



## A Política de Atendimento à Infância e Adolescência no Brasil: Da Invisibilidade ao Reconhecimento de Direitos

*Francisca Carminha Monteiro de Lima Salatiel de Alencar<sup>1</sup>; Crislane Barbosa Azevedo<sup>2</sup>*

**Resumo:** Este artigo aborda a evolução histórica e normativa das políticas de atendimento a infância e adolescência no Brasil, enfatizando o percurso entre a doutrina da situação irregular e a afirmação do paradigma da proteção integral, consolidado com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990. Evidência como as práticas assistencialistas e criminalizantes oriundas dos antigos Códigos de Menores, conviveram e, em parte, ainda convivem com a proposta garantista e educativa prevista no ECA. Assim, recorreu-se à análise bibliográfica e documental que abordam o tema, tendo como fontes legislações nacionais e internacionais, além de produções acadêmicas. Os resultados apontam que, apesar dos avanços normativos, as políticas de atendimento a essas categorias ainda revelam tensões e descompassos entre os discursos legais e a realidade fática daqueles que convivem com diversas vulnerabilidades e ou estão em conflito com a lei. Essa persistente dicotomia ressalta a necessidade de revisitar as políticas públicas de atendimento a infância e as juventudes, reforçando o compromisso com os direitos e a dignidade desses em consonância com o paradigma da proteção integral.

**Palavras-chave:** Política de atendimento; infância; adolescência; doutrina da situação irregular; proteção integral.

## The Policy for Child and Adolescent Care in Brazil: From Invisibility to the Recognition of Rights

**Abstract:** This article addresses the historical and normative evolution of policies for children and adolescents in Brazil, emphasizing the transition from the doctrine of irregular situation to the affirmation of the paradigm of integral protection, consolidated by the Statute of the Child

<sup>1</sup> Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Regional do Cariri – URCA, Graduada em Direito e licenciada em História pela Universidade Regional do Cariri – URCA e Professora assistente do curso de Direito da Universidade Regional do Cariri – URCA;

<sup>2</sup> Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora Associada III do Departamento de Práticas Educacionais e Currículo e do Programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro de Educação, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. É Licenciada e Bacharel em História pela Universidade Federal de Sergipe (UFS), Especialista em Gestão Escolar pela Universidade de São Paulo (USP), Mestre em Educação e Contemporaneidade pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

and Adolescent (ECA) in 1990. It highlights how assistentialist and criminalizing practices stemming from the old Minors' Codes coexisted and, in part, still coexist with the rights-based and educational approach proposed by the ECA. To this end, a bibliographic and documentary analysis was conducted, drawing on national and international legislation as well as academic works. The results indicate that, despite normative advancements, policies for these groups still reveal tensions and discrepancies between legal discourses and the factual reality of those living with various vulnerabilities or in conflict with the law. This persistent dichotomy underscores the need to revisit public policies for children and youth, reinforcing commitment to their rights and dignity in line with the paradigm of integral protection.

**Keywords:** Policy for children and adolescents; childhood; adolescence; doctrine of irregular situation; integral protection.

## Introdução

A construção histórica das políticas de atendimento direcionadas à infância e juventudes no Brasil revela uma trajetória permeada por ambiguidades e contradições. Durante décadas, o tratamento dispensado a crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade foi marcado por práticas assistencialistas e repressivas, evidenciadas no paradigma da doutrina da situação irregular, que vigorou até a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA-, em 1990. Este avanço normativo e político consolidou a Teoria da Proteção Integral ao reconhecer crianças e adolescentes e jovens como sujeitos de direitos, exigindo do Estado, da sociedade e da família a garantia prioritária desses direitos.

Nesse contexto, este artigo tem como objetivo geral analisar a construção histórica e normativa da política de atendimento à criança, ao adolescente e ao jovem no Brasil, evidenciando os tensionamentos entre as práticas assistencialistas e criminalizantes e a afirmação do paradigma da proteção integral.

Como objetivos específicos, busca-se: (i) examinar o percurso histórico da legislação e das políticas públicas voltadas à infância e juventude no Brasil; (ii) analisar a transição da doutrina da situação irregular para a doutrina da proteção integral; e (iii) compreender as contradições existentes entre a normatização da proteção integral e as práticas socioeducativas contemporâneas.

A metodologia adotada pautou-se na abordagem qualitativa, de cunho analítico-interpretativista. Utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental, contemplando análise de

legislação nacional e internacional, além de textos acadêmicos que discutem a história da infância e das juventudes no Brasil.

Assim, espera-se que esta análise crítica dos marcos normativos e históricos contribua para a compreensão das persistentes dificuldades na efetivação dos direitos de crianças, adolescentes e jovens, promovendo reflexões sobre a necessidade de avanços na concretização das políticas de proteção integral no cenário brasileiro.

### **Da invisibilidade ao assistencialismo**

Ao longo da História, especificamente, no mundo ocidental, a infância e as juventudes permaneceram socialmente invisíveis, com direitos reconhecidos exclusivamente aos adultos. Foi apenas no século XX que se observou uma ruptura nesse paradigma, que havia sido estabelecido e mantido ao longo de gerações.

No Brasil, esse processo seguiu um padrão semelhante ao europeu, embora com características próprias da cultura local. A construção da infância e da adolescência no país foi fortemente marcada por um modelo assistencialista, que se estabeleceu desde o período colonial, atravessou o Império e perdurou até a década de 1950, já em plena República. Esse modelo de assistencialismo à infância e adolescência consolidou o Brasil como um exemplo de intervenção estatal prolongada, refletindo tanto as influências europeias quanto as particularidades sociais brasileiras.

A história da assistência social no Brasil veio inicialmente marcada pela caridade privada, com esparsas intervenções do poder público por subsídios concedidos aos particulares, subsídios esses que remontam à época colonial e consistiam, de início, em doações em dinheiro a quem acolhesse os infantes abandonados, para em seguida contemplarem também, subvenções a entidades privadas de beneficência (Marcílio, 1998, p. 224).

Durante o período colonial, a responsabilidade pelo cuidado dos mais vulneráveis, especialmente crianças abandonadas, recaía predominantemente sobre a iniciativa privada, particularmente através de instituições religiosas e beneficentes, com a intervenção governamental de forma limitada e pontual por meio de subsídios.

A modalidade de atendimento a crianças abandonadas, órfãs e desvalidas no Brasil foi fortemente influenciada pelo modelo das Rodas dos Expostos, uma prática que teve origem na Europa, em países como França e Portugal, e que foi transplantada para o Brasil ainda no

período colonial. Essas Rodas dos Expostos, que consistiam em dispositivos instalados em instituições como a Santa Casa de Misericórdia para receber anonimamente crianças abandonadas, permaneceram em funcionamento até meados do século XX.

As primeiras Rodas dos Expostos no Brasil foram instaladas nas cidades de Recife e Salvador sob os auspícios da Santa Casa de Misericórdia. Até o século XIX, mais de dez Rodas dos Expostos foram estabelecidas em diferentes regiões do país, evidenciando a difusão desse modelo de acolhimento (Marcílio, 1997, p. 52). Para lidar com o grande número de crianças abandonadas, a Santa Casa de Misericórdia recorreu à contratação de amas de leite, que eram responsáveis pelo cuidado dessas crianças.

