

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

ANGÉLICA BARROSO BASTOS

**DIREITOS HUMANOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES:  
As contribuições do Estatuto da Criança e do Adolescente para a efetivação  
dos Direitos Humanos infanto-juvenis**

Belo Horizonte

2012

ANGÉLICA BARROSO BASTOS

**DIREITOS HUMANOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES:  
As contribuições do Estatuto da Criança e do Adolescente para a efetivação dos  
Direitos Humanos infanto-juvenis**

Dissertação apresentada, sob a orientação da Professora Doutora Mariá Aparecida Brochado Ferreira, na linha de pesquisa Direito, Razão e História, ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

(Pesquisa desenvolvida com o financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ)

Belo Horizonte

2012

B327d Bastos, Angélica Barroso  
Direitos humanos das crianças e adolescentes : as contribuições do Estatuto da Criança e do Adolescente para a efetivação dos direitos humanos infanto-juvenis / Angélica Barroso Bastos. – 2012.

Orientadora: Mariá Aparecida Brochado Ferreira  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

Inclui bibliografia

1. Direito – Filosofia – Teses 2. Direitos humanos 3. Direitos das crianças 4. Crianças – Estatuto legal, leis, etc. – Brasil 5. Direitos dos adolescentes 6. Menores – Legislação – Brasil  
I. Título

CDU <sub>(1997)</sub> 347.157(81):342.7  
342.7:347.157(81)

Angélica Barroso Bastos

**DIREITOS HUMANOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES:  
As contribuições do Estatuto da Criança e do Adolescente para a efetivação dos  
Direitos Humanos infanto-juvenis**

Dissertação apresentada e aprovada junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais visando à obtenção do título de Mestre.

Belo Horizonte,            de    de 2012.

Componentes da banca examinadora:

---

Professora Doutora Mariá Aparecida Brochado Ferreira (Orientadora)  
Universidade Federal de Minas Gerais

---

Professora Doutora Kelly Cristine Baião Sampaio  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Professora Doutora Fabiana de Menezes Soares  
Universidade Federal de Minas Gerais

---

Professor Doutor Brunello Stancioli (Suplente)  
Universidade Federal de Minas Gerais

Dedico este trabalho às quatro pessoas fundamentais em minha vida: meus pais Mariza e Geraldo, minha irmã Letícia e meu noivo Douglas: sem vocês, eu nada seria...

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela força, e à N<sup>a</sup>. S<sup>a</sup>. Aparecida por atender minhas súplicas.

Aos meus pais, Mariza e Geraldo, que com muita dedicação e humildade, sempre se preocuparam com minha formação (no sentido amplo da palavra), conduzindo-me no caminho em que eu pudesse me tornar uma pessoa cada vez melhor. Obrigada por serem pais tão presentes e carinhosos, me apoiando em meus sonhos e compartilhando das minhas angústias e alegrias.

À minha grande amiga e irmã Letícia, pelo apoio incondicional e presença constante, mesmo nas horas difíceis.

Ao meu noivo Douglas, que com muito carinho e paciência esteve presente nos momentos mais críticos (ajudando-me inclusive com os resumos e gráficos!), além de me fazer cada dia mais feliz, com seu amor e companhia.

À minha orientadora, professora Mariá Brochado, por ter confiado e acreditado em mim quando ingressei no Núcleo de Estudos *Paideia* Jurídica, dando-me oportunidades de aprendizado e crescimento que extrapolaram as questões puramente acadêmicas, ao ser, durante esses anos, muito mais que uma professora, uma amiga.

Aos professores Fabiana Soares, Kelly Sampaio e Brunello Stancioli por aceitarem participar da composição da banca avaliadora deste trabalho.

Ao Núcleo de Estudos *Paideia* Jurídica, e todos os seus integrantes, que através dos projetos desenvolvidos possibilitaram-me aprofundar ainda mais na pesquisa sobre os Direitos Humano-Fundamentais, e, especialmente, às amigas Égina Glauce e Valéria Dell’Isola, por compartilharem ideias e sentimentos.

Aos amigos da pós-graduação da UFMG, em especial à Nara Carvalho, Márcia Álvares e aos queridos amigos da “leveza” Rafael Moura, Mila Batista, Camila Almeida e Mário Tavernard, pelo apoio e pelos diálogos “extra-acadêmicos”.

Ao querido Moacyr Laterza, que tão gentilmente, emprestou-me vários livros raros para a escrita da dissertação.

Ao amigo Cláudio Duani pelos livros, oportunidades acadêmicas e diálogos.

Ao Diego Valadares, recente amigo, que me apresentou um novo olhar sobre a temática dos Direitos Humanos, além de ser um grande parceiro nas aulas.

Aos demais amigos, pela torcida e motivação, especialmente Mariana Costa Duarte, Felipe dos Santos (*in memoriam*), Agzelma Oliveira, Vanessa Barbosa, Reinaldo (Reivogel), Livia Máris, Andrezza Pimenta, Werlen Carla, moradoras e ex-moradoras da República Mistura Perfeita.

A todos os primos e tios, em especial à Família Barroso, pelo incentivo e carinho.

A CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), pela bolsa de estudos sem a qual não seria possível o desenvolvimento deste trabalho.

Por fim, agradeço a todos os meus alunos, que cotidianamente me estimulam e incentivam a seguir no caminho acadêmico.

A conclusão dessa etapa não seria possível sem a contribuição de cada um de vocês; a todos, meu muito obrigada!

*É um olhar para o ser menor, para o insignificante que eu me criei tendo. O ser que na sociedade é chutado como uma barata – cresce de importância para o meu olho. (Barros, Manoel de. 2001, p. 27)*



## RESUMO

Os direitos destinados especificamente às crianças e aos adolescentes, não só no ordenamento jurídico brasileiro, mas também em âmbito internacional, são algo relativamente recente, que ganhou maior visibilidade a partir do século XX. Por este motivo, muito se discute sobre a eficiência destes direitos destinados a uma classe especial da sociedade, que carece de cuidados específicos por serem pessoas em condições peculiares de desenvolvimento, gerando, muitas vezes, um sentimento de descrença por parte do senso comum no que tange à aplicação desta legislação especial. Deste modo, objetiva o presente trabalho abordar a evolução histórica desses direitos humanos das crianças e adolescentes, que só foram verdadeiramente implementados no Brasil com a promulgação da Constituição Federal em 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, modelo este extremamente vanguardista, que precisa ser efetivamente aplicado, o que somente será concretizado através de um esforço conjunto entre a sociedade civil e o Estado, pautando-se na educação inclusiva dos direitos humanos, o único caminho verdadeiramente legítimo para garantir-se a formação plena do cidadão.

**Palavras-chave:** direitos humanos – criança e adolescente – estatuto da criança e do adolescente – educação em direitos humanos.

## ABSTRACT

The rights of the child, or rights specifically directed to children and adolescents, are relatively recent in the Brazilian legal system and on the international level, and they have gained greater visibility as from the twentieth century. For this reason, much is still discussed about the efficiency of these rights for a special social class, which lacks special care because they are individuals in peculiar conditions of development. The lack of efficiency often generates a feeling of disbelief on the part of common sense as to the application of special legislation. Thus, the present work addresses the historical evolution of the human rights of the child which have in fact been codified in Brazil only with the promulgation of the 1988 Federal Constitution and the 1990 Statute of the Child and the Adolescent. This legal framework is extremely avant-garde and needs to be effectively enforced. This will only be achieved through a joint effort of civil society and the State, and mainly through human rights education, the only truly legitimate way to ensure full training of the individual to exercise citizenship.

**Keywords:** human rights – children and teenager – statute of children and teenager – education in human rights

## **Lista de Abreviaturas e Siglas**

Art. – Artigo

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos

PNEDH – Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

## Lista de Figuras

FIG. 1 Quadro dos principais instrumentos de proteção dos Direitos Humanos ratificados pelo Brasil .....	30
FIG. 2 Quadro comparativo das idades penais em países europeus .....	69
FIG. 3 Gráfico dos principais avanços dos direitos das crianças e dos adolescentes segundo os atores do Sistema de Garantia dos Direitos .....	85
FIG. 4 Gráfico do avanço nos últimos 20 anos na área da infância e adolescência segundo a sociedade civil .....	86

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>PARTE I – DIREITOS HUMANOS E A PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE .....</b>	<b>15</b>
<b>1 Notas introdutórias à temática dos Direitos Humanos .....</b>	<b>15</b>
<b>2 Proteção dos direitos das crianças e adolescentes no plano internacional .....</b>	<b>29</b>
<b>3 Proteção dos direitos das crianças e adolescentes no direito pátrio: a essência protetiva do Estatuto da Criança e do Adolescente e suas fases .....</b>	<b>41</b>
3.1 Fase penal indiferenciada .....	44
3.2 Fase tutelar .....	49
3.3 Fase garantista .....	54
<b>PARTE II – A PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UM MODELO NORMATIVO EFICAZ .....</b>	<b>63</b>
<b>1 Juridicidade eficiente do Estatuto da Criança e do Adolescente .....</b>	<b>63</b>
<b>2 Instrumentos metajurisdicionais de garantia dos direitos da criança e do adolescente .....</b>	<b>72</b>
<b>3 O que vem dando certo .....</b>	<b>84</b>
<b>PARTE III – DIREITOS HUMANOS E EDUCAÇÃO: A importância da Educação para a promoção e proteção dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes .....</b>	<b>98</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>110</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>113</b>
<b>ANEXO: Estatuto da Juventude .....</b>	<b>122</b>

## INTRODUÇÃO

Atualmente, falar em direitos humanos infanto-juvenis parece-nos algo natural, facilmente compreensível tendo em vista as legislações nacionais e internacionais existentes. Porém, o reconhecimento das crianças e dos adolescentes como sujeitos de direitos à proteção integral é tema relativamente recente, que remonta do início do século XX, quando os primeiros instrumentos normativos dedicados exclusivamente a esta matéria surgiram, como a Declaração dos Direitos da Criança de Genebra, de 1924, primeiro documento internacional sobre os Direitos da Criança.

No ordenamento jurídico brasileiro, desde o advento do Código Civil de 1916 (Lei nº. 3.071 de 01/01/1916), já se considera a criança e o adolescente detentores de certos direitos e deveres, como expresso em seu artigo 4º, que até mesmo o nascituro terá seus direitos resguardados. O Código Civil de 2002 (Lei nº. 10.406 de 10/01/2002), seguindo o Código anterior, define em seu artigo 3º que são absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil os menores de 16 anos, e relativamente incapazes, os adolescentes com idade compreendida entre os 16 e 18 anos (art. 4º). Segundo Caio Mário, os absolutamente incapazes têm direitos, podem adquiri-los, mas não são habilitados a exercê-los, não participando direta e pessoalmente de qualquer negócio jurídico. (PEREIRA, 1999, p. 169)

A incapacidade absoluta, para César Fiuza, tem como consequência o fato de não levar a vontade da pessoa em consideração, ou seja, é como se a pessoa, por ser menor de idade, não tivesse vontade própria e, por este motivo, a vontade que deve ser respeitada é a de seu representante legal. (FIUZA, 2011, p. 129) Contudo, como explica Gustavo Tepedino, a compreensão do regime das incapacidades previsto nos artigos supracitados do Código Civil, tem sua razão voltada para a proteção do patrimônio do incapaz, de modo que, no que tange às situações jurídicas existenciais, a vontade do incapaz deve ser preservada ao máximo possível, pois ninguém melhor do

que o próprio sujeito, incapaz ou não, para proteger, em determinadas circunstâncias íntimas, sua personalidade. (TEPEDINO, 2009, p. 203-204)

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, principalmente em seu artigo 227, e do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº. 8.069/90), certos direitos passaram a ser garantidos, como o direito à vida, à saúde, à liberdade, ao respeito, à dignidade, à convivência familiar e comunitária, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, à profissionalização e à proteção no trabalho para todas as crianças e todos os adolescentes. Foi a partir de então que estes passaram a ser juridicamente considerados *sujeitos de direitos à proteção integral*, devido a sua *condição peculiar de pessoa em desenvolvimento* pela legislação brasileira, e não apenas menores incapazes, objetos de tutela, de obediência e de submissão. Ressalte-se que, para a efetivação destes direitos é necessária a construção de novas relações para esses futuros adultos, baseada em relações afetivas, de proteção e de socialização, implicando em denúncia e responsabilização dos violadores de direitos.

Neste sentido, foi levado em consideração, para o desenvolvimento do trabalho, o entendimento internacional acerca da importância do reconhecimento das crianças e dos adolescentes como pessoas em desenvolvimento, a partir do momento em que esses são amplamente considerados, analisando-se não somente a vontade de seu representante legal, mas também garantindo a possibilidade de que essas crianças e adolescentes possam exprimir suas opiniões e anseios, como verdadeiros titulares de direitos, respeitando sempre o princípio do melhor interesse da criança.

Para isso, o trabalho foi dividido em três partes. Na primeira, intitulada *Direitos humanos e a proteção da criança e do adolescente*, foi realizada uma breve evolução histórica dos direitos humanos na cultura ocidental, tendo como marco internacional a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Em seguida, levantou-se o histórico dos direitos das crianças e dos adolescentes no plano internacional. Neste momento, abordaram-se as legislações internacionais com a temática específica da infância e adolescência. Por fim, abordou-se a proteção dos direitos das crianças e dos

adolescentes no ordenamento jurídico brasileiro, desde o advento das primeiras codificações, inclusive no período imperial, até o advento do atual modelo protetivo, instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990.

Na segunda parte, denominada *A proteção da criança e do adolescente: um modelo normativo eficaz*, buscou-se comprovar a jurisdicização eficiente do modelo atualmente vigente (Estatuto da Criança e do Adolescente), que perde seu efeito, em muitos casos, pelo desconhecimento e falta de vontade política nas suas implementações. Também foram abordados os instrumentos metajurisdicionais de garantia dos direitos da criança e do adolescente, já previstos nas legislações brasileiras sobre o tema, como os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares, peças fundamentais na proteção e promoção dos direitos infanto-juvenis. Para comprovar a eficácia deste sistema alguns casos interessantes e alterações legislativas recentes sobre esta temática foram trazidos ao debate.

