar os desafios e as perspectivas da Segurança Pública no Brasil apresenta a compreensão de que

evidências empíricas obtidas em contextos sociais diversos apontam para o fato de que o equilíbrio e a articulação previstos no arcabouço formal dos sistemas de justiça criminal não se realizam plenamente em sua dinâmica cotidiana e que o [...] sistema de justiça criminal é mais bem descrito como arena de conflitos e de negociação de segmentos organizacionais frouxamente conectados (SAPORI, 2007, p. 57).

Tal contribuição parece singular para a efetivação do Sinase como um sistema dentro do Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Tal Sistema é definido mais como um “sistema estratégico” (NETO, 2005, p. 14) do que propriamente um sistema de atendimento de um determinado direito, a exemplo do sistema de ensino, sistema de saúde, sistema de assistência social e sistema socioeducativo. Ao SGD cabe:

a) potencializar estrategicamente a promoção e proteção dos direitos da infância/adolescência, no campo das políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais; b) manter restritamente um tipo especial de atendimento direto, emergencial, em linha de “cuidados integrado inicial”, a crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados (“credores de direitos”) ou a adolescentes infratores (“em conflito com a lei”). (NETO, 2005, p. 14,15).

Portanto, a compreensão é que o Sinase deve ter sua efetivação conquistada na disputa política, jurídica, administrativa, financeira e pedagógica conforme a conceituação expressa na Resolução de Nº 119/2006 do Conanda. E é na direção da conquista, obtida, mediante disputas e conflitos que o Sistema de Garantia de Direitos deve atuar de forma estratégica para que os sistemas de atendimento, inclusive o Sinase, possam garantir todos os direitos humanos aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, que devem ser realizadas através de programas especialmente organizados e articulados com as demais políticas de garantia de direitos. Tal movimentação, na posição de Neto (2005, p. 15) deve combinar a (a) *promoção de direitos*; (b) *defesa/proteção de direitos*; (c) *controle institucional e social da promoção e defesa dos direitos*.



#### 4.2 Considerações finais

Tal como no tópico anterior, o tempo histórico aqui é restrito, pois o Plano de Reordenamento do Sistema Socioeducativo de Pernambuco só foi aprovado em novembro de 2010, na 102ª Assembleia Extraordinária do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Pernambuco, com a Resolução N.º 31. É o primeiro Plano direcionado ao Sistema Socioeducativo do Estado de Pernambuco, aprovado pelo referido Conselho Estadual, 20 anos depois da existência do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A título de considerações é importante assinalar que é preciso finalizar com o reordenamento jurídico e administrativo iniciado com a criação da Funase (2008) e da Seacad (2009), devendo concluir a municipalização do atendimento protetivo<sup>18</sup>, ficando o Governo do Estado com a responsabilidade permanente de suporte técnico e financeiro às prefeituras e organizações não governamentais que executam os programas de acolhimento institucional ou familiar.

Particularizando o foco para o Sistema Socioeducativo em Pernambuco, é necessário concretizar, simultaneamente, os cinco eixos estruturadores do Plano de Reordenamento do Sistema Socioeducativo: marco normativo, atendimento, municipalização, formação e financiamento, com suas metas e prazos.

Dentre os eixos estratégicos destacam-se alguns aspectos que são estruturantes. O primeiro é a necessidade de superar o modelo de convênios pela sistemática de repasse regular, automático e mensal do fundo estadual para o respectivo fundo municipal, visando à implantação ou a implementação de programas de PSC e LA. No tocante a recursos humanos, há que se realizar concurso público para a equipe técnica da Funase, incluindo assistente social, psicólogo, pedagogo, dentre outros; e criar e manter uma escola de formação continuada para os profissionais do Sistema Socioeducativo. A construção de novas unidades

