

MÁRCIO R DE OLIVEIRA

The background of the cover is a solid yellow color. Overlaid on this background are several thick, expressive yellow brushstrokes. One large stroke starts from the top left and curves towards the center. Another stroke starts from the top right and curves towards the center. A third stroke starts from the bottom left and curves towards the center. These strokes create a sense of movement and energy behind the text.

# ATO INFRACIONAL E SOCIO EDUCAÇÃO

**PREMISSAS ÉTICO-PEDAGÓGICAS** PARA  
PROGRAMAS DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO



## **FICHA TÉCNICA**



# APRESENTAÇÃO

Este livreto é um recurso educacional gerado a partir do projeto de pesquisa intitulado *Punitivismo, racismo e outros equívocos no atendimento a adolescentes em conflito com a lei no Brasil: reflexões sobre a dimensão fundamental ético-pedagógica da política socioeducativa*, desenvolvido pelo autor junto ao Programa de Mestrado Profissional em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (Promestre FAE/UFMG).

A pesquisa confere se a execução dos programas e serviços de atendimento socioeducativo destinados a adolescentes e jovens em conflito com a lei penal correspondem, na prática, aos princípios e diretrizes consagrados na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e outras normas internacionais, na Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), na Lei Federal nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA), na Lei Federal nº 12.594/2012 (Lei do SINASE) e nas normativas baixadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

Mais ainda, questiona se a execução da política nacional socioeducativa é orientada ou não por um projeto pedagógico além da educação escolar formal e se os fundamentos teórico-metodológicos eventualmente adotados são eficazes para o alcance dos objetivos legais das medidas socioeducativas: responsabilização subjetiva pelo ato infracional e integração de direitos sociais do(a) adolescente/jovem infrator(a)<sup>1</sup>, de forma que possa exercer um papel construtivo na sociedade<sup>2</sup>.

Passados mais de 30 anos desde o advento do ECA, sabemos que todos os estados e muitos municípios já implementaram, de algum modo, os seus planos e programas de atendimento socioeducativo, mas não se sabe em

---

1 Objetivos determinados no artigo 1º, § 2º da Lei Federal nº 12.594/2012

que medida estes planos e programas atendem, de fato, aos princípios e especificações dispostos na legislação de proteção à infância e juventude, para a sua criação e funcionamento.

Como toda política pública, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) precisa ser permanentemente monitorado, avaliado e aperfeiçoado. Essa vigilância por parte dos órgãos e instituições que compõem o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) é necessária, ainda, para evitar os riscos de retrocessos que, volta e meia, ameaçam os direitos humanos fundamentais das crianças e adolescentes.

Com esse espírito, espera-se que essa pequena cartilha possa contribuir, em alguma medida, para a revisão e aperfeiçoamento dos planos e programas estaduais e municipais de atendimento socioeducativo, quanto aos aspectos de gestão, de estruturação, teórico-metodológico, pedagógico e de composição e formação permanente dos seus quadros de recursos humanos.

E assim tentar contribuir para que a atuação dos governos e dos(as) profissionais que interagem cotidianamente com os adolescentes e jovens que recebem medidas socioeducativas se torne cada vez mais alinhada com o princípio constitucional da prioridade absoluta<sup>3</sup> e a doutrina da proteção integral<sup>4</sup>.

Belo Horizonte, primavera de 2024.

---

3 CRFB/88, artigo 227

4 ECA, artigo 1º

1. Para saber um pouco sobre  
**modelos de Justiça Juvenil**  
**6**

A) Modelo de proteção ou tutelar  
**6**

B) Modelo de responsabilidade  
ou de justiça.  
**8**

2. Bases normativas da política  
pública socioeducativa no Brasil  
**10**

2.1. O que diz a Constituição  
**10**

2.2. O sistema de responsabilização  
juvenil previsto no ECA  
**11**

2.3. Espécies de medidas  
socioeducativas  
**15**

3. Proteção e responsabilização:  
a dupla finalidade das medidas  
socioeducativas e o interesse público  
a elas inerente  
**20**