Já na terceira parte, com o título de *Direitos humanos e educação: a importância da educação para a promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes*, verificou-se como a educação tem papel fundamental para a formação do ser humano comprometido com a garantia dos direitos humanos.

Finalmente, seguem algumas considerações, feitas acerca de pontos desenvolvidos ao longo do trabalho, que demonstram a crucial importância de se conhecerem e se implementarem os direitos das crianças e dos adolescentes, para que esses seres humanos, ainda em estágio de formação física e intelectual, tenham sua proteção garantida e sejam reconhecidos como verdadeiros sujeitos na fruição de seus reais direitos, ou seja,

Em síntese, a tutela da criança e do adolescente deve permitir, no curso do processo educacional, que o menor de idade cresça de forma biopsiquicamente saudável, de modo a superar sua própria vulnerabilidade, informar-se e formar-se como pessoa responsabilmente livre, exercendo, efetivamente, a sua autonomia de maneira mais ampla possível. (TEPEDINO, 2009, p. 204)



# PARTE I

## DIREITOS HUMANOS E A PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

### 1 Notas introdutórias à temática dos Direitos Humanos

Para uma reflexão sobre os direitos humanos das crianças e adolescentes é de suma importância que seja realizada, preliminarmente, uma análise histórica do surgimento e desenvolvimento histórico dos direitos humanos e suas formas de manifestação no Brasil e no mundo, inclusive retornando ao movimento filosófico que precede esta aparição jurídico-política, qual seja, o das Doutrinas do Direito Natural em suas versões clássica, medieval e moderna (contratualista).

Nesta seara, cumpre destacar a relevância da *Filosofia Tomista*, defendida pelo filósofo Jacques Maritain, no que tange aos direitos do homem, entendidos segundo o fundamento de os homens serem iguais perante Deus, de modo que o que caracteriza a personalidade humana é seu valor próprio, ou seja, a expressão da ideia de sua dignidade de ser humano, que nasce na qualidade de valor natural, inalienável e incondicionado, como cerne da personalidade do homem (SARLET, 2005, p. 45). Assim;

A verdadeira filosofia dos direitos da pessoa humana repousa pois sobre a ideia da lei natural. A lei natural que nos prescreve nossos deveres mais fundamentais, e em virtude da qual toda lei obriga, é a mesma que nos prescreve nossos direitos fundamentais. Por isso que fazemos parte da ordem universal, dependendo das leis e regulação do cosmo e da imensa família das naturezas criadas (em suma, da ordem da sabedoria criadora); e, ao mesmo tempo, por isso que temos o privilégio de ser espíritos, é que possuímos direitos em face dos outros homens e de toda assembleia das criaturas. (MARITAIN, 1967, p. 63)

Contudo, é apenas a partir da Idade Média, com a difusão da organização feudal, que se forma, lentamente, a relação de estar-se obrigado à autoridade superior, através do

*Pacto de Vassalagem*, que vinculava os súditos ao seu soberano. Um exemplo clássico deste período é *Carta de João Sem Terra (Magna Carta Libertatum)*, de 1275, considerada como o primeiro documento em que se afirmaram alguns direitos públicos dos cidadãos britânicos, concedida por João Sem Terra aos seus barões junto a Windsor, sendo, várias vezes, confirmada pelos Soberanos que o sucederam em textos ligeiramente emendados (DI RUFFIA, 1984, p. 515).

Na modernidade os antigos direitos ditos *naturais* (pois que próprios, essenciais à natureza humana enquanto tal) foram positivados e denominados de *Direitos do Homem*, sob a influência das doutrinas contratualistas da época, como as de Rousseau, Tomas Paine, Kant, entre outros. Para este último, todos os direitos são fundamentados no direito de liberdade, que é o direito natural por excelência, pois que próprio de todo homem em virtude de sua própria humanidade, estando limitado apenas pela liberdade coexistente dos demais homens (SARLET, 2005, p. 47).

*Os jusnaturalismos* em sentido amplo são movimentos doutrinários que vão desde o direito natural clássico (antigo e medieval), e a escola do direito natural e das gentes, que surgiu no período moderno, sob o paradigma do *contrato social*, fundado na razão humana e não na ordem cosmológica ou na verdade divina, por isso, também podendo ser denominado *jusnaturalismo contratualista* (BROCHADO, 2006, p. 23-24). Nesse momento, o Estado passou a ser o responsável pela proteção dos direitos dos indivíduos, e seus poderes eram limitados por leis, que garantiam os direitos fundamentais do ser humano.

Segundo Di Ruffia, a doutrina que reconhecia expressamente os direitos naturais aos indivíduos frente ao Estado somente se concretizou no século XVIII, principalmente na França, em razão da *Escola Jusnaturalista*, justificando-se nos pressupostos filosóficos de um estado de natureza originário e de um contrato social que o sucede. Desta feita, restariam aos indivíduos os resíduos mais essenciais da ilimitada liberdade precedente, transformados em direitos subjetivos, superiores aos do Estado, uma vez

que são anteriores no tempo e superiores na dignidade em relação aos mesmos. (DIRUFFIA, 1984, p. 517)

Em contrapartida, vale citar o entendimento de Jacques Maritain sobre a origem do Direito Natural, já que não compartilha da proposta de Rousseau, defendendo que esta filosofia não fundamentou os direitos da pessoa humana, comprometendo-os e levando o homem a concebê-los como direitos divinos, logo, infinitos. Ou seja,

A ideia de direito natural é uma herança do pensamento cristão e do pensamento clássico. Ela não decorre da filosofia do século XVIII que mais ou menos a deformou; procede antes de Grotius, e, antes dele, de Suarez e Francisco de Vitória; e, mais longe, de S. Tomás de Aquino, de S. Agostinho e dos Padres da Igreja, de S. Paulo; e, de mais longe ainda, de Cícero, dos Estoicos, dos grandes moralistas da antiguidade e de seus grandes poetas, de Sófocles, em particular. Antígona é a heroína eterna do direito natural, a que os Antigos chamavam a *lei não escrita*, nome, aliás, que melhor lhe convém. (MARITAIN, 1967, p. 58)

E continua,

Quer dizer que há, em virtude mesmo da natureza humana, uma ordem ou uma disposição que a razão humana pode descobrir, e segundo a qual a vontade humana deve agir a fim de se por de acordo com os fins necessários do ser humano. A lei não escrita, ou o direito natural, não é outra coisa. (MARITAIN, 1967, p. 59)

De todo modo, o que deve ser entendido como atribuição de um direito natural à pessoa é a ideia de que o homem é provido de razão e sensibilidade, capaz de se relacionar com seu semelhante pela sua tendência à sociabilidade, autonomia da vontade, capacidade de dominar seus instintos e de seguir normas morais de conduta, ou seja, todo homem possui uma dignidade, que é o valor que confere humanidade ao sujeito. (ZENAIDE, 2008, p. 25) Logo,

Toda a epopeia jusnaturalista que se manifesta pela primeira vez na tragédia de Sófocles, e que se estende por toda a história da ética ocidental, seja como um capítulo dos sistemas filosóficos, seja como sucessivas tentativas de renovação do *ethos* vivido, encontrará seu termo na Revolução Francesa de 1789, quando, enfim, direito positivo (forma) se encontra com o direito natural (matéria). Todo esse caminho foi trilhado com um único objetivo: tornar o direito positivo 'mais ético'; na verdade, que ele deixasse cada vez mais o mero arbítrio, sempre contestado por postulações de ordens ideais

supra-humanas, e se inserisse na movimentação da descoberta das *consciências-de-si* como iguais e livres. (BROCHADO, 2006, p. 39)

Portanto, foi com a Revolução Francesa, ocorrida em 1789, que a questão dos Direitos Humanos ganhou força e característica de universalidade. Expressidos através da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, culminaram com a derrocada do antigo regime e com a instauração da ordem burguesa na França, resultado do esforço liberal de construção de uma sociedade autônoma em relação ao Estado, que teria sua ação limitada ao mínimo possível. Os ideais de *liberdade, igualdade e fraternidade* foram fortemente exaltados, com destaque para os iluministas Rousseau e Montesquieu. As garantias de liberdade e igualdade estavam expressamente ilustradas na Declaração, embora a fraternidade somente fosse expressa em lei na Constituição Francesa de 1791 (SARLET, 2005, p. 51). Em suma,

Na Europa dos séculos XVII e XVIII, por conta da discussão em torno do direito natural, pensadores passaram a postular que às prerrogativas da soberania se contraporiam os direitos dos cidadãos, a dar-lhes limites para protegê-los contra o arbítrio do governante. Na prática isso significou a afirmação da pessoa humana como portadora de direitos inatos e inalienáveis, logo, direitos independentes de qualquer forma de associação política. Com a Revolução Francesa essa afirmação de determinados direitos como direitos inatos a todo ser humano teve o condão de por fim aos privilégios decorrentes do nascimento que vigiam no Antigo Regime, bem como impôs uma limitação ao poder absoluto do Estado. O documento que figura como marco dessa afirmação de igualdade em relação à nobreza e de liberdade em relação ao arbítrio do Estado é a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. (ALMEIDA; APOLINÁRIO, 2011, p. 02)

Apesar de não conter a mesma amplitude da Declaração Francesa, uma vez que era destinada apenas a uma determinada camada da sociedade, também merece destaque a Declaração da Virgínia, dos Estados Unidos da América, de 1776, que foi o primeiro documento a afirmar os princípios democráticos na história política moderna, principalmente da liberdade de opinião e religião, e da igualdade de todos perante a lei. Porém, no que tange à fraternidade ou à solidariedade, os norte-americanos não chegaram a admiti-lo nem mesmo retoricamente (COMPARATO, 2010, p. 120).

Sob este prisma, reitera Paulo Bonavides:

Constatou-se então com irrecusável veracidade que as declarações antecedentes de ingleses e americanos podiam talvez ganhar em concretude, mas perdiam em espaço de abrangência, porquanto se dirigiam a uma camada social privilegiada (os barões feudais), quando muito a um povo ou a uma sociedade que se libertava politicamente, conforme era das antigas colônias americanas, ao passo que a Declaração Francesa de 1789 tinha por destinatário o gênero humano. Por isso mesmo e pelas condições da época, foi a mais abstrata de todas as formulações solenes já feitas acerca da liberdade.

Os Direitos do homem ou da liberdade, se assim podemos exprimi-los, eram ali ‘direitos naturais, inalienáveis e sagrados’, direitos tidos também por imprescritíveis, abraçando a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão. (BONAVIDES, 2009, p. 562)

Por fim, vale a pena citar o entendimento do professor Joaquim Carlos Salgado nos dizeres da professora Mariá Brochado:

A Assembleia Constituinte da Revolução Francesa aprovou em 26 de agosto de 1789 a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Esse é o grande marco da história do Ocidente na sua busca pelo significado da liberdade. Nesse momento, toda a humanidade pretendia-se universalmente livre: a proposta da Revolução não fora uma desvinculação jurídico-político, como foi a Revolução Americana. Esta intencionava a libertação de um povo com relação ao domínio de outro povo ou governo. Na França de 1789 não havia um interesse punctual como o americano. Os franceses não declaravam apenas que um ou alguns eram livres e iguais em seus direitos, mas que todos os homens (universalmente) deveriam ser, como exorta Hegel na Fenomenologia. (...) Naquele momento, todos os homens, independentemente de raça, credo, classe social ou convicções políticas eram livres. Essa foi a grande revolução da história do homem na busca de sua liberdade. (BROCHADO, 2006, p. 134)

Logo, nota-se que a Declaração de Independência Americana e a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão foram as primeiras a reconhecer os Direitos Humanos, resultado do esforço liberal de construção de uma sociedade autônoma em relação ao Estado, que teria sua ação limitada ao mínimo possível. Por essa razão, os Direitos Humanos, segundo a concepção liberal clássica, são tidos como uma construção histórica que tem a finalidade de limitar o poder do Estado em relação aos indivíduos (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010. p. 27).

A conhecida *Declaração francesa* de 1789 foi, portanto, certamente emitida tendo presente às Norte-americanas, pouco anteriores; porém é indubitável que foi resultado direto do movimento filosófico-jurídico determinado pelo jusnaturalismo europeu (que atuou, por outro lado, sobre esses constituintes estadunidenses). Os seus 17 artigos que quase serviram de *preâmbulo* à

Constituição monárquica de 1791, afirmaram, com efeito, os *direitos naturais* ‘do homem e do cidadão’ com fórmulas de valor abstrato e universal (na realidade concreta, foram elaborados com o escopo específico de assegurar para o futuro as conquistas realizadas pelos burgueses com a revolução vitoriosa, tutelando a nova ordem social contra os movimentos subversivos). (DI RUFFIA, 1984, p. 518)

Os ideais levantados pela Revolução Francesa e o conteúdo dos direitos fundamentais (principalmente o de igualdade) serviram de inspiração para várias outras constituições, como a Constituição do México, de 1917 e a Weimar, na Alemanha, em 1919, que continham um discurso social da cidadania, em que a igualdade era o direito basilar, além da previsão de um grande rol de direitos econômicos, sociais e culturais. (PIOVESAN, 2006, p. 133)

Também em 1919, logo após a Primeira Guerra Mundial, momento em que cerca de quinze milhões de pessoas foram mortas, ocorreu a Conferência de Paris, no Palácio de Versalhes, na qual seriam tomadas as decisões diplomáticas do pós-guerra (MELLO, COSTA, 1999, p. 289). A partir da assinatura do Tratado de Versalhes foi criada a *Liga das Nações*, momento em que os Estados se voltam para suas obrigações coletivas, dando força às discussões sobre Direitos Humanos. Neste contexto, a Liga das Nações passou a ser a “guardiã” dos compromissos assumidos pelos Estados nos tratados, exercendo essa função a partir de um sistema de petições a ser utilizado por membros dos grupos minoritários quando seus direitos fossem violados. (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010. p. 28)

A Liga das Nações, por sua vez, veio a reforçar essa mesma concepção, apontando para a necessidade de relativizar a soberania dos Estados. Criada após a Primeira Guerra Mundial, a Liga das Nações tinha como finalidade promover a cooperação, paz e segurança internacional, condenando agressões externas contra a integridade territorial e a independência política dos seus membros. A Convenção da Liga das Nações, de 1920, continha previsões genéricas relativas aos direitos humanos, (...) pelo qual os Estados se comprometiam a assegurar condições justas e dignas de trabalho para homens, mulheres e crianças. Esses dispositivos representavam um limite à concepção de soberania estatal absoluta, na medida em que a Convenção da Liga estabelecia sanções econômicas e militares a serem impostas pela comunidade internacional contra os Estados que violassem suas obrigações. (PIOVESAN, 2006, p. 110-111)

Neste contexto, surge a noção de Direito Humanitário<sup>1</sup>, que representa a primeira expressão, no plano internacional, de limites à autonomia e liberdade dos Estados, mesmo que estejam em situações de conflitos armados, tendo como consequência a relativização do conceito de soberania que era entendida como um poder perpétuo, que nunca se esgota<sup>2</sup>.