---

<sup>18</sup> A Casa de Carolina (14.08.2011), o Centro de Atendimento à Criança e ao Adolescente (07.10.2011) e a Casa da Harmonia (15.08.2012), todas sediadas em Recife, tiveram suas atividades encerradas nas datas indicadas. Destacam-se três aspectos que colaboraram decisivamente, assim sintetizados: (i) do processo de reintegração familiar (origem e extensa) e adoção; (ii) da municipalização do atendimento junto a Prefeitura de Garanhuns (criação com apoio financeiro do Governo do Estado/SESDH uma unidade de acolhimento protetivo) e com apoio financeiro as prefeituras de Olinda e São Lourenço e a ONG Instituto Vitória Humanos de Vitória de Santo Antão, possibilitando que as crianças e adolescentes ficassem atendidos nos seus municípios de origem; (iii) e pela diminuição da demanda por acolhimento protetivo. Maiores informações consultar a Gerência Protetiva da Secretaria da Criança e da Juventude do Governo do Estado de Pernambuco.

deve ser orientada por uma proposta pedagógica que faça o diálogo direto com o tripé do Sinase descrito na presente monografia.

Nesta perspectiva, é necessário garantir no orçamento do Governo do Estado, especialmente na Lei Orçamentária de 2011 e no PPA (Plano Plurianual, 2012-2015), a previsão e a execução orçamentária projetada para que o Plano de Reordenamento seja efetivado no patamar de R\$ 406.869.000,00 (quatrocentos e seis milhões, oitocentos e sessenta e nove mil reais), que devem ser investidos até 2015<sup>19</sup> no aporte aos municípios (prefeituras e organizações não governamentais) para os programas de PSC e LA; na realização de concurso público para a Fundação, fato inédito na história desde a Febem; nos processos de formação continuada dos operadores do Sinase no Estado de Pernambuco; na locação e equipagem de novas unidades de semiliberdade; e na construção e equipagem de centros de internação.

A priorização na integração estratégica e operacional dos Sistemas (educação, saúde, assistência social, justiça e segurança) que tem responsabilidades com a garantia dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, sejam as de meio aberto ou aqueles de restrição ou privação da liberdade, é prevista no Sinase. Para tanto, há que se articular também os sistemas nacional com o estadual e os municipais, conforme preceitua o Sinase. Em outros termos, é importante assinalar que três outros sistemas devem sempre ser lembrados e considerados quando se relacionam a legislação nacional para adolescentes em conflito com a Lei: (i) Sistema Único de Saúde – 1990; (ii) Lei Orgânica de Assistência Social - 1993; e (iii) Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional – 1996. Os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas são tão prioritários quanto às demais crianças e adolescentes dos três sistemas acima indicados.

Particularizando o foco nos sistemas de ensino, cabe assinalar no cumprimento das medidas socioeducativas, o adolescente deve ser público tão prioritário quanto os demais adolescentes, uma vez que a Doutrina da Proteção Integral não permite a negação de direito à educação, mesmo quando da privação da liberdade, que, aliás, deve ser num *estabelecimento educacional*, conforme fixa o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente. E quando trata das medidas socioeducativas sem a privação da liberdade, determina que a prestação de serviço à comunidade deva ser realizada sem prejudicar a frequência escolar e quando da liberdade assistida assinalar a necessidade de se supervisionar a frequência e o aproveitamento escolar do adolescente em cumprimento da medida.

---

<sup>19</sup> Lembra-se que o Plano foi aprovado pelo CEDCA / PE em novembro de 2010.



Destaca-se que a estruturação do Sistema Socioeducativo em Pernambuco é um processo lento e com muitos sobressaltos, caracterizado pelas *permanências*, a exemplo da não conclusão até 2010 da municipalização do atendimento protetivo, assim como pela manutenção de estruturas de atendimento socioeducativo da época da Febem, a exemplo do Centro de Atendimento Socioeducativo (Case) do Cabo de Santo Agostinho, construído em 1975. As *mudanças passam* pela existência de um Plano de Reordenamento, o primeiro em 20 anos de Estatuto da Criança e do Adolescente, e as alterações geradas com a criação da Funase e da Seacad. O desafio central é a efetivação das ações do Plano, fazendo os ajustes e pactuações necessárias com União, Municípios, Ministério Público, Defensoria Pública, prefeituras e sistemas de conselhos. As pactuações são para que todas as medidas socioeducativas sejam cumpridas conforme determinações legais. Portanto, conclui-se que a hipótese apresentada é confirmada pela prevalência das medidas de privação de liberdade, desde a época da Febem e da Fundac, e pelo fato dos programas de PSC e LA, sob a coordenação técnica e aporte financeiro por parte do Poder Executivo Estadual, terem sido iniciados somente no segundo semestre de 2009.