No entanto, essa solução foi alvo de críticas tanto por parte das próprias instituições de misericórdia quanto por higienistas da época. As amas de leite eram frequentemente acusadas de maus-tratos e de se interessarem apenas pelo pagamento que recebiam, o que refletia as dificuldades em garantir um cuidado adequado e humano para essas crianças, que já se encontravam em situação de extrema vulnerabilidade. As críticas às amas de leite são reveladoras das limitações do modelo assistencialista da época, que, apesar de suas intenções, frequentemente falhava em oferecer um suporte efetivo e digno às crianças.

A prática das Rodas dos Expostos e o uso de amas de leite também destacam as lacunas no sistema de proteção à infância, onde as necessidades básicas das crianças eram, muitas vezes, subordinadas a soluções paliativas que perpetuavam o ciclo de negligência e marginalização. Entretanto, os dados estatísticos coletados à época demonstraram que a criação externa através da Rodas evitou que muitas crianças fossem abandonadas a própria sorte, deixadas nas ruas ou nas portas das igrejas por mães que procuravam uma forma de esconder sua desonra de ter gerado um filho ilegítimo ou por não poder criá-los.

Aqueles que escapavam da morte prematura, iam, aparentemente, perdendo os pais. Antes mesmo de completarem um ano de idade, uma entre cada dez crianças já não possuía nem pai nem mãe anotados nos inventários. Aos cinco anos, metade parecia ser completamente órfã; aos 11 anos, oito em cada dez (Góes; Florentino, 2004, p.177).

De uma forma particular, no Brasil os escravocratas encontraram nessa situação uma forma de tirar proveito econômico quando senhores cobravam das escravas para criarem seus filhos para posteriormente utilizar-se da mão de obra dos mesmos. (Marcílio, 1997, p.152).

Para Ferreira Neto (2011), até metade do século XVIII não havia no Brasil uma preocupação em torno de quaisquer problemas enfrentados por crianças e adolescentes em

situação de exclusão ou abandono. Eram vistos como incapazes sem reconhecimento ou qualquer direito.

A preocupação com os mesmos se limitava ao acolhimento na Casa dos Expostos (Rizzini; Rizzini, 1997).

As primeiras instituições dedicadas ao acolhimento de meninos e meninas órfãos no Brasil datam da segunda metade do século XVIII. Essas instituições eram geralmente instaladas e administradas por ordens religiosas ou por iniciativas pessoais de membros do clero. Inspiradas no modelo de clausura, essas instituições mantinham os órfãos em condições de isolamento, com pouco contato com o mundo exterior. No caso das meninas, essa clausura era imposta de forma ainda mais rigorosa, refletindo as normas sociais da época.

Ao longo de mais de dois séculos, as casas de recolhimento ofereciam abrigo a órfãos e desvalidos. No entanto, essas instituições também refletiam as profundas divisões sociais e raciais da época, operando com uma espécie de *apartheid* interno. As órfãs brancas eram separadas das meninas de cor, e o tratamento dispensado a cada grupo era marcado por diferenças significativas. Enquanto as órfãs brancas eram preparadas para uma “formação religiosa, moral e para as práticas de boa dona de casa,” as meninas de cor eram destinadas a uma formação restrita a “empregadas domésticas e funções semelhantes” (Rizzini, 1993).

Essa segregação dentro das instituições revela como a assistência e a educação de crianças, adolescentes e jovens estavam intrinsecamente ligadas à determinação dos papéis sociais que cada indivíduo ocuparia na sociedade. A educação e a assistência não apenas moldavam as oportunidades futuras, mas também reforçavam as hierarquias sociais e raciais vigentes. Assim, as instituições de acolhimento não eram apenas espaços de proteção, mas também de reprodução das desigualdades sociais, preparando os jovens para ocupar posições específicas dentro da organização hierárquica da sociedade da época (Mary Del Priore, 2004).

O advento da República traz consigo uma vasta experiência no tocante à assistência aos desvalidos no Brasil, experiência intimamente ligada à educação e à instrução populares. No campo da educação, as práticas pedagógicas instituídas pelos jesuítas no século XVI representadas pelo binômio amor-repressão, que aliou a educação à imposição de castigos corporais, também resistiu ao longo dos séculos (Chambouleyron, 1999).

As críticas ao modelo assistencial e educacional, provenientes dos reformadores e higienistas europeus, já eram conhecidas no Brasil, que, após a independência, começou, ainda

que de forma tímida, a estabelecer escolas primárias e internatos voltados para a formação profissional de meninos pobres.

Nesse contexto, surgiram diversas alternativas educacionais e assistenciais para atender à população carente e uma dessas alternativas foi a criação da Companhia de Marinheiros que posteriormente evoluiu para a Escola de Aprendizes de Marinheiros. Esta instituição foi projetada para atender meninos carentes, abandonados ou que haviam sido detidos por vadiagem. O objetivo principal era proporcionar educação e treinamento profissional, preparando esses jovens para uma carreira na Marinha.

Além de enfrentar o rigor da chibata, os meninos estavam sujeitos à alimentação precária baseada em farinha de mandioca e charque, produtos deficientes em proteína e sais minerais e que facilitavam a proliferação de anemias ou então de infecções oportunistas. [...] assim [afirmou um médico carioca em 1848] vê-se um menino até então robusto, alegre, brincador e bem nutrido, começar a definhar, emagrecer, tornar-se triste, melancólico e adquirir a cor pálida, macilenta, terrosa, amarelada algumas vezes, com tosse de quando em quando [era a tuberculosa que se aproximava] (Marinho, 1848, *apud* Venâncio, 2004, p. 201).

Essa prática, que pode ser vista como uma forma de assistência social combinada com mobilização militar, revelou-se como uma interação entre educação, assistência e necessidades estratégicas do Estado na época.

As leis que regulamentavam as companhias de marinheiros não deixavam claros os critérios para a admissão. Segundo Del Priore, (2004, p. 198) afirmavam apenas que: “os aprendizes marinheiros devem ser cidadãos brasileiros de 10 (dez) a dezessete (17) anos de idade [...] “poder-se-á também admitir menores de dez anos quem tenham suficiente desenvolvimento físico para ao exercícios do aprendizado”. Os alojamentos eram destinados tanto aos meninos carentes como aos delinquentes, sem nenhuma triagem prévia que preservasse a sua integridade física, emocional, o que revela uma concepção sedimentada que o pobre é visto como um delinquente em potencial.

De todo modo, as companhias de aprendizes marinheiros representam uma ruptura no modelo anterior representado pela casa dos expostos, uma vez que se constituíram como instituição pública destinada àqueles maiores de sete anos que eram enjeitados pela casa dos expostos, os voluntários que eram levados pelos pais e os que eram enviados pela polícia. Além do que os recrutados recebiam gratuitamente um enxoval e quando eram encaminhados pelos pais ou tutores estes faziam jus a um prêmio em dinheiro no valor de cem mil reais, uma cifra

bastante considerável para a época. Enfim eram vários os estímulos oferecidos para que o empreendimento prosperasse.

Apesar de frequentemente recair sobre as famílias (pobres) um olhar moralista, que as enxerga apenas como movidas por interesse econômico ou até as acusam de falta de amor, o envio dessas crianças e adolescentes à Marinha pode ser interpretado como um ato de proteção e preocupação com o futuro. Isso porque a Marinha era uma das poucas instituições que ofereciam à infância pobre a oportunidade de aprendizado profissional (Del Priore, 2004).