Concomitantemente à criação da Liga das Nações e do Direito Humanitário surge a Organização Internacional do Trabalho, que também representa importante marco para a internacionalização dos direitos humanos, pois tinha por finalidade estabelecer padrões internacionais de condição de trabalho e bem-estar. Assim, os três institutos representam os primeiros marcos do processo de internacionalização dos direitos humanos que, para atingir seu alcance, fez-se necessário redefinir o conceito de soberania estatal e do próprio indivíduo, que passa a ser compreendido como sujeito de direito internacional. (PIOVESAN, 2006, p. 109-111)

Porém, foi somente alguns anos mais tarde, após as atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial contra a dignidade humana, quando mais de trinta e cinco milhões de pessoas foram dizimadas, momento em que a humanidade mostrou-se descartável e violadora de direitos humanos, que estes ganharam maior visibilidade, tornando-se mister a necessidade de sua proteção em nível internacional, consolidando, efetivamente, o direito internacional dos direitos humanos. (ALMEIDA; APOLINÁRIO, 2011, p. 5)

Desta feita, foi criada, em 26 de junho de 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU), através da Carta de São Francisco, com o intuito de manter a paz e a segurança dos países-membros, fomentar relações cordiais entre as nações, promover o progresso

---

<sup>1</sup> In addition to prescribing laws governing resort to force (*jus ad bellum*), international law also seeks to regulate the conduct of hostilities (*jus in bello*). These principles cover, for example, the treatment of prisoners of war, civilians in occupied territory, sick and wounded personnel, prohibited methods of warfare and human rights in situations of conflict. This subject was originally termed the laws of war and then the laws of armed conflict. More recently, it has been called international humanitarian law. (SHAW, 2008, p. 1167)

<sup>2</sup> Segundo Cláudio Finkelstein, soberania era entendida como um atributo do Estado, que autoriza o uso da força e possibilita intervir em quaisquer domínios a si subordinados, legitimando sua capacidade de legislar e impor sanções, sendo o poder perpétuo e absoluto de uma nação, que não pode ser negado por forças exteriores. (FINKELSTEIN, 2008, p. 11)

social, melhores padrões de vida e preservar os direitos humanos, conforme seu preâmbulo:

Nós, os povos das Nações Unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla. (ALMEIDA; BITTAR, 2010, p. 259)

Entretanto, a Carta da ONU não contém, clara e detalhadamente, um conceito de liberdades fundamentais e de direitos humanos<sup>3</sup>. Com este fim, foi promulgada em 10 de dezembro de 1948 a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, marco internacional de extrema importância para todos os povos, visto que representou uma significativa expressão do novo paradigma dos direitos humanos, consolidando uma ética universal. Conforme Norberto Bobbio (BOBBIO, 2004, p. 26), a Declaração representa a manifestação da única prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e reconhecido, vez que se baseia no consenso geral acerca da sua validade.

A declaração de 1948 introduz a concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e indivisibilidade desses direitos. Universalidade porque a condição de pessoa é o requisito único e exclusivo para a titularidade de direitos, sendo a dignidade humana o fundamento dos direitos humanos. Indivisibilidade porque, ineditamente, o catálogo dos direitos civis e políticos é conjugado ao catálogo dos direitos econômicos, sociais e culturais. Ao consagrar direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais, a declaração ineditamente combina o discurso liberal e o discurso social da cidadania, conjugando o valor da liberdade ao valor da igualdade. (PIOVESAN, 2010, p. 04)

Segundo Paulo Bonavides,

---

<sup>3</sup> Conforme Mariá Brochado, os direitos humanos se distinguem dos direitos fundamentais principalmente sob o ponto de vista formal, uma vez que os direitos humanos são tratados como prerrogativas da ordem posta, isto é, são anteriores aos direitos fundamentais, que são o fundamento da ordem posta. Assim, os direitos fundamentais são os direitos postos pelo Estado, garantindo validade a outros direitos, enquanto os direitos humanos são valores essenciais à pessoa humana, indispensáveis ao seu desenvolvimento em sua tríplice dimensão bio-psíquica-espiritual. (BROCHADO, 2006, p. 122-124).



A história dos direitos humanos – direitos fundamentais de três gerações sucessivas e cumulativas, a saber, direitos individuais, direitos sociais e direitos difusos – é a história mesma da liberdade moderna, da separação e limitação de poderes, da criação de mecanismos que auxiliam o homem a concretizar valores cuja identidade jaz primeiro na Sociedade e não nas esferas do poder estatal. (BONAVIDES, 2009, p. 574)

Nesta perspectiva, os direitos humanos são usualmente classificados pelos doutrinadores em três diferentes dimensões (ou gerações)<sup>4</sup>, inspiradas nos ideais iluministas de liberdade, igualdade e fraternidade, de modo que uma não substitui a outra, mas com ela interage, vez que todos são essencialmente complementares e estão em constante dinâmica de interação, conforme o entendimento de Flávia Piovesan (2006, p. 135). Assim,

1- Os direitos de primeira geração são os direitos de liberdade, os primeiros a constarem do instrumento normativo constitucional, a saber, os direitos civis e políticos, que em grande parte correspondem, por um prisma histórico, àquela fase inaugural do constitucionalismo do Ocidente. (BONAVIDES, 2009, p. 563)

2- Os direitos da segunda geração são os direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal do século XX. Nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula. (BONAVIDES, 2009, p. 564)

3- Os direitos de terceira geração são dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado, vez que se assenta sobre a fraternidade. Tem primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, um momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade. (BONAVIDES, 2009, p. 569)

Todavia, a ONU não é capaz de excluir membros pelo fato de se negarem a declarar direitos humanos em suas cartas constitucionais, vez que essa imposição é absolutamente contraditória com a clássica concepção de soberania, agredindo a essência universal desses direitos. Em razão dessa impossibilidade de ação da ONU

---

<sup>4</sup> Segundo Paulo Bonavides (2009, p. 562-585), os direitos fundamentais podem ser definidos em até cinco diferentes dimensões (ou gerações), quais seriam: a primeira, correspondente aos direitos individuais, direitos de liberdade; a segunda correspondente aos direitos sociais; a terceira, referindo-se aos direitos de fraternidade; a quarta dimensão, como direitos relacionados à globalização política, ou seja, direito à democracia, à informação e ao pluralismo; e, finalmente, os direitos de quinta dimensão, relacionados à paz.

(tanto no sentido de depender de força oferecida por aqueles países para manter a paz, quanto de impor a declaração aos ordenamentos), a Assembleia Geral aprovou, em 1966, dois pactos para tentar regulamentar os direitos humanos de forma vinculativa. São eles: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (BROCHADO, 2006, p. 137) que, juntamente com a Declaração Universal, formam a Carta Internacional dos Direitos Humanos.<sup>5</sup>

Neste ínterim, enquanto a Declaração é de fato universal em seu alcance, uma vez que conserva a sua validade para todos os membros da família humana, onde quer que eles se encontrem e independentemente dos governos terem ou não aceitado seus princípios ou ratificado os Pactos, estes, em contrapartida, em razão de sua qualidade de convenções multilaterais, só dispõem de força vinculativa relativamente aos Estados que os aceitarem através de ratificações ou adesão. (ONU, 2001, p. 21)

Concomitantemente com o processo de reformulação do sistema internacional, foi criada, em âmbito regional, a Organização dos Estados Americanos (OEA), em 30 de abril de 1948, formada por 21 países, durante a 9ª Conferência Panamericana, reafirmando o Pacto de Bogotá (SANTAGATI, 2011, p. 145-146). Seu principal objetivo era readequar o sistema interamericano já existente àquele surgido com a criação da ONU, buscando a paz e a justiça no continente, com a implantação de um acordo de solidariedade, colaboração e defesa da soberania dos países americanos, sua integridade territorial, independência e a busca pela solução pacífica dos conflitos. (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 30)

Cabe destacar que la OEA se encuentra, en virtud de su Carta estatutaria de 1948, comprometida con la promoción y respecto de los derechos humanos, y con la democracia como forma de gobierno para cada unos de los estados de la región. En este marco, la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó ese mismo año (1948) la Declaración Americana dos los Derechos y Deberes Del Hombre, en Bogotá, Colombia. Siendo este, el primer documento internacional de derechos humanos de carácter general, dando el mencionado documento, origen a la Comisión Interamericana de

---

<sup>5</sup> Os direitos referentes especificamente às crianças e aos adolescentes abordados pelos pactos serão trabalhados com mais detalhes no tópico seguinte.

Derechos Humanos, la cual fue creada en el año 1959, reuniéndose por primera vez en 1960. La Comisión utilizó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes Del Hombre (DADDH) como referencia para poder evaluar la situación de los derechos humanos en los Estados de la región. (SANTAGATI, 2011, p. 147)

A partir da instituição da OEA, projetou-se a Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como *Pacto de São José da Costa Rica*, em 1969 (mas que somente entrou em vigência a partir de julho de 1978), que dispõe sobre o funcionamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, tendo como funções estimular a consciência dos Direitos Humanos nos povos da América; zelar para que esses direitos sejam observados e respeitados nos Estados americanos; tramitar petições de vítimas de violações dos Direitos Humanos (ou de seus representantes) que, após utilizarem os recursos legais internos sem êxito, apresentam denúncias contra algum dos Estados membros do Sistema Interamericano. (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 30)

Alguns anos mais tarde, com o fim da Guerra Fria e na ofensiva do processo de globalização, os direitos humanos passaram a ser um tema global, reforçado na Conferência Mundial de Viena, ocorrida em 1993 na qual se reafirmou, em sua declaração, os direitos expressos na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Desde então, afirmou-se inequivocamente a legitimidade da preocupação de toda a comunidade internacional com a promoção e proteção dos direitos humanos em todo o mundo (obrigações *erga omnes* de proteção), que impulsionou o processo de universalização dos direitos humanos. As atenções passaram voltar-se crescentemente às pessoas e grupos particularmente vulneráveis, em necessidade especial de proteção, o que realçou a importância do princípio básico da igualdade e não-discriminação. Passou-se a dar ênfase, igualmente, ao direito ao desenvolvimento (como um direito humano) e ao fortalecimento das instituições democráticas no Estado de Direito. (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 415)

Ainda segundo o ensinamento de Cançado Trindade, a Conferência Mundial de Viena evidenciou o entendimento de que os direitos humanos permeiam todas as áreas da atividade humana, devendo, desta forma, assegurar sua onipresença, tanto na dimensão vertical, a partir da incorporação da normativa internacional de proteção no direito

interno dos Estados, quanto na dimensão horizontal, a partir da incorporação da proteção dos direitos humanos em todos os programas e atividades das Nações Unidas (monitoramento contínuo da situação dos direitos humanos em todo o mundo). (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 414)

No entanto, uma das questões centrais discutidas na Conferência de Viena (e em outras conferências internacionais posteriores), merecedora de uma atenção reforçada, refere-se ao contraste entre os “particularismos culturais” e a internacionalização dos direitos humanos, preocupação que já se nota no discurso do Secretário dos Estados Unidos, na abertura da Conferência, em 25 de junho de 1993:

Que cada um de nós venha de diferentes culturas não absolve nenhum de nós da obrigação de cumprir a Declaração Universal. Tortura, estupro, anti-semitismo, detenção arbitrária, limpeza étnica e desaparecimentos políticos – nenhum desse atos é tolerado por qualquer crença, credo ou cultura que respeita a humanidade. Nem mesmo podem ser eles justificados como demandas de um desenvolvimento econômico ou expediente político. Nós respeitamos as características religiosas, sociais e culturais que fazem cada país único. Mas nós não podemos deixar com que relativismo cultural se transforme em refúgio para a repressão. Os princípios da Declaração da ONU colocam os indivíduos em primeiro lugar. Nós rejeitamos qualquer tentativa de qualquer Estado de relegar seus cidadãos a um status menor de dignidade humana. Não há contradição entre os princípios universais da Declaração da ONU e as culturas que enriquecem a comunidade internacional. O abismo real repousa entre as cínicas escusas de regimes opressivos e a sincera aspiração de seu povo. (PIOVESAN, 2006, p. 145)

Ou seja, da mesma forma em que uma cultura não deve se impor a outra, considerando aquela ou esta mais evoluída, já que assim tenderíamos a um processo de intolerância cultural, que também seria contrário à essência dos direitos humanos, a diversidade cultural dos povos, que deve ser mantida e resguardada, jamais pode ser usada como um empecilho para a universalização dos direitos humanos ou tratada como justificativa para violações de direitos consagrados como universais.