Frente ao exposto é possível assinalar que a passagem da Febem para a Fundac em Pernambuco representou tão somente uma mudança de nomenclatura e não de foco, de estrutura de atuação e nem de público atendido. Que o Estatuto da Criança e do Adolescente não estabeleceu precisamente um Sistema Socioeducativo, com definições precisas das responsabilidades entre os Governos Federal, Estaduais e Municipais. Foi com a Resolução do Sinase que tais definições foram estabelecidas<sup>20</sup>. Que o reordenamento institucional da Fundac para Funase/Seacad representou um passo no caminho da organização dos Sistemas Socioeducativo e Protetivo no Estado, culminando na elaboração e aprovação do Plano de Reordenamento do Sistema Socioeducativo. Que o Plano de Reordenamento, assim como o do Sinase, representaram uma confluência na agenda política entre Controle Social/Fórum DCA Nacional/Estadual com Conanda/CEDCA/PE e Governos Federal e Estadual.

A título de considerações finais, acredita-se que os achados da presente monografia contribuirão para novas análises do Sistema Socioeducativo em curso em Pernambuco, bem como em outras unidades da federação, uma vez que existe o mesmo marco normativo composto pela Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente, as resoluções dos conselhos de direitos e as normas internacionais, que são parte integrante da legislação nacional. E nesta direção, pretende-se que estudos futuros venham a cobrir com maior fôlego

---

<sup>20</sup> A Lei do Sinase de N.º 12.594 de 18 de janeiro de 2012 é um avanço por ser uma norma nacional, regulamentadora das medidas socioeducativas.

o tema em foco, especialmente no tocante a uma abordagem ampliada da esfera pública estatal, incluindo outros órgãos do governo do Estado, a exemplo da polícia específica para o atendimento aos adolescentes envolvidos em atos infracionais e a participação de outras secretarias, especialmente as de educação e saúde.

Pelo conjunto da legislação analisado, importa assinalar que o movimento de *centralização e descentralização* necessita ser considerado, uma vez que “o problema não é a centralidade meramente administrativa, mas de relações de poder centralizados” (PASSETTI, 2003, p. 163). A leitura geral, articulada e combinada do Estatuto da Criança e do Adolescente com o Sinase reforça a compreensão de que o Sistema Socioeducativo tem parâmetros mais bem delineados, com tensões que precisam ser praticadas e superadas. Para Pernambuco, o caminho é a efetivação das ações do Plano de Reordenamento do Sistema Socioeducativo que só será concretizado com mobilização, pressão política externa e decisão governamental de garantir os recursos humanos e financeiros para o equilíbrio entre as medidas de semiliberdade e internação com a PSC e LA.

Pela análise obtida na presente monografia, a legislação nacional e também a pernambucana apontam para a confirmação da hipótese de que a estruturação do Sistema Socioeducativo em Pernambuco entre os anos de 1990 – 2010, a partir do Poder Executivo Estadual, privilegiou uma institucionalidade organizacional que se manteve inalterada até 2008/2009, quando houve o duplo movimento. De um lado, a Funase passou a atender apenas adolescentes em conflito com a Lei e a Seacad passou a iniciar o processo de municipalização tanto do atendimento das medidas protetivas quanto das socioeducativas de meio aberto.

É necessário superar duas *máximas* recorrentes há 23 anos na área da infância e da adolescência: *basta aplicar o Estatuto* ou *é preciso tirar a lei do papel*. Em primeiro lugar uma lei de direitos humanos infanto-juvenis (ou qualquer outra) para ser aplicada necessita ser transformada em Políticas Públicas, Planos e Programas (educação, saúde, cultura, habitação, lazer, socioeducação etc.) com orçamento compatível ao tamanho da sua dívida social. Nesta direção os vinte primeiros anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, em Pernambuco, não contaram com um Plano, aprovado pelo CEDCA/PE, que fosse determinante no reordenamento e na estruturação de um Sistema Socioeducativo, articulado entre o Poder Público, envolvendo e comprometendo União, Estados e Municípios. Em segundo lugar, para *tirar do papel* faz-se imperioso superar as diferentes interpretações quanto à aplicação das medidas socioeducativas, bem como efetivar o Sistema Nacional Socioeducativo como um todo, e não apenas de forma parcial e incompleta.



## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Alessandra de Lima et al. O orientador e as medidas socioeducativas em meio aberto: base para o exercício de suas atribuições. Recife: CEDCA/PE, 2002.

AREND, Sílvia Maria Fávero. Por uma História da infância no Brasil: desafios e perspectivas. In: MIRANDA, Humberto; VASCONCELOS, Maria Emília (Orgs.). História da infância em Pernambuco. Recife: Ed. Universitária da UFRPE, 2007.

AREND, Sílvia Maria Fávero. Do direito de convivência familiar: em foco o Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990-2010). In: MIRANDA, Humberto (Org.). Estatuto da Criança e do Adolescente: conquistas e desafios. Recife: Ed. Universitária da UFRPE, 2011.

BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 23. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n.º 8.069/90 atualizado com a Lei n.º 12.010 de 2009. 3. ed. Florianópolis: Coordenadoria Estadual da Infância e da Juventude, 2012.

BRASIL. CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução N.º 1, de 13 de dezembro de 2006. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília: 2006.

BRASIL. CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução N.º 46, de 29 de outubro de 1996. Regulamenta a Execução da Medida Socioeducativa de Internação Prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei N.º 8069/90. In: Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2004.

BRASIL. CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução N.º 49, de 06 de dezembro de 1996. Regulamenta a Execução da Medida Socioeducativa de Semiliberdade, a que se refere o art. 120 do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei N.º 8069/90. In: Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2004.

BRASIL. CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução N.º 119, de 11 de dezembro de 2006. SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Brasília: 2006.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. Levantamento Nacional Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei – 2010. Brasília: 2011.

BRITO, Eleonora Zicari Costa de. *Justiça e gênero: uma história da justiça de menores em Brasília (1960-1990)*. Brasília: Universidade de Brasília: Finatec, 2007.

CARMO, Irani. *Resgatando o passado*. In: *De vítima a infrator: uma nova abordagem policial: manual de orientação*. Recife: 1998.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. *Natureza e essência da ação socioeducativa*. In: *Justiça, adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização*. São Paulo: ILANUD, 2006.

CAVALCANTE, Iannara Mendes. *O papel da Fundação da Criança e do Adolescente (Fundac/Recife) na reintegração do adolescente destituído do poder familiar*. Monografia. Recife: UNICAP, 2006.

COUCEIRO, Silvia. *Entre 'anjos' e 'menores': representações sobre criança nos séculos XIX e XX*. In: MIRANDA, Humberto, VASCONCELOS, Maria Emília (Orgs.). *História da infância em Pernambuco*. Recife: Ed. Universitária da UFRPE, 2007.

DE LA MORA, Luís. *Uma nova prática de gestão das políticas públicas: a descentralização e a gestão participativa da política de defesa dos direitos das crianças e adolescentes através dos conselhos de direitos*. In: *Promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente: trajetória das políticas formuladas pelo Conselho Estadual 1991-1999*. Recife: CEDCA/PE, 1999.

FALEIROS, Vicente de Paula. *Infância e processo político no Brasil*. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. *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.

FERNANDES, Raquel de Araújo Uchôa. *Os 20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: reflexões sobre a família, infância e comunidade*. In: MIRANDA, Humberto (Org.). *Estatuto da Criança e do Adolescente: conquistas e desafios*. Recife: Ed. Universitária UFRPE, 2011.

GALLINA, Silvana. *A subjetividade e a política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei*. In: BASTOS, Ruth; ÂNGELO, Darlene; COLNAGO, Vera. *Adolescência, violência e a lei*. Rio de Janeiro: Cia de Fred, 2007.

GARCIA, Margarida Bosch. *Um sistema de garantia de direitos – fundamentação (a)*. In: CABRAL, Edson Araújo. *Sistema de garantia de direitos: um caminho para a proteção integral*. Recife: CENDHEC, 1999.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri (Org.). *Dicionário Completo Jurídico*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2008.