### **Do assistencialismo à criminalização**

O binômio educação - repressão ultrapassa o âmbito educacional e se estende para todas as áreas e em especial à jurídica. A criminalização/repressão da infância foi instituída no Brasil com a publicação do Código Criminal do Império - Lei de 16 de dezembro de 1830 - que em seu Art. 10º. dá continuidade à teoria do discernimento, instalada no Brasil desde a colônia através das ordenações do Reino: afonsinas, manuelinas e filipinas. Conforme o Art. 10º também não serão julgados criminosos “1º Os menores de quatorze anos; [...]” E no Art. 13. “Se se provar que os menores de quatorze anos, que tiverem cometido crimes, obraram com discernimento, deverão ser recolhidos às casas de correção, pelo ao juiz parecer, com tanto que o recolhimento não exceda à idade de dezessete anos.”

Essa continuidade histórica na legislação brasileira revela a persistência de uma visão jurídica que, desde as ordenações portuguesas, diferenciava a responsabilidade criminal com base na capacidade de discernimento. As ordenações afonsinas, manuelinas e filipinas, em seus diferentes contextos temporais, estabeleceram um arcabouço legal que influenciou diretamente a forma como a justiça criminal brasileira trataria a infância e adolescência. Sob essa perspectiva, o Código Criminal do Império de 1830 não apenas deu seguimento a essa tradição, mas também a adaptou ao novo contexto político e social do Brasil republicano.

O foco na teoria do discernimento, portanto, revela a preocupação em distinguir entre a infância e a idade adulta em termos de responsabilidade penal, refletindo uma tentativa de balancear a necessidade de controle social com a compreensão das limitações cognitivas e morais dos indivíduos em formação. Essa visão, enraizada no contexto colonial e perpetuada pelo Código Criminal do Império, moldou as bases do sistema de justiça juvenil no Brasil e continua a influenciar o tratamento dado aos adolescentes e jovens em conflito com a lei até os

dias atuais. A vasta experiência brasileira referente a assistência da infância desvalida se estende e amplia-se na República.

O Código Penal da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgado em 11 de outubro de 1890, é o documento que substituiu o Código Criminal do Império de 1830. Em seu art. 27, *in verbis* “Não se imputarão crimes: 1º - Os menores de nove anos completos; 2º - Os maiores de nove e menores de 14 anos, salvo se, pela prática do delito, denotarem ter completa compreensão do ato criminoso”; em seu Art. 28, “Os menores de 14 anos completos, e menores de 17, que forem criminosos por haverem agido com discernimento, responderão pelos crimes que cometerem. Os referidos artigos mencionam o tratamento penal dos menores de idade, onde o critério de discernimento é novamente utilizado para determinar a responsabilidade criminal.

O mesmo código, em suas Disposições Gerais afirma que: “Para os efeitos penais, a maioridade começa aos 21 anos completos; os menores de 21 anos serão considerados penalmente irresponsáveis”. Esse código manteve a lógica da responsabilidade penal que já estava presente no Código Penal do Império, com algumas modificações quanto à idade de imputabilidade e às penas aplicáveis aos menores.

Em certo sentido, o Código Penal de 1890 representou um avanço no tratamento penal em relação ao período imperial, ao estabelecer normas mais claras e delinear a responsabilidade penal dos menores de idade. No entanto, como mencionei anteriormente, a abordagem predominante ainda era punitiva, com poucas medidas voltadas à reabilitação ou proteção especial para crianças e adolescentes.

Se o mote da assistência no período imperial estava alicerçado na educação e na formação da força de trabalho para as classes populares, no período republicano a tônica passa a ser a identificação das categorias carentes de proteção e para tanto fazia-se necessário aparelhar melhor o Estado com a criação de instrumentos capazes de “salvar” a infância brasileira.

Nas primeiras décadas da república os debates sobre assistência à infância povoaram o cenário nacional ancorados nas resoluções dos congressos internacionais sobre assistência social, médico- higienista e jurídica. Consolida-se a categoria “menores” que a partir de então e ao longo do tempo vão sendo constituídas subcategorias como: menores abandonados pela orfandade ou pela desídia dos pais; menores carentes, que embora estivessem sob a tutela dos pais careciam de assistência em razão da situação de pobreza; e os menores delinquentes. A sociedade e os órgãos especializados cobravam do governo a centralização das ações de



assistência associada a política de criminalização da infância que ganha importância jurídica através do sistema de controle penal.

Um interesse jurídico especial pela infância surge com a Proclamação da República em 1889, quando em decorrência da abolição da escravidão, meninos e meninas empobrecidos circulam pelos centros urbanos das pequenas cidades procurando alternativas de sobrevivência e ‘perturbam’ a tranquilidade das elites locais. É principalmente a partir destas circunstâncias que o sistema de controle penal é colocado em ação visando estabelecer um controle jurídico específico sobre a infância (Custódio, 2009, p. 14).

O Decreto nº 145\* de 11 de julho de 1893 cria as colônias correcionais destinadas aos “indesejados”, isolando-os do convívio social. Nos anos que se seguem à instalação da República, a assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes passam para a custódia do Estado com a criação dos juizados de menores até 1927 quando é promulgado o primeiro Código de Menores. Segundo Alvares (1989, p. 12) “o Estado assume de forma clara a questão do menor, em termos jurídicos, no Brasil”. Legitima-se assim a interferência do Estado nas famílias pobres com a justificativa de oferecer-lhes assistência e proteção. Entretanto, “de modo geral as crianças e adolescentes abandonados ou infratores eram encaminhados para prisão comum” (Saliba, 2006, p. 83), o que intensificou o debate sobre a necessidade de políticas preventivas (Milani, 2018, p. 30).

Um olhar diferenciado, porém não menos discriminador para a infância e juventudes acontece no Estado Novo (1937-1945), uma vez que a Constituição de 1937 legisla no sentido de que, observa Rizzini (1995, p.136), “a infância e a juventude devem ser objeto de cuidados especiais por parte do Estado”. Por conseguinte, tornou-se obrigatória a educação primária integral e gratuita e, também, foi criado o Departamento Nacional da Criança (DNCr), com o Decreto-lei nº. 2204, de 17 de fevereiro de 1940, vinculado ao Ministério da Educação e Saúde que se obrigava a coordenar as ações do governo relativas à proteção, à maternidade, à infância e à adolescência e se responsabilizava por orientar a opinião pública no sentido de se formar uma nova consciência social da necessidade dessa proteção. Um ano após, institui-se o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), decreto-lei nº. 3.799, de 05 de novembro de 1941, vinculado ao Juízo de Menores do Ministério da Justiça e Negócios do Interior, que propositava, segundo Faleiros (1995, p.68):

[...] orientar e fiscalizar educandários particulares; investigar menores para fins de internação e ajustamento social; proceder ao exame médico e psicopedagógico; abrigar e distribuir os menores pelos estabelecimentos; promover a colocação deles;

incentivar a iniciativa particular de assistência às crianças e estudar as causas do abandono [...] (Faleiros, 1995, p. 68).