4. Os programas de atendimento  
socioeducativo e o interesse público  
a eles inerente  
**22**

5. Alguns conceitos importantes  
**25**

6. Responsabilidades da União,  
estados e municípios: quem faz o quê  
no SINASE  
**26**

7. Planos decenais de atendimento  
socioeducativo e inscrição dos  
programas de atendimento nos  
conselhos de direitos da criança e  
do adolescente: o controle social do  
SINASE

**28**

8. Requisitos gerais para a criação  
e funcionamento dos programas de  
atendimento socioeducativo  
**34**

# SUMÁRIO

# 1. PARA SABER UM POUCO SOBRE MODELOS DE JUSTIÇA JUVENIL

Entre o final do Século XIX e o final do Século XX sucederam-se no plano internacional três grandes modelos ou sistemas de Justiça Juvenil, assim entendido o modo como os países lidam com crianças e adolescentes que praticam condutas contrárias às leis penais. Os dois principais modelos que se sucederam nesse período foram: Ao longo desse período foram<sup>5</sup>:

## A) MODELO DE PROTEÇÃO OU TUTELAR

Esse modelo considerava crianças e adolescentes como sujeitos incapazes ou vulneráveis, portanto insuscetíveis de responderem penalmente por seus atos e necessitados da tutela dos adultos e do estado, mas ao mesmo tempo perigosos socialmente.

Não eram considerados como sujeitos de direitos e sim como objetos da intervenção dos adultos e do Estado. Além disso, o *modelo tutelar* se caracterizava por não fazer qualquer distinção entre crianças e adolescentes em situação de risco social e autores de infrações penais, uma vez que as legislações previam o mesmo tratamento para todos.

O modelo tutelar se caracterizava pela ambiguidade *entre a defesa da criança e a defesa da sociedade contra essa criança que se torna uma ameaça à ordem pública*<sup>6</sup>, levando à crença de que crianças e adolescentes pobres e ao desabrigo de proteção familiar adequada constituíam uma ameaça social.

---

5 Valente e Sanz Mulas (2003) e Tascón (2010)

6 Rizzini (2002, p. 19)

A intervenção do poder público, representado principalmente pela figura do juiz de menores, visava a corrigir, regenerar ou reformar aqueles indivíduos, para então devolvê-los à sociedade como *cidadãos úteis e ordeiros*.

Desenvolveu-se, assim, assim, uma *doutrina do direito do menor* baseada no binômio **carência/delinquência**, que representam os pilares da **doutrina da situação irregular** que fundamentou uma política de institucionalização generalizada de crianças pobres que atravessou praticamente todo o Século XX, inclusive no Brasil<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Em 1927, foi promulgado o primeiro Código de Menores do Brasil, considerado o primeiro da América Latina (RIZZINI, 2002, p. 26), conhecido como Código Mello Matos, uma consolidação das leis de assistência e proteção aos menores, promulgada sob a coordenação do então Juiz de Menores do Rio de Janeiro. Esse código previa medidas assistenciais e preventivas e conferia ao juiz de menores uma autoridade controladora e protetorista sobre a infância pobre, com poderes quase ilimitados para encaminhar crianças e adolescentes às instituições. Nos anos 1940, foi criado no âmbito do Ministério da Justiça o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), com a finalidade de atender menores delinquentes e desvalidos. O SAM acirrou a cultura da internação com quebra dos vínculos familiares e foi extinto em 1964, por força da Lei n. 4.513, que criou a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), encarregada da execução da chamada Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), cujos braços estaduais eram as FEBEM's. A PNBEM foi mantida pela Lei Federal n. 6.697, de 10 de outubro de 1979 - Novo Código de Menores -, dispondo sobre assistência, vigilância e proteção a menores de até 18 anos de idade e que se encontrassem em situação irregular, assim entendidas as hipóteses previstas em seu artigo 2º: I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III - em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI - autor de infração penal.