Contudo, uma importante observação deve ser feita quanto ao entendimento de Habermas, que denuncia a diferença de reconhecimento dos direitos humanos entre países ricos e pobres, isto é, segundo ele, existe uma distinção entre os países do “primeiro” e do “segundo” mundo na compreensão da necessidade de atuação mútua

para a preservação e garantia dos direitos humanos. Enquanto sociedades mais desenvolvidas têm condições de harmonizar seus interesses nacionais em um nível razoavelmente cosmopolita das reivindicações da ONU, países menos prósperos e pacíficos adotam uma postura expansionista para o exterior, ao mesmo tempo em que mantêm sua estabilidade interna por meio de dominação autoritária, o que acarreta uma inibição do relacionamento mútuo no plano internacional e exige maiores esforços nas ações diplomáticas. (BROCHADO, 2006, p. 128-129) Neste sentido;

O enfraquecimento da dicotomia ocorreu exatamente porque a cultura ocidental alcançou, enfim, a cumeada da experiência histórica de um Direito, a princípio *de deveres*, e tornado *de direitos* (subjativos), após o período simbólico da *Revolução* e a respectiva Declaração Universal de *Direitos*. Tal feito, no entanto, encontra hoje entraves na sua efetivação. Uma das razões apontadas por Habermas é a ausência de uma consciência sobre a juridicidade desses valores positivados, que ainda são tomados no plano moral. Resta-nos promover a real juridicização desses valores, isto é, que eles sejam assumidos como verdadeiros direitos, enquanto tais, dotados de características que só pertencem à categoria ética do *direito*, decorrendo delas a realização ética mais elevada da experiência humana (na forma de *direitos humanos*). (BROCHADO, 2006, p. 118)

Verifica-se, portanto, que muitos esforços têm sido feitos para diminuir essa diferença entre as Nações, na busca de um denominador comum mínimo entre as mais variadas culturas do mundo, mediante um *cross-cultural dialogue* (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 310). Porém, é necessário que os indivíduos, assim como as sociedades que o integram, compartilhem certos interesses e valores básicos, para a criação de uma cultura comum dos direitos humanos universais, o que somente ocorrerá quando os seres humanos se conscientizarem de que são detentores de direitos e deveres, tanto em níveis nacionais como internacionais, positivados ou não, gerando assim uma “consciência jurídica universal” que beneficiaria toda a humanidade, garantindo a verdadeira eficácia do Direito Internacional dos Direitos Humanos que, segundo Cançado Trindade, representaria “o novo *ethos* de nosso tempo: o do primado emergente da razão da humanidade sobre a razão do Estado”. (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 526-527)

Em relação ao Brasil, os direitos humanos adquiriram grande significação histórica como resposta às repressões sofridas e à insatisfação ao sistema de governo existente após a forte ditadura existente nas décadas de 1960 e 1970 principalmente que, por cerca de vinte anos, suprimiu ou limitou os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos brasileiros.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, consagrou formalmente um novo sistema de governo, intitulado *Estado Democrático de Direito*, caracterizado, essencialmente, por um governo das minorias, ou seja, de uma democracia mais participativa e baseada nas garantias aos princípios e fundamentos constitucionais, tendo como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade dentre outras formas de discriminação, conforme instituído no artigo 3º da Carta Magna.

Segundo Salo de Carvalho, em seu livro *Pena e Garantias* (CARVALHO, 2003, p. 107), o Estado Democrático de Direito, constituído no Brasil na Constituição de 1988, difere-se dos demais no que tange às suas normas constitucionais, uma vez que estas versam sobre os direitos e garantias fundamentais e são dotadas de caráter vinculante, estes direitos e garantias fundamentais transformam a Constituição em referencial hermenêutico dos conteúdos suscetíveis às deliberações do legislador, visto que estão situados em nível superior ao próprio poder legiferante.<sup>6</sup> Isto é,

Como enunciação de um pacto legitimado formalmente pelo poder constituinte originário e substancialmente pelos direitos humanos cria-se uma esfera do inegociável, ou seja, matérias sobre as quais a maioria, sequer a unanimidade, pode deliberar ou deixar de deliberar. Esse plano da impossibilidade de negociação diz respeito fundamentalmente à igualdade dos cidadãos perante a lei, tenham eles incorrido ou não em sanções penais.

---

<sup>6</sup> Isto fica claro no art. 60, §4º da Constituição brasileira de 1988:

§4.º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais.

Logo, a garantia dos seus direitos fundamentais não poderia ser sacrificada sequer em nome do ‘bem comum ou público’. (CARVALHO, 2003, p. 95)

Esta nova postura do governo brasileiro acerca dos direitos humanos está claramente exemplificada no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), aprovado em 1996, que foi atualizado e ampliado em 2009 (PNDH-3), do qual se depreende já em sua apresentação, “que o Brasil fez uma opção definitiva pelo fortalecimento da democracia”. Democracia esta não apenas política e institucional, grande anseio popular que a Constituição de 1988 já materializou, mas também uma democracia no que diz respeito à igualdade econômica e social. (PNDH-3, 2010, p. 11)

Conforme o entendimento de Edward L. O'Brien sobre a democracia;

Sem legislação não pode haver direitos humanos; sem direitos humanos não pode haver leis justas; sem direitos humanos não pode haver democracia; e sem democracia não pode haver nem direitos humanos, nem leis justas. (O'BRIEN, 2007. p. 591)

Em suma, a partir da promulgação da Constituição de 1988 o Brasil passou a se comprometer de maneira efetiva com a inserção de matérias que verssem sobre os direitos humanos no seu ordenamento jurídico, em consonância com a discussão internacional acerca da garantia e promoção desses direitos, tendo, como um dos exemplos, e o tema central deste estudo, o Estatuto da Criança e do Adolescente.<sup>7</sup>

## **2 Proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes do plano internacional**

Segundo Luciano Maia (2008, p. 117), o Brasil é parte de quase todas as convenções e tratados de direitos humanos celebrados no âmbito das Nações Unidas. Dentre esses, os principais instrumentos internacionais de proteção e defesa dos direitos humanos são:

---

<sup>7</sup> As legislações específicas à temática da infância e juventude serão abordadas com mais detalhes nos tópicos subsequentes.

Tratado	Incorporação ao Direito Brasileiro	Órgão de monitoramento	Mecanismo de monitoramento	Direitos reconhecidos
Pacto Internacional dos Direitos Civil e Políticos 1966	Dec. 592, de 7/7/1992	Comitê de Direitos Humanos (HCR)	Relatórios periódicos e petições individuais, para os países que assinaram o Protocolo Facultativo Relativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. (O Brasil não é signatário desse protocolo)	Direito à vida: integridade física, psíquica e moral, personalidade, proibição da escravidão e da servidão; Direito à liberdade e à segurança pessoal, proibição da prisão ilegal e garantia do direito de defesa, direito de não depor contra si, nem de confessar-se culpado; Direito à liberdade de consciência e de religião, de pensamento e de expressão, de reunir-se pacificamente, de associar-se com fins ideológicos, religiosos, políticos, desportivos, etc.; Direito de votar ou ser votado, liberdade de locomoção, etc.
Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais 1966	Dec. 592, de 7/7/1992	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR)	Relatórios periódicos	Direito ao trabalho, às condições trabalhistas (salário justo, férias, repouso, etc.) e à proteção contra o desemprego; Direito à previdência social e ao seguro social; Direito à alimentação, vestimenta e moradia, dedicando particular atenção aos grupos sociais que vivem em condições desfavoráveis; Direito à saúde física e mental, com prevenção de doenças e redução da mortalidade. As unidades de saúde deverão ser acessíveis e de boa qualidade. Grupos vulneráveis como as pessoas com deficiências, AIDS, mulheres, idosos e povos indígenas tem direito a medidas específicas adaptadas às suas necessidades; Direito à terra, garantidas as medidas de reforma agrária; Direito à educação; de participação da vida cultural; ao progresso científico e tecnológico; etc.
Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial 1968	Decreto 65.810, de 9/12/1969	Comitê para Eliminação da Discriminação Racial (CERD)	Relatórios periódicos e petições individuais, para os países que assinaram o Protocolo Facultativo. Área de políticas públicas e de ações afirmativas.	Veda toda forma de distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência, origem nacional ou étnica que anule ou restrinja o reconhecimento, gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou outro.
Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher 1979	Decreto 89.460, de 20/3/1984	Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW)	Relatórios periódicos. Área de políticas públicas de ações afirmativas. Ratificada pelo Brasil em 01/02/1984 (com reservas)	Veda toda forma de distinção, exclusão, restrição baseada no sexo que objetive prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício, pela mulher, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, civil, econômico, social, cultural ou outro. Reconhecimento da função social da maternidade e da responsabilidade entre homens e mulheres na condução do lar e na educação dos filhos.
Convenção sobre os Direitos da Criança 1989	Decreto 99.710, de 21/11/1990	Comitê sobre os Direitos da Criança	Relatórios periódicos	Proteção integral contra todas as formas de violência física ou mental, agressões ou abusos, negligência, maus tratos, exploração, incluindo abuso sexual, esteja a criança sob os cuidados dos pais ou de outros responsáveis. Direito a uma educação voltada para o desenvolvimento de sua personalidade, talentos e habilidade, respeito à sua identidade cultural, língua e valores.
Convenção contra a Tortura e outras formas de Tratamentos Desumanos ou Cruéis 1984	Decreto 98.386, de 09/11/1989  Lei 9.455/97, que criminalizou a prática de tortura no Brasil	Comitê contra a Tortura	Relatórios periódicos e petições individuais, para quem assinou o Protocolo Facultativo. O Brasil assinou esse Protocolo pelo Dec. nº. 6.085, de 19/04/2007	Direito à vida: integridade física, psíquica e moral. Treinamento de todos os agentes (policiais, médicos ou outros) incumbidos da custódia de presos, interrogatórios ou tratamento de pessoas sujeitas a detenção ou aprisionamento.

(Quadro ampliado por ZENAIDE, 2008, p. 117)



Como descrito no quadro acima, a Convenção sobre os Direitos da Criança representa na atualidade um dos seis instrumentos mais importantes reconhecidos internacionalmente, no que tange à proteção dos Direitos Humanos. Porém, antes de adentrar nos institutos internacionais relacionados aos direitos da criança e do adolescente, mister se faz retratar um caso que tomou grande repercussão no século XIX. Trata-se do caso *Marie Anne*, que ocorreu na cidade de Nova Iorque, nos Estados Unidos. A menina (*Marie Anne*) tinha nove anos e sofria maus tratos pelos pais, o que desencadeou uma grande repercussão no ano de 1896, fazendo com que o caso chegasse aos tribunais. No entanto, até aquele momento não existia, no sistema judiciário norte-americano, uma entidade destinada à proteção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes, o que desencadeou um sentimento de defesa por parte da Sociedade Protetora dos Animais, que alegou que até mesmo os animais devem ser livres de uma vida de agressões, tratamentos violentos ou degradantes (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 33). Este lamentável episódio teve grande importância para o início da discussão acerca dos direitos das crianças.

Neste sentido, a primeira referência que se tem, em âmbito internacional, sobre proteção específica dos direitos humanos da infância e da adolescência é a *Juvenile Court Act de Illinois*, que foi o primeiro Tribunal de Menores nos Estados Unidos, criado em 1899. A ideia espalhou-se pela Europa com marcante movimento entre 1905 e 1921, quando praticamente todos os países europeus criaram seus Tribunais de Menores. (SPOSATO, 2006, p. 33)

As legislações que se referem especificamente aos menores de idade são elementos característicos do início do século XX, como a Lei Belga de 1912 (*Sur la protection de l'enfance*), o primeiro estatuto sistemático de direito, substituindo o anterior *Juge des enfants* e os tribunais de primeira instância para a juventude, além de servir de modelo para direito francês e o brasileiro. Ainda em 1912, a Lei Francesa instituiu juízes e tribunais de menores, criando os chamados conselhos de família, que forneciam tutela civil aos menores em geral, completando-se o mecanismo com um tutor e um pró-tutor, todos membros do município. Em seguida, a Espanha, em 1918, reformulou sua

legislação criando a Lei dos Tribunais Tutelares de Menores e Portugal revisou seu sistema tutelar de expostos e abandonados. (GARCEZ, 2008, p. 33) No Brasil, essa influência ocorreu com a promulgação do Decreto nº. 4.242/1921, que resultou no antigo Código de Menores, que será mais aprofundado no próximo tópico.

No entanto, foi após a Primeira Guerra Mundial, quando um grande número de crianças e adolescentes tinham tornado-se órfãos, que as crianças e adolescentes começaram a ter reconhecidos seus direitos, sendo considerados merecedores de proteção e respeito por se tratarem de um ser humano especial. Assim, a Liga das Nações instituiu, em 1919, o *Comitê de Proteção da Infância*. Este foi considerado o primeiro órgão governamental supranacional a priorizar e focar seu trabalho nas crianças. (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 33)

Em 1923, formulados por uma organização não governamental, a *International Union for Child Welfare*, foram estabelecidos os princípios dos Direitos da Criança. A recém-criada Liga das Nações, reunida em Genebra no ano seguinte (1924), incorporou-os e expressou-os na primeira *Declaração dos Direitos da Criança*, resultado do trabalho do Comitê de Proteção da Infância. Esta Declaração, elaborada e redigida por membros da *ONG Save the Children*<sup>8</sup>, representa o primeiro documento internacional sobre os Direitos da Criança, buscando garantir a proteção e motivar os Estados Membros a estabelecerem dispositivos que garantissem a proteção dessa população em âmbito nacional.<sup>9</sup>

Porém, segundo Maria Luiza Marcílio, foram apenas quatro os itens estabelecidos na Declaração de 1924:

1. a criança tem o direito de se desenvolver de maneira normal, material e espiritualmente;
2. a criança que tem fome deve ser alimentada; a criança doente deve ser tratada; a criança retardada deve ser encorajada; o órfão e o

---

<sup>8</sup> *Save the Children is the leading independent organization creating lasting change in the lives of children in need in the United States and around the world. Recognized for our commitment to accountability, innovation and collaboration, our work takes us into the heart of communities, where we help children and families help themselves. We work with other organizations, governments, non-profits and a variety of local partners while maintaining our own independence without political agenda or religious orientation. (Save the Children, site)*

<sup>9</sup> REDE PRÓ-MENINO. *Percorrendo o ECA*.

abandonado devem ser abrigados e protegidos; 3. a criança deve ser preparada para ganhar sua vida e deve ser protegida contra todo tipo de exploração; 4. a criança deve ser educada dentro do sentimento de que suas melhores qualidades devem ser postas a serviço de seus irmãos. (MARCÍLIO, texto *on line*)