Entretanto sua função estava mais próxima de uma política pública de fiscalização e controle dos internatos do que de assistência. Faleiros (1995, p. 68) acrescenta que “a implantação do SAM tem mais a ver com a questão da ordem social que dá assistência propriamente dita”. O SAM se consolida como um organismo de internação repleto de vícios e arbitrariedades, crianças e adolescentes internos viviam ao sabor das arbitrariedades e violências diversas praticadas por agentes do sistema. Não havia nenhuma diferença em relação aos presídios para adultos a não ser a faixa etária.

Nas “incertas” que eu dei, muitas vezes tarde da noite, nos diversos pavilhões do SAM, mais de uma ocasião testemunhei esta cena: no fundo dos enormes dormitórios, sempre superlotados, a grande barrica já envaziada não era reabastecida pelos inspetores que, por comodismo, preguiça e maldade mesmo, se recusavam a tomar qualquer providência que significasse trabalho; os banheiros, imundos, sem água, empestavam com seu mau cheiro todo o ambiente, já que os vãos das portas que algum dia tinham existido davam diretamente para os dormitórios: e haviam crianças que acordavam com sede, pedindo água que lhes era negada (Funabem, 1984, p.14).

Após anos de críticas e lutas pelo atendimento digno e humano aos internos realizados por várias instituições de direitos humanos e religiosas, especialmente através do trabalho da Ação Social Arquidiocesana do Rio de Janeiro (ASA), a pedido de Dom Helder Câmara, na ocasião bispo auxiliar daquele Estado, escreveu um anteprojeto de lei que previa a extinção do SAM e a criação de uma nova política para atendimento a esta parcela da população. O SAM coordenou a institucionalização de crianças e adolescentes até 1964 quando ocorreu a sua substituição pela Fundação Nacional do Bem-estar do Menor – FUNABEM.

A FUNABEM foi criada em 1º de dezembro de 1964 como órgão normativo com a finalidade de criar e implementar a Política Nacional de Bem Estar do Menor. A tônica que a norteava era a valorização da família e a “integração do menor na comunidade”. A implementação da nova Política do Bem-Estar do Menor enfrentou, em primeiro lugar, o legado deixado pelo SAM (Serviço de Assistência ao Menor): uma rede composta por 59 (cinquenta e nove) internatos, distribuídos entre instituições oficiais e financiadas, que, em 1966, abrigavam 7.235 crianças e adolescentes. O primeiro presidente da FUNABEM expressou sua preocupação em relação a esse cenário: “O que fazer com a ‘doutrina do internamento’, implantada pelo SAM, fomentada pelos antigos Juizados de Menores e estimulada por pais que desejavam se eximir da responsabilidade de criar seus filhos?” (Carneiro, 1966, p. 18).

O legado do SAM rapidamente deu origem a um centro piloto, que, após reformas e modernização de suas instalações, transformou-se em um laboratório para experimentos na internação de menores. A partir desse ponto, a FUNABEM direcionou seus esforços para a interiorização de sua política, entre 1966 e 1973, nas cinco regiões brasileiras, através da criação das Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM). Face ao que estabelece Celina Celli (1975) *apud* Rizzini, (1997), aprendemos que:

foram instalados 18 Centros de Triagem, 10 Centros de Reeducação e 30 Centros de Prevenção; realizados estudos e pesquisas referentes ao problema do menor e as formas de atendimento; feitos treinamento de pessoal e capacitação das “instituições particulares de atenção social aos menores”, visando a melhoria qualitativa do atendimento, “ com vistas à solução dos problemas específicos da comunidade local (Celina Celli (1975) *apud* Rizzini (1997)).

Apesar da dificuldade em obter dados precisos sobre o número de internações durante as gestões da FUNABEM e das FEBEMs, em 1976, o presidente da FUNABEM relatou que 35.269 menores estavam sob atendimento. Desses, 12.456 estavam em regime de internato; 21.759 em semi-internato; e 1.054 em externatos. Esses números revelam contradições significativas entre o discurso predominante da época, que defendia a não internação, e a prática real que a priorizava. Outra política adotada, especialmente nas capitais, era o exílio de menores para o interior, em função do grande número de internos oriundos das áreas urbanas. Essa prática agravava ainda mais a situação, afastando os jovens de suas famílias e do convívio social, exacerbando o isolamento e a desconexão com seu meio de origem (Rizzini, 1997).

Contrariamente às expectativas dos defensores de uma nova política de atendimento para crianças e adolescentes, a FUNABEM implementou uma política repressiva que consolidou a Doutrina do Menor em Situação Irregular. Essa doutrina estigmatizou a infância, perpetuou o conceito de "menoridade" e transformou crianças e adolescentes em objetos de políticas de controle social, ao invés de sujeitos de direitos e cuidados.

### **A doutrina da situação irregular e os códigos de menores**

Delineia-se que a criminalização de crianças e adolescentes pertencentes às classes populares foi utilizada como um mecanismo de controle social, uma estratégia questionável quanto à sua eficácia e aos impactos que teve sobre a vida e o desenvolvimento dessas crianças

e adolescentes, bem como em relação às desigualdades sociais subjacentes que contribuem para a criminalização seletiva dos adolescentes das classes populares.

No Brasil, em 1927, é criado o primeiro Juízo de Menores, sendo o primeiro da América Latina, com as atribuições de assistir, proteger, defender, processar e julgar os menores abandonados e delinquentes. O Decreto nº 5.083, de 1º de dezembro de 1926, determinou a necessidade de consolidar as leis de assistência e proteção aos menores e, no ano seguinte, o decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, instituiu o Código de Menores que vigorou até 1979.

O Juízo de Menores criou um modelo de assistência pública na país que se manteve até início da década de 80, com fundamento na doutrina da situação irregular funcionava como órgão centralizador o atendimento oficial ao “menor” fosse ele recolhido nas ruas ou entregue pela família. Dentre as várias funções atribuídas ao juizado de menores a que atraiu mais atenção foi a internação de “menores abandonados e delinquentes” (Rizzini, Rizzini, 1997).

[...] A categoria “menor” ocupa, no pensamento social brasileiro, o lugar de conceito discriminatório que cada sociedade gesta para designar a criança e o adolescente marginalizados, vinculando-os, com frequência ao lugar social de exclusão. Como conceito discriminatório, é contraposto, com frequência, a outras categorias. [...] sendo exemplos: mirim, flanelinha, trombadinha, pivete, pixote, marginais... Como conceito discriminatório, “menor” parece trazer para aqueles que são incluídos na categoria, uma condição: estão sob permanente suspeita, ao mesmo tempo em eu parecem se despersonalizar (Pinheiro, 2006, p. 62).

O Código de Menores foi responsável por estabelecer uma cultura perversa, conservadora e cruel de intervenção jurídica na área da infância e adolescência. Essa legislação criou estigmas e preconceitos em relação às crianças, adolescentes pobres, como afirma Mendez (2001, p. 42) “[...] as leis de menores foram um instrumento determinante no desenho e na execução da política social para a infância pobre”, ao tempo em que institucionaliza a escola da reforma, quando os delinquentes /adolescentes eram apreendidos pelas autoridades eram submetidos à exames para se verificar se tinham alguma deficiência mental. Senão eram enviados a uma escola de reforma onde permaneciam por um período mínimo de três e máximo de sete anos.

È por isso que, em todos os dispositivos da disciplina, o exame é altamente ritualizado. Nele vêm-se reunir a cerimônia do poder e a forma da experiência, a demonstração da força e o estabelecimento da verdade. [...] A superposição das relações de poder e das de saber assume no exame todo o seu brilho visível (Foucault, 2004, p. 154).