**NEGAÇÃO  
DE DIREITOS  
HUMANOS**

**CONTROLE  
SOCIAL  
DE CRIANÇAS  
POBRES**



**AUTORITARISMO**

## A doutrina da **SITUAÇÃO IRREGULAR**

Embasou uma política que, desenvolvida com base na diretriz centralizadora da ditadura militar, realizou um verdadeiro controle social de crianças e adolescentes que não tinham seus direitos respeitados. Como exemplo desse controle social tem-se a cassação do pátrio poder e a imposição de medida privativa de liberdade a crianças e adolescentes em risco pessoal e social, sem tempo e condições determinados; limitação da participação sobre o tema da infância e da juventude à autoridade policial, administrativa e judicial; etc.\*

\*JÚNIOR, Felício Pontes. Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, Série Direitos da Criança n. 3., Malheiros Editores, São Paulo,1983

## B) MODELO DE RESPONSABILIDADE OU DE JUSTIÇA.

Com as mudanças econômicas, culturais e sociais verificadas a partir dos anos 1960 e em razão do aumento dos índices de atos infracionais atribuídos a crianças e adolescentes, o modelo tutelar passou a ser questionado, justamente por tratar do mesmo modo aqueles que eram acusados de praticar ilícitos penais e os que unicamente se encontravam em situação de vulnerabilidade social, fazendo com que esse modelo passasse a ser percebido como um sistema de controle social coercitivo e discriminatório<sup>8</sup>.

Esse debate aprofundou-se partir do final dos anos 1970 e ao longo de toda a Década de 80, levando à elaboração de uma nova base normativa no âmbito da ONU, na qual se destacam a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (Convenção, 1989), as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e Juventude (Regras de Beijing, 1985), as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (Regras de Havana, 1990) e as Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinqüência Juvenil (Diretrizes de Riad, 1990).

Em substituição ao modelo geral tutelar ou de proteção, estas normas inauguraram um *modelo de responsabilidade ou de justiça*, que preconiza a possibilidade de aplicação de uma medida responsabilizadora ao adolescente a quem se atribua a prática de um ato infracional, mas com um viés garantista e conteúdo essencialmente educativo.

Nesse novo modelo, o adolescente é reconhecido como sujeito titular de direitos e obrigações compatíveis com sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento e não como um ser incapaz – um objeto - que necessite da tutela dos adultos ou do Estado.

---

<sup>8</sup> Tascón, (2010, p. 126)

O novo modelo de Justiça Juvenil adotado pela ONU referencia-se nos seguintes princípios da não discriminação, do superior interesse da criança e do direito à vida e ao desenvolvimento saudável e se constrói a partir das seguintes linhas gerais<sup>9</sup>:

- ✓ **a) prevenção da delinquência juvenil;**
- ✓ **b) conceito estrito de delito (princípio da legalidade), não podendo a criança ou adolescente responder por uma conduta que, se praticada por um adulto, não seria considerada infração penal;**
- ✓ **c) estabelecimento de uma idade mínima e uma idade máxima de responsabilização por fatos penais;**
- ✓ **d) desjudicialização;**
- ✓ **e) reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos (inclusive processuais);**
- ✓ **f) diversidade de medidas; e,**
- ✓ **g) excepcionalidade e brevidade das medidas de privação de liberdade.**

Podemos dizer que estas são as diretrizes ou princípios gerais de um novo sistema de justiça penal juvenil baseado na *doutrina da proteção integral*.

---

9 Tascón (2010, p. 93)

**GARANTISMO**

**PRIORIDADE  
ABSOLUTA**



**PROTEÇÃO  
INTEGRAL**

## **O NOVO PARADIGMA**

**Crianças e adolescentes como sujeitos de direitos exigíveis com base na lei e que devem ser assegurados, com absoluta prioridade, pela família, pela sociedade e pelo estado.**