Em 1927, sob influência do movimento que se deu na Europa, fundou-se o *Instituto Interamericano da Criança*, com a função de promover o estudo dos problemas relativos à maternidade, infância, adolescência e família nas Américas, além de adotar medidas cabíveis à sua solução. Mais tarde, este instituto foi reconhecido como organismo especializado da Organização dos Estados Americanos (OEA), objetivando zelar pelos direitos da infância, promovendo o desenvolvimento e a formação integral da criança, desde a aprovação das convenções, até o assessoramento de medidas legislativas e de política social entre os Estados Membros. (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 33)

Após a Segunda Guerra Mundial, em 11 de outubro de 1946, ante a existência de milhares de crianças órfãs ou deslocadas de seus pais e família, a ONU resolveu criar um Fundo Internacional de Ajuda Emergencial à Infância Necessitada. Foi criado, assim, o UNICEF (*United Nations International Child Emergency Fund*), com o objetivo de socorrer as crianças dos países devastados pela guerra. Em seus primeiros três anos, os recursos do Fundo foram encaminhados para o auxílio emergencial (sobretudo em alimentos) de crianças dos 14 países arrasados pela guerra da Europa e da China, como também às crianças refugiadas da Palestina (1948 a 1952), vítimas da criação do Estado de Israel. Pela primeira vez tinha-se o reconhecimento internacional de que as crianças necessitavam de atenção especial. (MARCÍLIO, texto *on line*)

Entretanto, foi em 1959 que os direitos relativos à infância ganharam maior abrangência, com a *Declaração Universal dos Direitos da Criança*, proclamada pelas Nações Unidas. Nessa Declaração, a ONU reafirma a importância de se garantir a universalidade, a objetividade e a igualdade nas questões relativas aos direitos da criança. Assim, a criança passa a ser ineditamente considerada prioridade absoluta e sujeito de direitos em sentido amplo. A Declaração também enfatiza a importância de

se intensificar esforços nacionais para a promoção do respeito aos direitos da criança à sobrevivência, proteção, desenvolvimento e participação, além de se combater, ativamente, o abuso e a exploração de crianças. (MARCÍLIO, texto *on line*)

Apesar da necessidade de se reconhecer uma proteção especial às crianças ser prevista em documentos internacionais importantes como a Declaração de Genebra de 1924 e a Declaração dos Direitos da Criança de 1959, a Doutrina da Proteção Integral somente ganhou contornos mais definidos em 1963, com o Congresso Panamericano realizado em *Mar del Plata*, na Argentina, quando a Proteção Integral do Menor foi tema central. Com base nesse Congresso, ocorreu em 1969 a *Convenção Interamericana de Direitos Humanos* (conhecido como *Pacto de San José da Costa Rica*), em que se estabeleceu o conceito de proteção integral, definindo no artigo 19, que “Toda criança tem o direito de proteção que a sua condição de menor requer, por parte da família, da sociedade e do Estado”. (COSTA, 2004, p. 01)

Em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em 1966 foram promulgados os Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos e o dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (conforme já abordado no item anterior), de modo que em ambos é perceptível a importância destinada aos direitos das crianças e adolescentes. No Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, merece destaque o terceiro tópico do artigo 10:

3. Medidas especiais de proteção e de assistência devem ser tomadas em benefício de todas as crianças e adolescentes, sem discriminação alguma derivada de razões de paternidade ou outras. Crianças e adolescentes devem ser protegidos contra a exploração econômica e social. O seu emprego em trabalhos de natureza a comprometer com sua moralidade ou a sua saúde, capazes de por em perigo a sua vida, ou de prejudicar o seu desenvolvimento normal deve ser sujeito à sanção da lei. Os Estados devem também fixar os limites de idade abaixo dos quais o emprego de mão de obra infantil será interdito e sujeito às sanções da lei. (ONU, 2001, p. 39)

Já o Pacto dos Direitos Civis e Políticos, merece destaque, no que tange especificamente às crianças, seu artigo 24, que estabelece:

1. Qualquer criança, sem nenhuma discriminação de raça, cor, sexo, língua, religião, origem nacional ou social, propriedade ou nascimento, tem direito, da parte de sua família, da sociedade e do Estado, às medidas de proteção que exija a sua condição de menor.
2. Toda e qualquer criança deve ser registrada imediatamente após o nascimento e ter um nome.
3. Toda e qualquer criança tem o direito de adquirir uma nacionalidade. (ONU, 2001, p. 61-62)

Alguns anos mais tarde, em 1989, e sob influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (e dos Pactos dela decorrentes), da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, das Regras de *Beijing*, das *Diretrizes de Riad*, dos Princípios Sociais e Jurídicos Aplicáveis à Proteção e Bem-Estar das Crianças, com Especial Referência à Adoção e Colocação Familiar nos Planos Nacional e Internacional (Resolução nº. 41/85 da Assembleia Geral, de 03 de Dezembro de 1986) e da Declaração sobre Proteção de Mulheres e Crianças em Situação de Emergência ou de Conflito Armado (Resolução nº. 3318, XXIX, da Assembleia Geral, de 14 de Dezembro de 1974), a Organização das Nações Unidas aprovou a *Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança* (ONU, 1989), consagrando direitos relativos à infância que até então não eram considerados, e compreendendo as crianças e adolescentes como pessoas em processo de desenvolvimento<sup>10</sup>. Os artigos da Convenção estão dispostos em quatro princípios norteadores, que devem ser tratados de maneira transversal na formulação e implementação de políticas para crianças e adolescentes, quais sejam, o interesse superior da criança, a não discriminação, a sobrevivência e o desenvolvimento, e a participação das crianças na agenda política. (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 36-37)

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança é fruto de dez anos de trabalho da Assembleia Geral das Nações Unidas, que nesse período preparou as disposições que viriam a constituir o documento. As disposições e artigos retomam direitos e liberdades proclamados pela Declaração Universal dos Direitos do Homem e por Pactos Internacionais. São retomados também os princípios da Declaração de Genebra sobre os Direitos

---

<sup>10</sup> Conforme seu preâmbulo: “Tendo presente que a necessidade de garantir uma proteção especial à criança foi enunciada pela Declaração de Genebra de 1924 sobre os Direitos da Criança e pela Declaração dos Direitos da Criança adotada pelas Nações Unidas em 1959, e foi reconhecida pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (nomeadamente nos artigos 23 e 24), pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (nomeadamente o artigo 10) e pelos estatutos e instrumentos pertinentes das agências especializadas e organizações internacionais que se dedicam ao bem-estar da criança”.

da Criança de 1924 e da Declaração dos Direitos da Criança adotada em 1959.

Ressalte-se que a Convenção, ao reiterar elementos das declarações internacionais anteriores, inova no estabelecimento de elementos de defesa efetiva da cidadania. Chamada por Edson Sêda de a ‘Lei das leis’, a Convenção consolida um corpo de legislação internacional denominado *Doutrina das Nações Unidas de proteção integral da infância*. (SPOSATO, 2006, p. 60)

Neste sentido, merece destaque, segundo o professor Brunello Stancioli, o caráter inovador da Convenção, que além dos direitos supracitados, também trata dos direitos de personalidade das crianças e adolescentes (como nos artigos 12 e 13 da Convenção de 1989, por exemplo), que não haviam sido abordados pelas declarações anteriores.

Historicamente, as duas declarações internacionais, dedicadas aos direitos da criança (de 1924, promulgada pela Liga das Nações, e de 1959, promulgada pelas Nações Unidas), adotaram um paradigma bem diverso deste da Convenção de 1989. Naquelas, as preocupações básicas eram o cuidado e a proteção das crianças. A atual, por outro lado, vai além, buscando “a noção de direitos da personalidade do menor, fundado na autonomia, [em consonância com] um conceito que inclui direitos civis similares aos dos ‘adultos’, como liberdades de expressão, religião, associação, assembleia e direito à privacidade”. (STANCIOLI, 1999, texto *on line*)

Segundo Shecaira, a Convenção é o tratado de direitos humanos que teve a mais rápida e ampla aceitação da história e que, por seu caráter de norma internacional, obrigou os Estados a observarem suas disposições e assegurarem a sua aplicação a toda criança sujeita a sua jurisdição, promovendo as ações necessárias para garantir sua proteção e adaptarem sua legislação. Ademais, por ser pautada no conceito do *interesse superior da criança*, engloba todo o elenco dos direitos humanos e reconhece à criança direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, o que faz com que a criança abandone seu papel anterior passivo e passe a assumir um papel ativo, transformando-se num verdadeiro sujeito de direitos. (SHECAIRA, 2008, p. 52-53)

A Convenção também previa a criação de um Comitê para acompanhar a aplicação dos instrumentos propostos pela ONU, no que tange aos direitos da criança, nos Estados que a ratificaram ou aderiram-na, como previsto no art. 43 da Convenção. Através deste, os Estados-Partes da Convenção comprometem-se a submeter regularmente relatórios ao Comitê sobre as medidas adotadas para aplicarem a

Convenção e sobre os progressos alcançados na realização dos direitos da criança nos seus territórios. Com este fim, no início de 1991 os representantes dos Estados-Partes da Convenção foram convocados para elegerem os primeiros membros do Comitê dos Direitos da Criança. Foram apresentadas cerca de quarenta candidaturas para ocupar dez lugares, das quais se elegeram os representantes dos seguintes países: Barbados, Brasil, Burkina, Faso, Egito, Filipinas, Peru, Portugal, Suécia, ex-União Soviética e Zimbábue. O Comitê atualmente tem três sessões anuais, cada uma com a duração de quatro semanas, sendo a última semana sempre reservada à preparação da sessão seguinte. O Comitê é apoiado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos/Centro para os Direitos Humanos, em Genebra. (ONU, 2002, p. 10)

Especificamente em relação à criminalidade juvenil foram elaborados três instrumentos pelas Nações Unidas para estabelecer as formas de tratamento destinadas às crianças e adolescentes em conflito com a lei. São eles: as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (*Regras de Beijing*, de 1985), as Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil (*Diretrizes de Riad*, de 1990) e as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (*Regras de Tóquio*, de 1990). (SHECAIRA, 2008, p. 55)

O primeiro instrumento internacional específico e detalhado sobre a justiça das crianças e adolescentes, as *Regras de Beijing*, ou *Regras Mínimas das Nações Unidas relativas à Administração da Justiça da Infância e da Juventude* foi aprovado em 29 de Novembro de 1985, através da Resolução nº. 40/33 da Assembleia Geral da ONU<sup>11</sup>. Esse conjunto de regras foi resultado de anos de pesquisa sobre o problema da prevenção do crime e do tratamento dos jovens infratores, rompendo com o modelo tutelar de intervenção, principalmente no que se refere à adoção do princípio da

---

<sup>11</sup> Apesar dessas regras não terem força cogente no ordenamento jurídico brasileiro, as Regras de *Beijing* representam as condições mínimas normativas, do Direito Internacional, acerca da intervenção punitiva, impondo a cada Estado signatário o dever de integrá-las e respeitá-las; tiveram grande influência na constituição do ECA, até mesmo para reconhecer a dupla categoria de jovem, diferenciando a criança do adolescente, por exemplo. (SHECAIRA, 2008, p. 55)

legalidade, que passa a ser aplicado e reconhecido ao direito da infância e da adolescência. (SHECAIRA, 2008, p. 55)

Desta feita, o Princípio da Legalidade, consagrado na Regra 2.2, b<sup>12</sup>, define que “Infração é todo comportamento – ação ou omissão – penalizado com a lei, de acordo com o respectivo sistema jurídico”. Este princípio é de extrema relevância para a defesa dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei, pois marca a superação da lógica tutelar do direito do menor, proibindo a existência de normas incriminadoras genéricas, que não especifiquem as condutas às quais serão imputadas sanções. Em outras palavras, só existirá ato infracional se existir uma figura típica que o preveja, no caso, uma hipótese legal apta a sancionar o adulto<sup>13</sup>. (SPOSATO, 2006, p. 88-89)

Portanto, devem ser atendidas as regras que se aplicarão aos menores infratores com imparcialidade, sem distinção de raça, cor, sexo, idioma ou opinião política, destacando medidas concretas que permitam a mobilização de todos os recursos disponíveis com a inclusão da família, de voluntários e outros grupos da comunidade, com o fim de promover o bem-estar da criança e do adolescente, reduzindo a necessidade de intervenção legal e tratando de modo efetivo, equitativo e humano a situação daqueles em conflito com a lei. (SILVA PEREIRA, 1996, p. 541)

Logo após a Convenção de 1989, foram lançadas as *Diretrizes de Riad*, Princípios das Nações Unidas para a prevenção da Delinquência Juvenil, que foram resultado do 8º Congresso das Nações Unidas, aprovado por meio da Resolução nº. 45/112, de 14 de dezembro de 1990. O texto faz expressa menção às Regras de *Beijing* e declara a importância da prevenção geral da criminalidade, através da adoção de políticas progressivas de prevenção da delinquência, especialmente focadas no controle social

---

<sup>12</sup> Tal princípio também pode ser observado na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 em seu art. 40, nº. 3, que define que os Estados-Partes devem promover o estabelecimento de leis, processo, autoridade e instituições, especificamente adequadas a crianças suspeitas, acusadas e reconhecidas como tendo infringido a lei penal. (SILVA PEREIRA, 1996, p. 551)

<sup>13</sup> Jurisprudência do TJSP aborda perfeitamente a aplicação deste princípio no caso de um adolescente que foi surpreendido cheirando cola. Como a conduta de cheirar cola é um fato atípico, ou seja, não tipificado como crime e nem contravenção penal, não enseja a imposição de nenhuma medida sócio-educativa a este adolescente, vez que, por não ter menção legal a tal fato, não poderá ser caracterizada como ato infracional. (TJSP, Ap. 41.322-0 rel. Luís Macedo).



informal, em que a família tem grande importância, pelo papel que representa. Da mesma forma, grande importância é dada à comunidade como medida preventiva à criminalidade, conforme as diretrizes 12 e 33 (SHECAIRA, 2008, p. 56-57):

**Diretriz 12:** Dado que a família é a unidade central responsável pela socialização primária da criança, devem ser feitos esforços pelos poderes públicos e organismos sociais para preservar a integridade da família, inclusive da família alargada. A sociedade tem a responsabilidade de ajudar a família a fornecer cuidados e proteção às crianças e a assegurar o seu bem-estar físico e mental. Devem assegurar-se creches e infantários em número suficientes.