Com base na Doutrina da Situação Irregular e na Teoria do Discernimento dos Juízes, a referida legislação prevaleceu ao longo do período getulista, parte da redemocratização e mais de uma década durante a ditadura militar. Nos anos 1950/60, as questões sociais se agravaram, resultando no aumento de crianças e adolescentes abandonados ou envolvidos em condutas ilegais. As políticas sociais adotadas nesse período, marcado por um governo populista e com forte apelo nacionalista, tinham um caráter assistencialista. Nesse contexto, as crianças pobres continuavam sendo estigmatizadas como "menores" e eram incluídas no grupo dos "assistidos sociais".

O ano de 1979 foi um marco mundial para os direitos da criança, quando a ONU declarou o Ano Internacional da Criança e chamou a atenção para a importância de proteger e promover o bem-estar das crianças. No entanto, no Brasil, à mesma época marcou a aprovação do novo Código de Menores que, infelizmente, manteve a abordagem repressiva e punitiva em relação às crianças e adolescentes que existia na legislação anterior: a "doutrina da situação irregular" continuou a ser a base da lei, o que significa que as crianças e adolescentes eram vistos como "delinquentes em potencial" e sujeitos a medidas corretivas, em vez de serem protegidos e tratados como sujeitos de direitos. Essa abordagem repressiva e punitiva que vigorou até 1990, ainda é vista em muitas práticas institucionais no Brasil, refletindo os resquícios desse passado conservador e cruel.

O código de 1979 define como situações irregulares a privação de condições essenciais à subsistência, saúde e instrução, por omissão, ação ou irresponsabilidade dos pais ou responsáveis; por ser vítima de maus-tratos; por perigo moral, em razão de exploração ou por encontrar-se em atividades contrárias aos bons costumes, por privação de representação legal, por desvio de conduta ou autoria de infração penal. Assim as condições sociais ficam reduzidas à ação dos pais ou do próprio menor, fazendo-se da vítima um réu e tornando a questão ainda mais jurídica e assistencial, dando-se ao juiz o poder de decidir sobre o que seja melhor para o menor: Em certo sentido, o poder de regulação obriga a homogeneidade; mas individualiza permitindo medir os desvios, determinar os níveis, fixar as especialidades e tornar úteis as diferenças, ajustando-as umas às outras. Compreende-se que o poder da norma funcione facilmente dentro de um sistema de igualdade formal, pois dentro de uma homogeneidade que é a regra, ele introduz como um imperativo útil e resultado de uma medida, toda a gradação das diferenças individuais (Foucault, 2004, p.154).

Saliente-se que, durante a vigência do Código de Menores de 1979, manteve-se o poder discricionário dos juízes e o paradigma do antigarantismo. Ou seja, inexistia o sistema de garantias legais para os direitos sociais das crianças e adolescentes. Portanto, Silva (2005, p.102) esclarece que quando "[...] crianças e adolescentes eram privadas do acesso aos recursos de atenção às suas necessidades materiais eram encaminhadas para o juizado de menores,

quando na realidade, a origem de sua situação era social e não jurídica”. Inúmeras críticas recaem sobre ele, principalmente no que diz respeito ao poder exacerbado do juiz sobre as famílias, crianças e adolescentes e, mais gravemente, quando categoriza parte da infância e da adolescência como pessoas abandonadas e delinquentes e inaugura uma cultura perversa, conservadora e cruel de intervenção jurídica nessa área, criando estigmas sobre crianças, adolescentes e jovens pobres, cujos resquícios, até hoje, estão presentes na sociedade e instituições brasileiras. Como afirma Mendez (2001, p. 42): “[...] as leis de menores foram um instrumento determinante no desenho e na execução da política social para a infância pobre”.

O ambiente jurídico era o que ditava as leis e as medidas assistenciais, configurando-se como protagonista nesse processo sem observar que a raiz do problema era social. Portanto, as ações destinadas à infância sob o comando do setor jurídico mostravam-se ineficazes. A questão da criança e do adolescente abandonado e ou delinquente continuava sem solução. Segundo Rizzini (1995, p. 141) “[...] fato da impossibilidade de solução de um problema que, em sua essência não se circunscreve no âmbito estritamente jurídico”.

Cria-se, assim, uma categoria no campo jurídico, posteriormente expandindo-se para a sociedade onde o menor era definido em razão de sua situação social de pobreza. O pensamento cristalizado era de que crianças e adolescentes em “situação irregular” deveriam ser tratados como doentes e desajustados e que careciam ser reintegrados à sociedade, o que desconsidera as deficiências das políticas sociais a que estavam submetidos. Sob a égide da Doutrina da Situação Irregular permanecemos até o final do século XX, quando ocorreu a promulgação da Constituição Federal em 1988.

## **A Teoria da proteção integral**

No Brasil, as décadas de 1980 e 1990 são marcadas por grandes mobilizações sociais com vistas ao fim da Ditadura Militar, vigente desde 1964, e pela reconquista de direitos democráticos perdidos.

No bojo dessas mobilizações cria-se uma atmosfera propícia para a discussão sobre reconhecimento dos direitos humanos e em especial, dos direitos da criança e do adolescente, secularmente negligenciados ou até negados pelo Estado.

Ao mesmo tempo em que vários organismos nacionais e internacionais iniciam uma série de críticas ao Código de Menores e à Política de Bem-estar do Menor e a desmistificação

do pensamento vigente de que os “menores”, institucionalizadas ou nas ruas, eram em grande maioria composta por delinquentes (Rizzini e Rizzini, 1991). De forma organizada, a grande maioria da sociedade civil, através de movimentos sociais de defesa dos direitos da criança e do adolescente - incluem-se aqui instituições não-governamentais e movimentos sociais como Meninos e Meninas de Rua, a Pastoral do Menor, técnicos de diversas áreas do conhecimento, o Ministério Público, o Poder Judiciário, dentre outros -, passam a exigir a criação de uma nova lei que garanta os direitos da criança e do adolescente e que os reconheça enquanto sujeitos e destinatário dos mesmos e, como forma de pressão aos Constituintes da Assembleia Nacional de 1986, organizou-se um movimento nacional em prol desses direitos. Todos se reúnem em torno do Fórum de Defesa da Criança e do Adolescente, e nele foi construído e apresentado na câmara dos deputados e no senado o projeto “Normas Gerais de Proteção à Infância e a Juventude” que, depois de muitas discussões, culminou com a promulgação da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que deu origem ao Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Macedo, 2017).

A Teoria da Proteção Integral inspirou-se na Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989, um tratado internacional firmado em Assembleia da ONU, ratificado por quase duas centenas de países, inclusive o Brasil, que estabelece os princípios e as obrigações dos Estados para proteger e promover os direitos humanos das crianças e dos adolescentes: é um conjunto de princípios e normas que reconhecem as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos, em contraposição à visão de que eles são objetos de intervenção dos adultos ou do Estado. Essa teoria se baseia na ideia de que as crianças e os adolescentes são pessoas em desenvolvimento, que precisam de cuidados especiais e prioritários da família, da sociedade e do Estado, para garantir o seu bem-estar, a sua dignidade, a sua liberdade e a sua participação social.