MARCÍLIO, Maria Luiza. *História Social da Criança Abandonada*. São Paulo: Hucitec, 1998.

MARQUES, Paulo. *Implementação de Política Pública: uma leitura a partir da esfera federal – política de atendimento do adolescente em conflito com a lei no Brasil*. Tese. Campinas: UNICAMP, 2008.



MENESES, Elcio Resmini. Medidas socioeducativas: uma reflexão jurídico-pedagógica. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

MIRANDA, Humberto. Meninos, Moleques, Menores.... Faces da infância no Recife 1927 – 1937. Dissertação, Recife: UFRPE, 2008.

MIRANDA, Humberto. No tempo da Assistência: o Código de 1927, o Juizado de Menores e os meninos do Recife. In: MIRANDA, Humberto (Org.). Crianças e Adolescentes: do tempo da assistência à era dos direitos. Recife: Lidergraff Gráfica e Editora, 2010.

MOURA, Vera Lúcia Braga de. Infância: assistencialismo e proteção em Pernambuco no início do século XX (1900-1930). In: MIRANDA, Humberto; VASCONCELOS, Maria Emília (Orgs.). História da infância em Pernambuco. Recife: Ed. Universitária da UFRPE, 2007.

MOURA, Vera Lúcia Braga de. Filhos livres, mães escravas: as condições sociais das crianças ingênuas e a Lei do Ventre Livre em Pernambuco. In: MIRANDA, Humberto (Org.). Crianças e Adolescentes: do tempo da assistência à era dos direitos. Recife: Lidergraff Gráfica e Editora, 2010.

NAÇÕES UNIDAS. Convenção sobre os direitos da criança. Recife: Rio de Janeiro: Save The Children, 2002.

NASCIMENTO, Alcileide Cabral do. A sorte dos enjeitados: o combate ao infanticídio e a institucionalização da assistência às crianças abandonadas no Recife (1789-1822). São Paulo: Annablume FINEP, 2008.

NETO, João Constantino Gomes Ferreira. Dificuldades na Escolarização dos Adolescentes Privados de Liberdade em Pernambuco. Dissertação. Vila Nova de Gaia: ISLA – Instituto Superior de Línguas e Administração, 2010.

NETO, Wanderlino Nogueira. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. In: Serviço Social e Sociedade. Ano XXVI. N.º 83. São Paulo: Cortez, 2005.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. Ato infracional e natureza do sistema de responsabilização. In: Justiça, adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização. São Paulo: ILANUD, 2006.

PASSETTI, Edon. Anarquismos e sociedade de controle. São Paulo: Cortez, 2003.

PERNAMBUCO. Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente CEDCA / PE. Resolução nº 01, de 25 de abril de 1995. Definir as condições para internamento de adolescentes no Estado, autores de ato infracional. Recife: CEDCA/PE, 1999.

PERNAMBUCO. Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente CEDCA / PE. Resolução nº 02, de 13 de julho de 1995. Recife: CEDCA/PE, 1999.

PERNAMBUCO. Lei n.º 5.810, de 14 de junho de 1966. Autoriza a criação da Fundação do Bem Estar do Menor e dá outras providências, Recife, 1996.

PERNAMBUCO. Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente CEDCA / PE. Resolução nº 20, Recife: CEDCA/PE, 1999.

PERNAMBUCO. Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente CEDCA / PE. Resolução nº 31, de 24 de novembro de 2010. Plano de Reordenamento do Sistema Socioeducativo do Estado de Pernambuco (2010 – 2015). Recife: 2010.

PERNAMBUCO. Decreto n.º 23.723m de 24 de outubro de 2001. Aprova o Estatuto da Fundação da Criança e do Adolescente – Fundac e dá outras providências, Recife, 2001.

PERNAMBUCO. Decreto n.º 25.306, de 17 de março de 2003. Aprova o Regulamento da Fundação da Criança e do Adolescente – Fundac, e dá outras providências, Recife, 2003.

PERNAMBUCO. Decreto n.º 25.644, de 10 de julho de 2003. Aprova o Manual de Serviços da Fundação da Criança e do Adolescente – Fundac, e dá outras providências, Recife, 2003.