**Diretriz 33:** As comunidades devem adotar, ou reforçar, onde já existam, uma larga gama de medidas de apoio comunitário aos jovens, incluindo o estabelecimento de centros de desenvolvimento comunitário, instalações e serviços recreativos para responderem aos problemas especiais das crianças que se encontram em risco social. Ao promover estas medidas de auxílio, devem assegurar o respeito pelos direitos individuais.

As Diretrizes são de suma importância, pois consagram que toda criança goza de direitos humanos fundamentais (particularmente o de educação gratuita), mas que nem sempre os tem, efetivamente. Ademais, existe um grande número de jovens que, estando ou não em conflito com a lei, encontram-se abandonados, sem atenção, maltratados, expostos ao uso de drogas, marginalizados e, em geral, sujeitos a risco social, tornando-se, em decorrência disso, delinquentes. Deste modo, as Diretrizes determinam que a prevenção da delinquência juvenil é fundamental para prevenir o delito na sociedade, e que os jovens podem e devem se desenvolver em atividades não criminais. (SILVA PEREIRA, 1996, p. 546)

Também em 14 de dezembro de 1990, através da Resolução nº. 45/113 foram adotadas pelas Nações Unidas as Regras Mínimas das Nações Unidas para proteção de jovens privados de liberdade, conhecidas como *Regras de Tóquio*, objetivando estabelecer as normas mínimas para a proteção dos jovens privados de liberdade, de maneira compatível com os direitos humanos e liberdades fundamentais, considerando, especialmente, as condições e circunstâncias pelas quais os jovens estão privados de sua liberdade em todo o mundo, compreendendo que os jovens, ao estarem privados de liberdade, são muito vulneráveis aos maus-tratos, à vitimização e à violação de seus

direitos, e, pelo fato de muitos destes jovens estarem detidos em prisões junto com adultos, afirma que só haverá a reclusão de um jovem em último caso e pelo menor tempo possível. (SILVA PEREIRA, 1996, p. 543)

Resumindo, tratam estas regras de 87 recomendações gerais, que regulam, detalhadamente, desde o ambiente físico dos estabelecimentos institucionais, até as recomendações de educação, formação profissional e trabalho que devem ser desempenhados quando o infrator for institucionalizado, isto é, quando o adolescente for colocado em estabelecimento destinado ao cumprimento das medidas sócio-educativas. Toda essa preocupação está claramente retratada já em sua 3ª regra (SHECAIRA, 2008, p.58):

As regras tem como objetivo estabelecer um conjunto de regras mínimas aceitáveis pelas Nações Unidas para a proteção dos jovens privados de liberdade sob qualquer forma, compatíveis com os direitos humanos e liberdades, tendo em vista combater os efeitos nocivos de qualquer tipo de detenção e promover a integração na sociedade.

*As Regras de Beijing, as Diretrizes de Riad e as Regras de Tóquio* formam o que se convencionou denominar de *Doutrina das Nações Unidas para a Proteção Integral à Infância*. Essa doutrina de proteção integral representa uma mudança de paradigma sobre a infância e a juventude, porque passa a considerar todas as crianças e adolescentes, sem fazer qualquer distinção, como sujeitos de direitos à proteção integral. Em razão disso, impõe-se o respeito aos diferentes direitos humanos que toda pessoa possui, independentemente de sua idade, além daqueles direitos especiais que correspondem aos da pessoa em formação e desenvolvimento. (COSTA, 2004, p. 05)

### 3 Proteção dos direitos das crianças e adolescentes no direito pátrio: a essência protetiva do Estatuto da Criança e do Adolescente e suas fases

Conforme exposto alhures, vários instrumentos internacionais inspiraram (e ainda inspiram) o legislador brasileiro a criar regulamentações sobre a temática dos direitos das crianças e dos adolescentes até se chegar ao atual modelo do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº. 8.069/90).

Em livro comemorativo aos 20 anos de existência do Estatuto da Criança e do Adolescente organizado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (*Direitos humanos de crianças e adolescentes: 20 anos do Estatuto*), foi traçada uma linha do tempo com os principais documentos e marcos internacionais e nacionais que regulam a proteção e promoção desses direitos infanto-juvenis. São eles:

- 1919: Criação da *Save the Children* (Primeira instituição internacional de proteção a crianças);
- 1920: Criação da Liga das Nações;
- 1924: Declaração dos Direitos da Criança;
- 1927: Promulgação do Código de Menores (Brasil);
- 1945: Criação da ONU (Organização das Nações Unidas);
- 1946: Criação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF);
- 1948: Declaração Universal dos Direitos Humanos;
- 1948: Organização dos Estados Americanos (OEA);
- 1959: Declaração Universal dos Direitos da Criança;
- 1964: Implantação da Política Nacional de Bem-Estar do Menor e criação da FUNABEM;
- 1968: Criação da Associação de Juízes de Menores do Brasil;
- 1977: Criação da Pastoral do Menor do Brasil;
- 1978: UNICEF cria o Ano Internacional da Criança;
- 1979: Promulgação do Novo Código de Menores (Brasil);
- 1983: Criação da Pastoral da Criança;
- 1985: Elaboração das Regras Mínimas das Nações Unidas para a Justiça Juvenil (Regras de *Beijing*);
- 1988: Promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil;
- 1988: Criação do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- 1989: Convenção sobre os Direitos da Criança;
- 1990: Promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente;
- 1990: Promulgação da Leis Orgânicas da Saúde;
- 1990: Criação da Fundação ABRINQ (Fundação *Abrinq* pelos Direitos da Criança e do Adolescente);

- 1991: Criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA);
- 1993: Criação da Frente Parlamentar dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- 1993: Criação do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (FNCA – Resolução nº. 12 do Conanda);
- 1993: Criação da *Childwatch International Research Network*;
- 1993: Criação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Prostituição Infantil;
- 1993: Criação da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI);
- 1994: Criação do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FPeti);
- 1994: Fundação da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e Juventude (ABMP);
- 1995: Início da Campanha Nacional de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes;
- 1996: Promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB);
- 1996: Criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI);
- 1997: Publicação do estudo *Criança & Adolescente: Indicadores Sociais* pelo IBGE;
- 1997: Criação da Secretaria Especial de Direitos Humanos;
- 1997: Criação do Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (SIPIA);
- 1999: Fundação da Associação Nacional dos Centros de Defesa (ANCED);
- 1999: Formação da Rede Nacional de Combate ao Trabalho Infantil;
- 1999: Fundação do Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (CECRIA);
- 2000: Lançamento do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil;
- 2000: Lançamento Mundial dos Objetivos do Milênio;
- 2000: Aprovação do Protocolo Adicional às Convenção dos Direitos da Criança sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados;
- 2000: Aprovação do Protocolo Adicional à Convenção dos Direitos da Criança sobre a venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil;
- 2002: Criação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil;
- 2003: Criação do Disque Denúncia Nacional (Disque 100);
- 2003: Assinatura do Plano Presidente Amigo da Criança;
- 2003: Criação do Programa de Proteção às Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte;
- 2004: Aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS);
- 2004: Entrega do I Relatório sobre a situação dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil (governamental) e do Relatório Alternativo (não governamental) ao Comitê dos Direitos da Criança da ONU;
- 2006: Criação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE);
- 2006: Lançamento do Plano Nacional do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária;
- 2006: Criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB);

- Aprovação pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente da Resolução nº. 113;
- 2008: III Congresso Mundial de Enfrentamento da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Rio de Janeiro);
- 2008: Criação do Cadastro Nacional de Adoção (CNA);
- 2009: Criação do Observatório Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- 2010: Realização da 1ª Conferência Nacional de Educação. (VANNUCHI, OLIVEIRA, 2010, p. 204-207)

Todavia, o ordenamento jurídico brasileiro, no que se refere à legislação sobre crianças e adolescentes, teve como preocupação inicial legislar sobre as sanções que seriam aplicadas às crianças e adolescentes que não se enquadrassem no padrão de normalidade exigido por cada época, ou seja, durante muitos anos, o argumento de estarem em *situação irregular* era pretexto para punir o menor de idade (até mesmo privando-o de liberdade), que poderia ser carente ou delinquente, ambos sendo enquadrados sob a mesma justificativa (SHECAIRA, 2008, p. 34).

Conforme Jadir Cirqueira de Souza (2008, p. 71);

(...) no Período Colonial, as crianças e os adolescentes não possuíam direitos. Na verdade, eram meros objetos das práticas religiosas. Depois, passaram a receber a parcial proteção do Estado. Em seguida, constituíram objeto de punição do Estado, por ocasião da prática de crimes e/ou em estado de miserabilidade. Na sequência, foram objeto de políticas públicas meramente assistencialistas e/ou filantrópicas. Finalmente, na fase da Constituição Federal e do ECA receberam tratamento de sujeitos de direitos e deveres.

Segundo Sérgio Salomão Shecaira (2008, p. 27) e Karyna Batista Sposato (2006, p. 26), as legislações brasileiras sobre a temática da infância e da juventude podem ser divididas em três fases: a primeira, de caráter penal indiferenciado, a segunda, de caráter tutelar e, finalmente a terceira, garantista (ou protetiva), que está expressa no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Com entendimento semelhante, Tânia da Silva Pereira (1996, p. 19) divide a legislação sobre a temática em Doutrina do Direito Penal do Menor, Doutrina Jurídica do Menor em Situação Irregular e Doutrina Jurídica da Proteção Integral, assim como Carmen Silveira de Oliveira:

Conclui-se, portanto, que três doutrinas inspiraram o Estado e a sociedade em sua relação e forma de tratar a criança e o adolescente: a Doutrina do Direito Penal do Menor; a Doutrina da Situação Irregular e a Doutrina da Proteção Integral. Cada uma delas trouxe uma forma própria de concepção de criança e de adolescente, demarcando o processo social percorrido ao longo da história. Nesse percurso, um dos aspectos fundamentais foi a passagem da população infanto-juvenil da condição de objeto e “menor” (objeto e vítima) para a condição de criança/adolescente (sujeito de direitos). (OLIVEIRA; MOURA, 2008, p. 44)

Deste modo, antes de adentrar na questão da efetividade do Estatuto da Criança e do Adolescente, será de suma importância fazer uma breve exposição sobre essas três fases das legislações sobre crianças e adolescentes, desde as duas que já vigoraram e a que atualmente vigora no Brasil, para que seja possível destacar as significativas evoluções que a legislação sofreu. Ou seja,

A análise da evolução histórica tem como objetivo mostrar a difícil realidade vivida e evitar a repetição de equívocos, tais como a continuada utilização das práticas judiciais e administrativas, na forma preconizada pelo revogado Código de Menores de 1979. (...) o operador do Direito, nas diversas instâncias judiciais e administrativas, ainda utiliza a expressão jurídica, *de menor*, para designar as crianças e adolescentes, indistintamente fato que evidencia a continuidade da doutrina menorista. (SOUZA, 2008, p. 5)

### **3.1 Fase penal indiferenciada**

A primeira fase, denominada de Penal Indiferenciada é definida pelo período compreendido entre o nascimento dos códigos penais liberais do século XIX até as primeiras legislações do século XX, e caracteriza-se por considerar os menores de idade praticamente da mesma forma que os adultos, apenas fixando penas atenuadas e misturando, nos mesmos cárceres, adultos e menores, na maior promiscuidade. (SHECAIRA, 2008, p. 28)

Segundo Karina Sposato, esta etapa, que surge com base nos códigos penais retribucionistas do século XIX e estende-se até 1919, trata os menores de sete anos, segundo uma tradição do direito romano, como absolutamente incapazes, com seus atos equiparados aos dos animais. Já os menores entre sete e dezoito anos, tinham

como a única diferença com o tratamento do adulto a diminuição da pena em um terço em relação a estes. (SPOSATO, 2006, p. 27-28)

Seis anos após a Constituição Imperial (1824), é promulgado o Código Criminal de 1830, conhecido como *Código Criminal do Império* que, apesar de possuir grandes heranças do direito romano, já contava com algumas inovações, visto que neste Código constam as primeiras referências particulares ao tratamento dos menores de 21 anos, como, por exemplo, ao determinar que os menores com idade entre os 14 e os 17 anos estariam sujeitos à pena de cumplicidade<sup>14</sup> (com aplicação de 2/3 em relação ao adulto), e que os menores de 21 anos gozariam de atenuante da menoridade. (SILVA PEREIRA, 1996, p. 15)

Além disso, o Código adotava a “teoria do discernimento”, conforme a determinação do artigo 10: “não se julgarão os menores de quatorze anos”, e também trazia, em seu artigo 13, a possibilidade de recolhimento do menor que demonstrasse discernimento pelos seus atos em casa de correção, desde que não ultrapassasse os dezessete anos<sup>15</sup>. No entanto, esse argumento de internação em casa de correção ficava sempre a critério do juiz, que poderia recolher uma criança de oito anos, pelo tempo que achasse necessário. E, por não haver estabelecimento de recolhimento dos menores previsto em lei, estes acabavam sendo presos juntamente com os adultos, em uma situação de extrema promiscuidade. (SHECAIRA, 2008, p. 29)

Neste mesmo contexto coexistiram as chamadas “Rodas dos Expostos”, um dispositivo de origem medieval no qual as crianças enjeitadas eram colocadas para que os monges ou freiras dos mosteiros e conventos cuidassem, preservando, assim, o anonimato da pessoa que ali depositava a criança. A Roda dos Expostos existiu no Brasil até por volta de 1950 (SOUZA, 2008, p. 67), sendo que a primeira Roda dos

---

<sup>14</sup> Para Bárbara Lisboa Pinto (2002, p. 2), no período imperial os criminosos eram enquadrados em duas categorias, a de autores e a de cúmplices. Os autores eram aqueles que cometeram, constrangeram ou mandaram alguém cometer delitos. Já Os cúmplices eram todos os que contribuíram para a consecução dos crimes.