Assim, o final do século XX consolida a Teoria da Proteção Integral como referencial paradigmático para compreender os direitos de crianças e adolescentes na contemporaneidade. Os referidos direitos estão albergados nos princípios que fundamentam as políticas, convenções, legislações que incidem sobre a temática dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O princípio da Proteção Integral é a espinha dorsal da Teoria da Proteção Integral, juntamente com os princípios da universalidade, do caráter garantista e do melhor interesse da criança.

[...] a Proteção Integral desempenha papel estruturante no sistema na medida em que reconhece sob a ótica da integralidade, ou seja, o reconhecimento de todos os direitos

fundamentais inerentes à pessoa humana e, ainda, direitos especiais decorrentes da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, que se articulam, produzem e reproduzem de forma recíproca (Veronese, 2003, p. 439).

A esse rol princípios estruturantes estão vinculados outros princípios chamados de concretizantes, como: prioridade absoluta, humanização do atendimento, políticas públicas, descentralização político-administrativa e integração operacional dos órgãos do poder público.

O princípio da universalidade estabelece que crianças e adolescentes constituem uma categoria sem distinções de qualquer ordem, contrapondo-se de forma decisiva à concepção da doutrina da situação irregular, que segregava crianças e adolescentes com base em sua condição social. Como pilares de sustentação do princípio da proteção integral e da universalidade, encontram-se os princípios que orientam as decisões em todas as instâncias, sejam órgãos do poder público, privado ou da sociedade em geral, assegurando o melhor interesse da criança e do adolescente, protegendo, garantindo e defendendo a efetivação de seus direitos.

Portanto, a Proteção Integral implica em uma mudança de paradigma na forma de entender e tratar as crianças e os adolescentes, que deixam de ser vistos como objetos passivos, dependentes, para serem reconhecidos como sujeitos ativos, capazes e participantes, que têm voz, opinião, vontade e interesses próprios, que devem ser respeitados e protegidos pelo mundo adulto e considerados nas decisões que afetam as suas vidas e, para tanto exige uma atuação integrada e articulada dos diversos atores e instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, como o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os Conselhos Tutelares, os Conselhos de Direitos, as Políticas Públicas, as Organizações da Sociedade Civil, as Famílias e as próprias Crianças e Adolescentes, que devem atuar de forma coordenada e cooperativa para prevenir, proteger e reparar os direitos violados ou ameaçados das crianças e dos adolescentes.

Concluimos que a Teoria da Proteção Integral constitui um avanço jurídico, social e político significativo na defesa e promoção dos direitos de crianças e adolescentes, reconhecendo-os como cidadãos plenos, sujeitos de direitos e deveres. Essa teoria sublinha a importância de respeitar, proteger e valorizar esses jovens, não apenas como indivíduos em desenvolvimento, mas também como membros fundamentais da sociedade. Esse reconhecimento é resultado de uma longa trajetória de movimentos internacionais e nacionais, consolidada por meio de convenções internacionais e constituições federais dos países signatários. Em conjunto com suas legislações específicas, essas normativas estabelecem e garantem os direitos dos adolescentes, oferecendo tanto um arcabouço legal quanto mecanismos



concretos para a efetivação desses direitos. Esse conjunto de documentos reflete um compromisso global com o respeito à dignidade das atuais e futuras gerações de crianças, adolescentes e jovens.

### **A teoria da proteção integral no âmbito internacional**

No cenário internacional, a Declaração de Genebra de 1924 é um marco na história da proteção dos direitos de crianças e adolescentes, sendo o primeiro documento internacional a garantir-lhes direitos e proteção especial. Este documento pioneiro lançou as bases para a teoria da proteção integral, que sublinha a necessidade de proteger a criança e o adolescente de forma abrangente, sem qualquer tipo de discriminação, seja por raça, nacionalidade, crença ou qualquer outra característica.

A Declaração de Genebra estabeleceu, ainda, o dever de garantir a integridade familiar das crianças e adolescentes, assegurando que fossem proporcionadas condições adequadas para o seu desenvolvimento pleno, tanto nos aspectos materiais quanto morais e espirituais. Reforçou a importância de tratar, alimentar, assistir e educar a criança, assegurando-lhe o direito primordial de receber socorro em qualquer circunstância. Esse marco representa um avanço significativo na concepção dos direitos da criança e do adolescente, estabelecendo princípios fundamentais que ainda hoje norteiam as ações e políticas voltadas para sua proteção e desenvolvimento integral. A partir dessa declaração, a comunidade internacional passou a reconhecer a importância de criar um ambiente propício ao crescimento saudável e à realização plena das crianças e adolescentes, respeitando sua individualidade, dignidade e potencialidades.

Este reconhecimento fomentou o desenvolvimento de uma série de convenções e tratados subsequentes, culminando em instrumentos jurídicos mais abrangentes, como a Declaração Internacional sobre os Direitos da Criança de 1959. Esses desdobramentos refletem o compromisso global em assegurar que cada criança e adolescente tenha acesso aos meios necessários para desenvolver-se plenamente, em um ambiente que valorize e promova seu bem-estar integral.

A Declaração Internacional sobre os Direitos da Criança de 1959 ampliou os direitos e garantias conferidos a crianças e adolescentes em nível global. Essas conquistas refletem a consciência crescente da sociedade em relação à importância de assegurar um futuro justo e promissor para as gerações mais jovens, reconhecendo-as como sujeitos de direitos plenos e protagonistas de sua própria história quando inscreve:

A criança gozará todos os direitos enunciados nesta Declaração. Todas as crianças, absolutamente sem qualquer exceção, serão credoras destes direitos, sem distinção ou discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição, quer sua ou de sua família (Declaração Universal dos Direitos da Criança - ONU).

Outros documentos internacionais sucederam-se à Declaração Universal dos Direitos da Criança, tais como a Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica de 1969, que em seu artigo 19 reafirma os direitos da criança: “Toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte de sua família, da sociedade e do Estado”.

Ainda na esfera internacional, destaca-se a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança que estabeleceu as bases conceituais para os direitos das crianças e dos adolescentes. Trata-se de um documento adotado por unanimidade pela Assembleia Geral das Nações Unidas em novembro de 1989, cujo preâmbulo reconhece a dignidade e os direitos humanos inerentes a todas as pessoas e, ressalta o consenso internacional sobre a necessidade de assegurar a proteção e o pleno desenvolvimento das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento, com necessidades específicas e exigindo proteção e cuidado adequados da família do Estado e da sociedade.

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança possui caráter vinculante e tem natureza coercitiva, impondo a cada país signatário a responsabilidade de promover e cumprir seus princípios. Com o objetivo de assegurar o cumprimento dessas obrigações, foram estabelecidos mecanismos de monitoramento que permitem verificar a implementação das disposições e compromissos por parte de cada Estado.

A Convenção representa um consenso de que existem alguns direitos básicos universalmente aceitos e que são essenciais para o desenvolvimento completo e harmonioso de uma criança. Representa, em definitivo, o instrumento jurídico internacional mais transcendente para a promoção e exercício dos direitos da criança (Pereira, 1996, p. 67).

A temática dos direitos da criança e do adolescente adquiriu grande relevância na sociedade contemporânea, ganhando destaque no âmbito do sistema internacional de direitos. Isso proporcionou aos sistemas nacionais referências para a construção de suas próprias legislações e instrumentos destinados a garantir os direitos das pessoas que necessitam de

proteção. Esses marcos legais representam etapas importantes na consolidação dos direitos da criança e do adolescente tanto em nível internacional quanto nacional.