PERNAMBUCO. Decreto n.º 30.310, de 22 de março de 2007. Aprova o Regulamento da Fundação da Criança e do Adolescente – Fundac, e dá outras providências, Recife, 2007

PERNAMBUCO. Decreto n.º 32.476, de 03 de junho de 2009. Altera o Decreto n.º 30,609, de 23 de julho de 2007, e alterações, que aprovam o Regulamento da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e dá outras providências, Recife, 2009.

PERNAMBUCO. Lei Complementa n.º 132, de 11 de dezembro de 2008. Reestrutura e redenomina a Fundação da Criança e do Adolescente – Fundac, redefine sua competência, e dá outras providências, Recife, 2008.

PERNAMBUCO. Manual de Serviços da Fundac. Recife, 2007

PERNAMBUCO. Plano Estadual de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Recife: CEDCA/PE, 1999.

PERNAMBUCO. Secretaria da Casa Civil. Pacto pela vida: plano estadual de segurança pública. Fórum Estadual de Segurança Pública. Recife: 2007.

PERNAMBUCO. Secretaria da Justiça e Cidadania. FUNDAC – Fundação da Criança e do Adolescente. Por uma Pedagogia do Desejo: nova proposta pedagógica Sócio-Pedagógica da Fundac. Recife: FUNDAC/PE, 2000.

PIOVESAN, Flávia. A inconstitucionalidade da redução da maioridade penal. In: A razão da idade: mitos e verdades. Brasília: MJ/SEDH/DCA, 2001.

RIZZINI, Irma. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. 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.

SAPORI, Luís Flávio. Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007.



SARAIVA, João Batista Costa. O Estatuto da Criança e do Adolescente. In: SARAIVA, João Batista Costa; VOLPI, Mário. Os Adolescentes e a Lei: para entender o direito dos adolescentes, a prática de atos infracionais e sua responsabilização. Brasília: ILANUD, 1998.

SILVA, Antonio Fernando do Amaral e. Anteprojeto de lei de execução de medidas sócioeducativas: texto para discussão. Recife: ABMP, [1999?]

SILVA, Cláudio Augusto Vieira da. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE: a construção de uma Política Pública para os deserdados do Brasil. Dissertação. Rio de Janeiro: UERJ, 2009.

SILVA, Delma Josefa da. Infância e Negritude. In: MIRANDA, Humberto (Org.). Estatuto da Criança e do Adolescente: conquistas e desafios. Recife: Ed. Universitária da UFRPE, 2011.

SILVA, Edineide Maria da. Infância, família e gênero: respeitando as diferenças. In: MIRANDA, Humberto (Org.). Estatuto da Criança e do Adolescente: conquistas e desafios. Recife: Ed. Universitária da UFRPE, 2011.

SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

SILVA, José Fernando da. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase: necessário conhecer para ser efetivado. In: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase: sistematização e debates dos seminários sobre o Sinase nos Estados. Brasília: Fórum Nacional DCA, 2007.

SILVA, José Fernando da. Quem tem direito a ter direitos humanos? In: GUIMARÃES, B. (Org). Acolhimentos em Pernambuco: a situação de crianças e adolescentes sob medida protetiva. Recife: Instituto Brasileiro Pró-Cidadania, 2011.

SILVA, Maria Liduina de Oliveira e. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Menores: discontinuidades e continuidades. In: Serviço Social e Sociedade. Ano XXVI. N.º 83. São Paulo: Cortez, 2005.

TEIXEIRA, Maria de Lourdes Trassi. Evitar o desperdício de vidas. In: Justiça, adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização. São Paulo: ILANUD, 2006.

TERRA, Eugênio Couto. A idade penal mínima como cláusula pétrea. In: A razão da idade: mitos e verdades. Brasília: MJ/SEDH/DCA, 2001.

UNICEF. Situação Mundial da Infância, edição especial: celebrando 20 anos da Convenção sobre os Direitos da Criança. 2009.

VASCONCELOS, Lygia Borba. De FEBEM à FUNASE: o caminho percorrido entre o Código de Menores e o Estatuto da Criança e do Adolescente. Monografia, Recife: FAFIRE, 2010.

VOLPI, Mario (org.). O Adolescente e o Ato Infracional. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.