<sup>15</sup> **Art. 13.** Se se provar que os menores de quatorze annos, que tiverem commettido crimes, obraram com discernimento, deverão ser recolhidos ás casas de correção, pelo tempo que ao Juiz parecer, com tanto que o recolhimento não exceda á idade de dezasete annos. (*sic*)

Expostos foi instalada em Salvador, antes de 1700, e no Rio de Janeiro em 1738. Em 1896, em São Paulo, a roda converteu-se em Casa dos Expostos, no Educandário “Sampaio Viana” e, anos mais tarde, na Casa da Criança do Serviço Social de Menores, como unidade de triagem da Febem (SPOSATO, 2006, p. 27). Em 1828 uma lei foi promulgada atribuindo essa obrigação de cuidado dos expostos às Santas Casas de Misericórdia, colocando, oficialmente, o Estado como responsável pelos menores, passo importante para o tratamento atribuído às crianças (SHECAIRA, 2008, p. 30). Porém, na realidade, não era bem isso o que acontecia;

Uma vez recebida pela Misericórdia, a criança seria criada por uma ama-de-leite, geralmente até os três anos. As amas, mulheres pobres e na maioria sem nenhuma instrução, recebiam um pagamento pelos serviços prestados. Essa situação dava margem a diversos tipos de fraudes, como mães que abandonavam seus bebês e logo em seguida se ofereciam para como amas de seus próprios filhos. O índice de mortalidade era altíssimo e com isso nasce um processo de abandono que terá grande importância na formação da identidade criminosa. (SHECAIRA, 2008, p. 30-31)

Também merece destaque, no que diz respeito à infância no Brasil imperial, a *Lei do Ventre Livre*, Lei nº. 2.040, de 28 de setembro de 1871<sup>16</sup>, na qual a Princesa Isabel

---

<sup>16</sup> Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daquelles filhos menores e sobre a libertação annual de escravos.....

A Princesa Imperial Regente, em nome de S. M. o Imperador e Sr. D. Pedro II, faz saber a todos os cidadãos do Império que a Assembléa Geral decretou e ela sancionou a lei seguinte:

Art. 1.º - Os filhos de mulher escrava que nascerem no Império desde a data desta lei serão considerados de condição livre.

§ 1.º - Os ditos filhos menores ficarão em poder o sob a autoridade dos senhores de suas mães, os quais terão a obrigação de criá-los e tratá-los até a idade de oito anos completos. Chegando o filho da escrava a esta idade, o senhor da mãe terá opção, ou de receber do Estado a indenização de 600\$000, ou de utilizar-se dos serviços do menor até a idade de 21 anos completos. No primeiro caso, o Govêrno receberá o menor e lhe dará destino, em conformidade da presente lei.

§ 6.º - Cessa a prestação dos serviços dos filhos das escravas antes do prazo marcado no § 1.º. se por sentença do júizo criminal reconhecer-se que os senhores das mães os maltratam, infligindo-lhes castigos excessivos.

Art. 2.º - O govêrno poderá entregar a associações, por êle autorizadas, os filhos das escravas, nascidos desde a data desta lei, que sejam cedidos ou abandonados pelos senhores delas, ou tirados do poder dêstes em virtude do Art. 1.º- § 6º.

§ 1.º - As ditas associações terão direito aos serviços gratuitos dos menores até a idade de 21 anos completos, e poderão alugar êses serviços, mas serão obrigadas:

1.º A criar e tratar os mesmos menores;

2.º A constituir para cada um dêles um pecúlio, consistente na quota que para êste fim fôr reservada nos respectivos estatutos;-

3.º A procurar-lhes, findo o tempo de serviço, apropriada colocação.

§ 2.º - A disposição dêste artigo é aplicável às Casas dos Expostos, e às pessoas a quem os júizes de órfãos encarregarem da educação dos ditos menores, na falta de associações ou estabelecimentos criados para tal fim.

§ 4.º - Fica salvo ao Govêrno o direito de mandar recolher os referidos menores aos estabelecimentos públicos, transferindo-se neste caso para o Estado as obrigações que o § 1.º impõe às associações autorizadas.



decretou a liberdade dos filhos das escravas a nascerem a partir daquela data. Este decreto real, mesmo coexistindo com a privação da liberdade em razão da escravidão, marca uma preocupação inicial e incipiente em zelar pela criança, que mesmo ainda na fase de gestação, deveria ser protegida, e tendo sua liberdade, mesmo que parcialmente, resguardada. Ademais, apesar de ser de difícil comprovação naquela época, pois necessitava de sentença do juízo criminal, se a criança sofresse maus-tratos por parte do senhor de sua mãe, já existia a possibilidade jurídica de cessação dos

---

Art. 3.º - Serão anualmente libertados em cada província do Império tantos escravos quantos corresponderem à quota anualmente disponível do fundo destinado para a emancipação.

Art. 4.º - É permitido ao escravo a formação de um pecúlio com o que lhe provier de doações, legados e heranças, e com o que, por consentimento do senhor, obtiver do seu trabalho e economias. O govêrno providenciará nos regulamentos sôbre a colocação e segurança do mesmo pecúlio.

§ 1.º - Por morte do escravo, a metade do seu pecúlio pertencerá ao cônjuge sobrevivente, se o houver, e a outra metade se transmitirá aos seus herdeiros, na forma da lei civil. Na falta de herdeiros o pecúlio será adjudicado ao fundo de emancipação, de que trata o art. 3.º...

§ 4.º - O escravo que pertencer a condôminos e fôr libertado por um dêstes, terá direito a sua alforria indenizando os outros senhores da quota do valor que lhes pertencer. Esta indenização poderá ser paga com serviços prestados por prazo não maior de sete anos...

§ 7.º - Em qualquer caso de alienação ou transmissão de escravos, é proibido, sob pena de nulidade, separar os cônjuges e os filhos menores de doze anos do pai ou da mãe.

§ 8.º - Se a divisão de bens entre herdeiros ou sócios não comportar a reunião de uma família, e nenhum dêles preferir conservá-lo sob seu domínio, mediante reposição da quota, ou parte dos outros interessados, será a mesma família vendida e o seu produto rateado...

Art. 6.º - Serão declarados libertos:

§ 1.º - Os escravos pertencentes à nação, dando-lhes o govêrno a ocupação que julgar conveniente.

§ 2.º - Os escravos dados em usufruto à Coroa.

§ 3.º - Os escravos das heranças vagas.

§ 4.º - Os escravos abandonados por seus senhores. Se êstes os abandonarem por inválidos, serão obrigados a alimentá-los, salvo o caso de penúria, sendo os alimentos taxados pelo juiz de órfãos.

§ 5.º - Em geral, os escravos libertados em virtude desta lei ficam durante 5 anos sob a inspeção do govêrno. Êles são obrigados a contratar seus serviços sob pena de serem constringidos, se viverem vadios, a trabalhar nos estabelecimentos públicos. Cessará, porém, o constringimento do trabalho, sempre que o liberto exigir contrato de serviço.

Art. 8.º - O Govêrno mandará proceder à matrícula especial de todos os escravos existentes do Império, com declaração do nome, sexo, estado, aptidão para o trabalho e filiação de cada um, se fôr conhecida.

§ 1.º - O prazo em que deve começar e encerrar-se a matrícula será anunciado com a maior antecedência possível por meio de editais repetidos, nos quais será inserta a disposição do parágrafo seguinte.

§ 2.º - Os escravos que, por culpa ou omissão dos interessados não forem dados à matrícula, até um ano depois do encerramento desta, serão por êste fato considerados libertos.

§ 4.º - Serão também matriculados em livro distinto os filhos da mulher escrava, que por esta lei ficam livres. Incurrerão os senhores omissos, por negligência, na multa de 100\$000 a 200\$000, repetidas tantas vêzes quantos forem os indivíduos omitidos, e por fraude nas penas do art. 179 do código criminal.

§ 5.º - Os párocos serão obrigados a ter livros especiais para o registro do nascimento e óbitos dos filhos de escravas, nascidos desde a data desta lei. Cada omissão sujeitará os párocos à multa de 100\$000.

Art. 9.º - O Govêrno em seus regulamentos poderá impor multas até 100\$000 e penas de prisão simples até um mês.

Art. 10.º - Ficam revogadas as disposições em contrário. Manda, portanto, a tôdas as autoridades a quem o conhecimento e execução da referida lei pertencer, que a cumpram e façam cumprir e guardar tão inteiramente como nela se contém. O Secretário de Estado de Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas a faça imprimir, publicar e correr.

Dada no Palácio do Rio de Janeiro, aos 28 de setembro de 1871, 50.º da Independência e do Império  
Princesa Imperial Regente - Teodoro Machado Freire Pereira da Silva. (*sic*)

serviços prestados pela criança ao senhor, conforme se depreende do parágrafo 6º, do artigo 1º da lei supracitada.

Com a passagem do regime monárquico brasileiro para o republicano, o tratamento dado às crianças e adolescentes transformou-se num aparato médico-jurídico-assistencial, e suas funções dividiam-se em prevenção (vigiar a criança), educação (adequar a criança ao trabalho), recuperação (reabilitar o menor vicioso) e repressão (conter o menor delinquente) (SPOSATO, 2006, p. 28). Neste sentido, as crianças e adolescentes deixam de ser preocupações únicas e exclusivas das famílias e Igrejas para se tornarem uma das responsabilidades administrativas do Estado. Em consequência disso, as crianças e adolescentes pobres que viviam nas ruas ou estavam abandonados por suas famílias começaram a ser identificadas como pequenos delinquentes.

Já com o advento do Código Penal Republicano de 1890, seguindo a linha do anterior (1830), declarou a “irresponsabilidade de pleno direito” aos menores de 9 anos<sup>17</sup>; ordenou que os menores com idade entre 9 e 14 anos que agissem com discernimento fossem recolhidos a estabelecimento disciplinar industrial pelo tempo que o juiz determinasse, desde que não excedesse os 17 anos; tornou obrigatório (e não apenas facultativo, como era anteriormente) que se impusessem ao maior de 14 anos e menor de 17 as penas de cumplicidade, e manteve a atenuante da menoridade. (SILVA PEREIRA, 1996, p. 15)

O período compreendido entre os dois primeiros códigos brasileiros e o início do século XX marca o apogeu do pensamento Iluminista, que contemplava a polêmica entre clássicos e positivistas. Se de um lado encontramos a concepção do livre-arbítrio como pedra de toque da questão do discernimento, de outro a concepção positivista via a periculosidade como atributo de criminoso anormal – era a visão mais aguda da intervenção penal. O delito, na qualidade de sintoma, não era o único indicador dessa visão de defesa social. Basta dizer que o art. 402 do CP de 1890 tipificava o delito de capoeira e o art. 399 punia a vadiagem. (SHECAIRA, 2008, p. 33)

---

<sup>17</sup>**Art. 27.** Não são criminosos:

§ 1º Os menores de 9 anos completos;

§ 2º Os maiores de 9 e menores de 14, que obrarem sem discernimento. (*sic*)

Este período só começa a enfraquecer-se em 1921, quando uma lei orçamentária (Lei nº. 4.242, de 04/01/1921) revoga parcialmente o Código Penal Republicano e, em seu artigo 3º é autorizada a criação do “Serviço de Assistência e Proteção à Infância Abandonada e Delincente”, determinando, assim, a construção de abrigos e casas de preservação para menores. (SHECAIRA, 2008, p. 33)

### 3.2 Fase tutelar

A partir de 1920, houve uma reação de indignação frente às condições carcerárias, mormente à promiscuidade das prisões em que se mantinham menores e maiores no mesmo espaço, culminando com o movimento dos Reformadores, que estabeleceram a segunda fase, de caráter tutelar. Tinha como principal característica a concentração do poder de decidir, em nome destes menores, na autoridade do juiz de menores.

A filosofia que inspirou o sistema tutelar tem relação com o positivismo. É que o delinquente, em geral, e o menor, em particular, são sujeitos a quem não se pode atribuir uma responsabilidade penal decorrente do livre-arbítrio, são pessoas que infringem a norma não por sua própria vontade, mas por circunstâncias que lhe escapam ao controle. Por isso, a resposta adequada para o cometimento de um delito não será a imposição de sanções, mas sim a aplicação de medidas de caráter diverso, conforme o sujeito (medidas médicas, educativas, de ensino geral, de aprendizagem de habilidades específicas, como o ensino de um ofício etc.). (SHECAIRA, 2008, p. 35)

Denomina-se tutelar, pois consistiu em um movimento de reformas, com grande interferência da medicina, psicologia e assistência social para a normatização da legislação de menores e para a construção do trinômio periculosidade-menoridade-pobreza. (SPOSATO, 2006, p. 34)

Está-se diante de um efetivo avanço, em comparação com a fase anterior. Aqui se adotam medidas especializadas, não se impondo as mesmas penas que eram aplicadas aos adultos, e, ao menos em tese, as medidas aplicadas estão claramente imbuídas de uma finalidade educativa (ainda que com forte substrato curativo). A rigor, muito mais do que propriamente positivista, há um conteúdo marcadamente correcionalista, por se considerar o menor de idade um ser inferior, digno de piedade, merecedor de uma postura

assistencial, como se não fosse um ser com suas características próprias de personalidade, ainda que tal personalidade esteja em formação. (SHECAIRA, 2008, p. 35)

A preocupação de tutela do menor também se mostra evidente no Código Civil de 1916 (Lei nº. 3.071 de 01/01/1916), que trazia, em seu art. 5º, inciso I, que são absolutamente incapazes de exercer os atos da vida civil os menores de 16 anos. Sob este prisma, vale a pena citar o ensinamento de Clóvis Beviláqua, a respeito desta incapacidade do menor:

A declaração da incapacidade das pessoas é uma providência tutelar, não somente do incapaz, como ainda, embora em segundo plano, das pessoas, que com ele travarem relações jurídicas. O incapaz não é um preceito, colocado fora da comunhão jurídica. É um protegido da sociedade. Como não se lhe pode confiar a direção da sua pessoa e dos seus bens, põe o direito, ao seu lado, alguém, que o esclareça, dirija e defenda. (BEVILÁQUA, 1940, p. 193)