Apesar dos desafios enfrentados na implementação desses direitos em alguns países, é essencial ressaltar os esforços realizados para assegurar a proteção, o desenvolvimento e o bem-estar das crianças e dos adolescentes em todo o mundo.

Neste contexto, emerge, no final do século XX, no Brasil, a Teoria da Proteção Integral como um referencial paradigmático para a compreensão dos direitos da criança e do adolescente na contemporaneidade. A partir desse enfoque, busca-se assegurar não apenas a proteção desses sujeitos, mas também o pleno desenvolvimento de suas potencialidades (Custódio, 2008).

Nesse sentido, torna-se fundamental que os direitos garantidos aos adolescentes e jovens sejam efetivados e se incluam como voz que deve ser ouvida e considerada nas decisões que afetam suas vidas. Os novos paradigmas também enfatizam a importância da prevenção de violações dos direitos, da promoção da igualdade e da inclusão, bem como da participação ativa e significativa desses sujeitos nas questões que lhes dizem respeito. Assim, a compreensão dos direitos do adolescente como uma prioridade na agenda global evidencia a busca por uma sociedade mais justa, equitativa e comprometida com o bem-estar e o pleno desenvolvimento de suas futuras gerações.

### **A teoria da proteção integral na legislação nacional**

No Brasil, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 05 de outubro de 1988 é instituída a Teoria da Proteção Integral. O artigo 227 da Constituição Federal do Brasil estabelece o seguinte:

Art.227: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 1988).

As garantias constitucionais e democráticas constituíram a base fundamental do Direito da Criança e do Adolescente e da Teoria da Proteção Integral provocando um reordenamento jurídico, político e institucional.

A Constituição da República Federativa do Brasil e suas respectivas garantias democráticas constituíram a base fundamental do Direito da Criança e do Adolescente

interrelacionando os princípios e diretrizes da teoria da proteção integral, que por consequência provocou um reordenamento jurídico, político e institucional sobre todos planos, programas, projetos ações e atitudes por parte do Estado, em estreita colaboração com a sociedade civil, nos quais os reflexos se (re)produzem sobre o contexto sócio histórico brasileiro (Custódio, 2009, p. 26). Neste mesmo sentido, Paula (1995, p.91) esclarece:

[...] logo depois do advento da Constituição uma das grandes discussões a respeito do ordenamento jurídico era de remoção do chamado entulho autoritário, ou seja, de uma série de leis que eram incompatíveis com a constituição e que ainda estava em vigor. A Constituição estabeleceu normas gerais e era necessário ou revogar essas leis expressamente ou, então que o supremo Tribunal Federal declarasse essas leis inconstitucionais (Paula, 1995, p. 91).

Na esfera infraconstitucional, a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei nº 8.069/90, consolida essas mudanças no ordenamento jurídico brasileiro. Essas transformações são expressas por meio da substituição da antiga doutrina da situação irregular pela abordagem da proteção integral, que redefine a forma como a sociedade compreende e atua em relação à infância e à adolescência.

A inclusão dos Direitos Fundamentais de crianças e adolescentes no Estatuto da Criança e do Adolescente, como o direito à vida, à saúde, à educação, à cultura, ao lazer, e à convivência familiar e comunitária, representa um marco na proteção desses grupos. Esses direitos estão alicerçados em um sistema de garantias que visa não apenas torná-los efetivos, mas também assegurar a preservação da dignidade dos adolescentes e jovens e protegê-los contra qualquer forma de negligência, discriminação, exploração e opressão. Essa abordagem é central na Teoria da Proteção Integral, que se manifesta por meio de um Sistema de Garantias de Direitos.

O Sistema de Garantias de Direitos, conforme estabelecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), está em plena sintonia com as diretrizes de descentralização das ações. Esse sistema preconiza que as ações sejam coordenadas de forma articulada entre os diversos segmentos da sociedade e do Estado, com o objetivo de garantir a efetividade dos direitos assegurados. Essa articulação é fundamental para que as políticas públicas sejam implementadas de maneira eficaz, alcançando todas as camadas da sociedade e, assim, promovendo uma verdadeira transformação social em favor da infância e da adolescência.

Neste sentido cabe aqui evidenciar um conceito de garantia:

A garantia de um direito deve ser entendida como uma técnica jurídica idônea para assegurar o cumprimento ou a efetividade do conteúdo de uma norma, fixada com antecipação. Nesse contexto, o conceito de garantia pertence ao reino da certeza

devida. Como concepção filosófica, a garantia pertence à cultura da não discricionariedade. Por isso o conceito de garantia é absolutamente inovador no campo dos temas vinculados à infância (Mendez, 1998, p. 13).

Portanto, a nova organização das políticas de atendimento está baseada nas medidas de proteção caráter socioeducativa e essencialmente pedagógica, buscando não apenas punir, mas também promover o desenvolvimento social, emocional, educacional e cultural dos adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade.

[...] criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana. Sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade (Brasil, 1990).

Entende-se, então, que a Teoria da Proteção Integral vai além de uma simples adesão aos princípios propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU), pois,

[...] foi capaz de articular uma teoria própria em determinado momento histórico, porque conseguiu ao mesmo tempo conjugar necessidades sociais, premente aos elementos complexos que envolveram mudanças de valores, princípios, regras e nesse contexto conviver com a perspectiva emancipadora do reconhecimento dos direitos fundamentais à criança e ao adolescente (Custódio, 2009, p. 30).

Esse longo processo, que culminou na ruptura com o paradigma anterior, inaugurou uma nova perspectiva sobre as questões relacionadas à adolescência e juventude, especialmente no que se refere às juventudes oriundas das camadas sociais mais vulneráveis.

No Brasil, nos últimos 30 anos, ocorreram avanços significativamente nas políticas públicas voltadas ao atendimento de crianças, adolescentes e jovens e, dentre estes, destacam-se as políticas de saúde, com acompanhamento das mães desde o pré-natal até a fase de amamentação, a universalização do acesso à educação, especialmente nos níveis infantil e fundamental, e as políticas públicas de combate ao trabalho infantil e à exploração sexual comercial. Esses avanços foram possíveis graças à criação de uma rede de serviços e apoio dentro do sistema de garantias de direitos.

Embora o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, bem como o Estatuto da Juventude, sublinhe a importância de políticas de prevenção, é evidente que tanto a sociedade quanto o Estado têm focado mais na repressão e combate do que na prevenção e proteção quando diz respeito à população juvenil. De acordo com o Levantamento Anual do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, publicado em 2019 com dados referentes

ao ano de 2017, existiam 26.109 (vinte e seis mil cento e nove) adolescentes e jovens dentro do sistema de atendimento socioeducativo, atendidos nas 484 (quatrocentos e oitenta e quatro) unidades socioeducativas do país, sendo 25.063 (vinte e cinco mil e sessenta e três) são do sexo masculino cumprindo medida socioeducativa de restrição e privação de liberdade. Destes, 17.811 (dezessete mil, oitocentos e onze) internados mediante sentença de condenação, ou seja, privados de liberdade, o que representa 71,8% em relação ao total daqueles que estão em conflito com a lei. O que demonstra uma incidência muito alta de adolescentes e jovens autores (as) de atos infracionais que estão privados de liberdade, o que aponta para escolha preferencial de políticas e ações de repressão às de prevenção. Conforme evidencia Scarfó (2013, p. 88):

A reclusão em unidades penais vem sendo utilizada como uma solução estatal com o fim de resolver conflitos sociais, constituindo-se o cárcere como um lugar para onde vão aquelas pessoas que, em sua maioria, não se beneficiaram plenamente dos direitos à educação, trabalho, saúde, moradia e outros tipos de garantias e direitos (Scarfó, 2013, p. 88).

Sem deixar de reconhecer avanços e conquistas referentes aos direitos de crianças, adolescentes e jovens, tais conquistas não significam que haja uma cobertura adequada da problemática social da infância e das juventudes no Brasil, se considerar indicadores de miséria e violência que recaem sobre esse segmento populacional. Portanto, há uma necessidade urgente de um contínuo processo de reordenamento institucional, que assegure a efetivação dos direitos e ofereça respostas adequadas aos desafios impostos pelo contexto histórico atual. Isso deve ser feito levando em consideração as demandas e aspirações desses segmentos sociais.

### **Considerações finais**

O presente artigo buscou analisar a evolução histórica e normativa das políticas públicas de atendimento a crianças, adolescentes e jovens no Brasil, com foco especial na transição da doutrina da situação irregular para o paradigma da proteção integral, consolidado com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990. A trajetória percorrida revela um cenário marcado por contradições e desafios, onde práticas assistencialistas e criminalizantes, herdadas dos antigos Códigos de Menores, coexistiram e, em parte, ainda coexistem com as diretrizes garantistas e educativas propostas pelo ECA.

A análise demonstra que, apesar dos avanços normativos significativos, especialmente com a adoção da Teoria da Proteção Integral, as políticas de atendimento às crianças,

adolescentes e jovens ainda enfrentam dificuldades para se alinhar plenamente aos princípios legais. A persistente dicotomia entre o discurso legal e a sua efetivação evidencia a necessidade de qualificação e reordenamento dessas políticas, reforçando o compromisso com os direitos e a dignidade da infância e das juventudes na perspectiva da multidimensionalidade do ser humano.

A transição da doutrina da situação irregular para a proteção integral representou um marco importante na garantia dos direitos de crianças e adolescentes, reconhecendo-os como sujeitos de direitos e não mais como objetos de intervenção do Estado. No entanto, a implementação desses direitos ainda enfrenta obstáculos, especialmente no que diz respeito à efetivação de políticas públicas que priorizem a prevenção e a proteção, em detrimento de práticas repressivas e punitivas.

O estudo também destacou a influência de marcos internacionais, como a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989, na construção de um arcabouço legal que busca garantir o desenvolvimento pleno e a proteção integral de crianças e adolescentes. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 e o ECA consolidaram esses princípios, estabelecendo um sistema de garantias de direitos que visa à proteção, promoção e reparação dos direitos violados.

Contudo, os dados apresentados sobre o sistema socioeducativo brasileiro revelam uma realidade preocupante, com um número significativo de adolescentes privados de liberdade, o que indica uma tendência à criminalização e à repressão, em detrimento de políticas preventivas e de reinserção social. Essa realidade reforça a necessidade de um contínuo processo de reordenamento institucional, que assegure a efetivação dos direitos e ofereça respostas adequadas aos desafios impostos pelo contexto histórico atual.

## Referências

ABRAMOVAY, M. **Escolas e Prisões: novos temas e novos desafios**. São Paulo: Editora Garamond, 2013.

ALTHUSSER, L. **Aparelhos ideológicos de Estado**. Rio de Janeiro: Graal, v. 2, 1985.

ARIÈS, P.. **História social da criança e da família**. 2 ed. Rio de Janeiro: LTCA, 2011.

BOCCA, M. C. **Ato Infracional na adolescência: um fenômeno contemporâneo**. UNIPAR, Umuarama, v. 13, n. 2, p. 169-179, maio/ago. 2009. Disponível em:

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

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

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos (MDH). **Levantamento anual SINASE (2013 2017, 2022)**. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE**. Brasília: CONANDA, 2006.

CHAMBOULEYRON, R. Jesuítas e as crianças no Brasil quinhentista. In: PRIORE, Mary del. (Org.) **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1999.

CUSTÓDIO, A.V. **Direito da Criança e do Adolescente**. Criciúma: Unesc, 2009. Disponível em: [https://www.academia.edu/23711816/Direito\\_da\\_Criança\\_e\\_do\\_Adolescente](https://www.academia.edu/23711816/Direito_da_Criança_e_do_Adolescente) Acesso em: 20 set. 2022.

FALEIROS, Vicente. **Infância e processo político no Brasil**, 1995. In: PILLOTTI, Francisco; Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/401846217/Infancia-e-Processo-Politico-No-Brasil-FALEIROS-2011>. Acesso em: 14 ago.2023.

FERRANDIN, M. **Ato penal juvenil: aplicabilidade dos princípios e garantias do ato penal**. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

FIALHO, Lia M.F. **A vida de jovens infratores privados de liberdade**. Fortaleza: UFC, 2015a.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**; tradução de Raquel Ramalhete. 42. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1988.

GÓES, J.R.de; FLORENTINO, M. Crianças Escravas, Crianças dos Escravos. Del PRIORE, Mary (Org.) **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2004.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. Tradução Dante Moreira Leite. 6ª. Ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1999.

JUNQUEIRA, I. De C.. **Ato infracional e direitos humanos: a internação de adolescentes em conflito com a lei**. Campinas, SP: Servanda Editora, 2014.

MARCILIO, M. L. **História social da criança abandonada**. São Paulo: Hucitec, 1998.

MENDEZ, E.G. Legislação de Menores na América Latina: uma doutrina em situação irregular. In **Cadernos de Direito da Criança e do Adolescente**, v. 2 - 2ª ed., Recife - BR, ABMP, 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional sobre os direitos da criança**. Genebra: Organização das Nações Unidas, 1989.

PRIORE, M. Del. **A história da criança no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 2004.



RIIZZINI, I. **O século Perdido: Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

UNICEF. **Declaração de Genebra**. Brasil, Legislação, Normativas, Documentos e Declarações. Genebra: Organização das Nações Unidas, 1924. Disponível em: [www.unicef.org.br](http://www.unicef.org.br). Acesso em: 20 ago.2023.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasil, Legislação, Normativas, Documentos e Declarações. Genebra: Organização das Nações Unidas, 1948. Disponível em: [www.unicef.org.br](http://www.unicef.org.br). Acesso em: 20 ago.2023.

VERONESE, J.R.P.. **Interesses difusos da criança e do adolescente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

VOLPI, Mario (Org.). **Adolescentes privados de liberdade: a normativa nacional e internacional & reflexões acerca da responsabilidade penal**. FONACRIAD, 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.



Como citar este artigo (Formato ABNT):

ALENCAR, Francisca Carminha Monteiro de Lima Salatiel de; AZEVEDO, Crislane Barbosa. A Política de Atendimento à Infância e Adolescência no Brasil: Da Invisibilidade ao Reconhecimento de Direitos. **Id on Line Rev. Psic.**, Fevereiro/2025, vol.19, n.75, p.112-136, ISSN: 1981-1179.

Recebido: 19/02/2024; Aceito 24/02/2025; Publicado em: 28/02/2025.