Essa fase pode ser subdividida em duas outras fases, a do Código Mello Mattos e a do Código de Menores, de 1979. A primeira, do Código Mello Mattos, diz respeito à criação do primeiro Juizado de Menores no Brasil, em 1923, no Distrito Federal, tendo como magistrado titular José Cândido Albuquerque Mello Mattos. Essa experiência deu origem ao Código de Menores, em 1927 (Decreto Federal nº 17.943, de 12/10/27), que deveu-se à adoção da Lei federal nº 4.242/1921, que determinou a organização do serviço de assistência e proteção à infância abandonada e delinqüente, e regulamentava as sanções e os procedimentos destinados a infratores. (SHECAIRA, 2008, p. 36)

Fruto dessa primeira experiência iniciada com o Juizado de Menores, e em função de todo o debate acerca da delinquência juvenil que tomava corpo nas primeiras décadas do século XX, institui-se o Código de Menores, por meio do Decreto Federal 17.943, de 12 de outubro de 1927. Em função da importante participação que teve o primeiro Juiz de Menores na elaboração da lei, o Código ficou conhecido como Código Mello Mattos. Foi ele, ademais, juiz de 1924 a 1934. Nesse período da história foram realizados os debates que culminaram na consolidação do Código, bem como no início de sua aplicação, quando era fundamental explicá-lo e adequá-lo à nova realidade que se descortinava naquele período. (SHECAIRA, 2008, p. 36)

No entanto, o Código de Menores de 1927 considerava imputáveis os maiores de 14 anos, e acrescentava à legislação vigente a tipificação do menor “em risco de

delinquir” (artigo 24, § 2º) como sendo o indício para a prática de algum delito. Os menores entre 16 e 18 anos que cometessem faltas graves ou demonstrassem “periculosidade” poderiam ser encarcerados em estabelecimentos destinados a adultos por tempo indeterminado, até que se “regenerassem”, desde que não fossem ultrapassados os 21 anos que era o máximo legal permitido à época. (SPOSATO, 2006, p. 37-38) Assim,

Não havia distinção entre o menor abandonado e o delinquente, para autorizar a aplicação das medidas. É verdade que cabia ao Juiz de Menores fixar medidas mais graves ao delinquente do que ao carente, mas ambos estavam sujeitos, por exemplo, a ser internados em asilo ou orfanato. Muitas vezes, a pretexto de proteger o menor, o juiz determinava sua institucionalização em hospitais, asilos, orfanatos e outros estabelecimentos congêneres, sem qualquer compromisso com a peculiar condição de pessoa em desenvolvimento. (SHECAIRA, 2008, p. 37)

Características marcantes desta fase são a natureza paternal dos juízes de menores (que deveriam julgar evitando as formalidades para com os menores, a fim de conseguir compreender a “alma infantil”), a celeridade e a simplicidade de sua jurisdição. Todavia, a correção e reeducação destes menores, encobertas pelo fantasioso manto de um judiciário “paternalista”, era uma forma de institucionalizar o menor delinquente (ou em risco de delinquir) de acordo com ideais “lombrosianos”, excluindo-se do convívio social e apostando no internato a solução para a reabilitação e uma inquestionável forma de prevenção e tratamento, não diferindo muito das prisões. (SHECAIRA, 2008, p. 38-39)

Karyna Batista Sposato (2006, p. 41) define claramente o sentido de tutela nesta etapa, e merece destaque:

Quando a família e a escola não são capazes de adequar crianças e adolescentes às regras do jogo, cabe aos tribunais e às legislações de menores o exercício da tutela vigilante, mediante a adoção de medidas filantrópicas, educativas e essencialmente repressivas. Observa-se a ambiguidade do discurso. Ao mesmo tempo a criança deve ser protegida como forma de proteção da própria sociedade e deve ser contida para não causar danos à ordem social.

Antes do estudo do último Código de Menores anterior à Constituição de 1988, ou seja, o Código de 1979 é importante analisar a criação das instituições para o Recolhimento Provisório de Menores (RPM), em 1963. Tais instituições eram destinadas aos menores infratores entre 14 e 18 anos e foram criadas devido à preocupação com a detenção e manutenção de crianças e adolescentes com presos adultos. Elas foram precursoras das atuais Unidades de Internação Provisória (UIP) da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM). (SPOSATO, 2006, p. 45)

Já a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), foi inaugurada em 1964, como forma de instrumento político e de propaganda da ditadura militar. Tinha como finalidade coordenar uma política nacional do bem-estar do menor, utilizando-se dos aparatos médico, jurídico e pedagógico para exercer suas funções, e conferir um atestado de periculosidade aos que interessassem o governo. (SPOSATO, 2006, p. 45)

Assim, com o processo de redemocratização do país, iniciado com a anistia em 1979, e o gradativo acesso às liberdades formais de expressão e manifestação, foi editado em 08 de fevereiro de 1979, o último Código de Menores, pela Lei Federal nº. 6.697, sendo a consagração da política nacional de bem-estar do menor. Ou seja,

O Código de Menores de 1979, Lei nº 6.697, de 10/10/79, entrou em vigor em 8 de fevereiro de 1980, revogando expressamente toda a legislação anterior. Dividia-se em dois livros, um geral e outro especial, tratando o primeiro do direito material, e o segundo, do processo especial (direito instrumental). A doutrina chegou a criticar tal divisão, reclamando não haver critério científico que a justificasse, pois não havia entre o direito material e o instrumental relação de generalidade e especialidade, constituindo isso razão bastante para não prosperar a sistematização realizada. (GARCEZ, 2008, p. 37)

Segundo o entendimento de Tânia da Silva Pereira (1996, p. 21), o Código de Menores de 1979 adotou a Doutrina Jurídica de Proteção ao Menor em Situação Irregular, existindo, naquele tempo, seis situações que autorizavam a atuação do juiz de menores e a aplicação do Código sob o pretexto da irregularidade. São elas:

- a- Menor privado de condições essenciais de subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente em razão de falta, ação ou omissão dos pais ou responsável e manifesta impossibilidade de os mesmos provê-las;

- b- Menor vítima de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais PI responsável;
- c- Menor em perigo moral devido a encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes, e na hipótese de exploração em atividade contrária aos bons costumes;
- d- Menor privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;
- e- Menor com desvio de conduta, em virtude de grave adaptação familiar e comunitária;
- f- Menor autor de infração penal.

A expressão “menores em situação irregular” foi utilizada, pela primeira vez, no *XI Congresso Panamericano da Criança (Conferência Interamericana Especializada)*, promovido em 1959 pelo *Instituto Interamericano del Niño*, organismo da *OEA*, dedicado principalmente à formulação de um projeto nos moldes do Código de Menores. (COSTA, 2004, p. 03)

A partir de 1940, com a entrada em vigor do Código Penal pelo decreto-lei nº 2.848, de 07/12/1940, a responsabilidade penal foi fixada acima dos dezoito anos, originalmente no artigo 22. Com a reforma da parte geral do Código Penal em 1984, a designação “responsabilidade penal” foi substituída por “inimputabilidade”, e é a que permanece vigente nos dias atuais, expressa no artigo 26, sobre os inimputáveis, e no artigo seguinte, 27, sobre os menores de dezoito anos.<sup>18</sup>

Sob esta égide, a Exposição de motivos da nova parte geral do Código Penal, Lei nº. 7.209, de 11/07/1984, que reformou o Código Penal de 1940, aborda em seu tópico 23, a visão tutelar do legislador no que se refere à criança e ao adolescente, ao manter a inimputabilidade penal aos menores de 18 anos. Vejamos:

**23.** Manteve o Projeto a inimputabilidade penal ao menor de 18 (dezoito) anos. Trata-se de opção apoiada em critérios de Política Criminal. Os que preconizam a redução do limite, sob a justificativa da criminalidade crescente, que a cada dia recruta maior número de menores, não consideram a circunstância de que o menor, ser ainda incompleto, é naturalmente anti-social na medida em que não é socializado ou instruído. O reajustamento do

---

<sup>18</sup> **Art. 26:** É isento de pena o agente que, por doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado, era, ao tempo da ação ou da omissão, inteiramente incapaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento.

**Art. 27:** Os menores de 18 (dezoito) anos são penalmente inimputáveis, ficando sujeitos às normas estabelecidas na legislação especial.

processo de formação do caráter deve ser cometido à educação, não à pena criminal. De resto, com a legislação de menores recentemente editada, dispõe o Estado dos instrumentos necessários ao afastamento do jovem delinquente, menor de 18 anos, do convívio social, sem sua necessária submissão ao tratamento do delinquente-adulto, expondo-o à contaminação carcerária.

Contudo, o pensamento político na época traduzia-se na responsabilização do grupo familiar, da religião, da hereditariedade e de padrões de comportamento pelo envolvimento de crianças e adolescentes com a criminalidade, ou melhor, que se encontrasse em “situação irregular” e, evidentemente, afastava qualquer relação com a conjuntura socioeconômica e política brasileira. Isso permitia a institucionalização, ou seja, a internação de jovens em estabelecimento prisional sem a observância de regras e princípios processuais e constitucionais, além de garantir a continuidade da institucionalização desses jovens em estabelecimentos destinados aos adultos. (SPOSATO, 2006, p. 46)

### **3.3 Fase garantista**

A década de 80 foi marcada por importantes movimentos de mobilização social, desencadeados pelo processo de abertura política que o Brasil vivenciava. Estes movimentos populares se articulavam na luta por melhores condições de vida no país e, dentre estas reivindicações estava a revogação do “Novo Código de Menores de 1979” e a substituição pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, medida defendida, principalmente, pelo *Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua*. Além deste movimento, também merece destaque o movimento *Criança e a Constituinte* que, juntamente com outros movimentos, se organizou alguns meses antes da promulgação da Constituição de 1988, pleiteando a inserção de direitos constitucionais às crianças e adolescentes. (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 42)

Em 1987 constituiu-se a Comissão Nacional da Criança e Constituinte, através uma portaria interministerial e de representantes da sociedade civil organizada, gerando a



Frente Parlamentar Suprapartidária pelos Direitos da Criança e multiplicando, em todo país, os fóruns de discussão sobre os direitos das crianças e adolescentes. (MARCÍLIO, 2011, p. 6) Com todo esse esforço do governo e da sociedade, a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, atribuiu garantias especiais às crianças e aos adolescentes, especialmente nos artigos 227, 228 e 229 (abaixo expostos), demonstrando que o Brasil assumiu uma nova postura sobre a proteção de tais cidadãos em formação. A partir deste momento, há uma introdução do princípio da *proteção integral* em substituição àquele da situação irregular, reconhecendo as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos, isto é, titulares de garantias positivas. (SPOSATO, 2006, p. 49)

**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.

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:

I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos.

III - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação.

§ 2º - A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

§ 3º - O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

I - idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7º, XXXIII;

II - garantia de direitos previdenciários e trabalhistas;

III - garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola;

III - garantia de acesso do trabalhador adolescente e jovem à escola;

IV - 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;

V - obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade;

VI - estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado;

VII - programas de prevenção e atendimento especializado à criança, ao adolescente e ao jovem dependente de entorpecentes e drogas afins.

§ 4º - A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.

§ 5º - A adoção será assistida pelo Poder Público, na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua efetivação por parte de estrangeiros.

§ 6º - Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.

§ 7º - No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.

§ 8º A lei estabelecerá:

I - o estatuto da juventude, destinado a regular os direitos dos jovens;

II - o plano nacional de juventude, de duração decenal, visando à articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas.<sup>19</sup>

**Art. 228.** São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.

**Art. 229.** Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.

Importante observar que a Constituição de 1988, ao consagrar a dignidade da pessoa humana como valor central do ordenamento jurídico (gerando, com isso, a *despatrimonialização* do Direito Civil), conferiu tutela especial à criança e ao adolescente, que devem ter privilegiados, na interpretação legislativa, a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, e consagrando, no Brasil, o *princípio do melhor interesse da criança*. Nesta direção, também inovou ao instituir o critério da isonomia constitucional nas relações familiares (art. 227, §6º), em que impôs a regra da igualdade de direitos entre todos os filhos, independentemente de terem sido havidos ou não na relação do casamento, proibindo, inclusive, as designações discriminatórias entre eles. (TEPEDINO, 2009, p. 204, 208)

---

<sup>19</sup> O artigo 227 não é o original, promulgado em 1988, pois apresenta algumas alterações incluídas pela Emenda Constitucional nº. 65 de 2010, que será tratada na parte III. Os artigos 228 e 229 permaneceram os mesmos desde a promulgação da Constituição em 1988.

O Princípio do melhor interesse da criança é o corolário da doutrina da proteção integral, inaugurada pela Constituição Federal de 1988. Tal doutrina prega que a criança, o adolescente, bem como seus direitos, devem ser protegidos, além de garantir-lhes as mesmas prerrogativas que cabe aos adultos. O dever de proteção não se limita ao Estado, mas também à sociedade e à família, conforme determina o art. 227 da Carta Constitucional, constituindo-se, destarte, um dever social. Sua condição prioritária deve-se ao fato de serem pessoas em desenvolvimento, cuja personalidade deve ser protegida e promovida, mediante o exercício dos direitos fundamentais. (TEIXEIRA, 2005, p. 76-77)

Através da promulgação da Constituição, a base da mobilização social foi criada, propondo o debate acerca do tema das crianças e adolescentes. No dia 5 de dezembro de 1989, o senador Ronan Tito submeteu ao Senado o projeto de Lei nº. 193, que dispunha sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e, em seu verso, publicou a seguinte mensagem (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 43):

Com absoluta prioridade – o presente projeto de lei que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente visa regulamentar o artigo 227 da Constituição Federal. Ele foi elaborado por um competente grupo de juristas, com participação de representantes da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) e do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA) tendo sido ouvidas milhares de pessoas e diversas entidades governamentais e não governamentais. Este projeto destina-se ao cumprimento do preceito constitucional de que os direitos da criança e do adolescente devem ser garantidos com absoluta prioridade.

Desta feita, e sob a influência do movimento de política criminal da “defesa social”, de caráter humanista, e, principalmente pela Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 20 de novembro 1989, das *Regras de Beijing*, das *Diretrizes de Riad*, dentre outros documentos já abordados no tópico 2, o Congresso Nacional promulgou, em 13 de julho de 1990, o *Estatuto da Criança e do Adolescente*, sob a Lei nº. 8.069, proclamando um sistema de garantias, incorporando uma série de direitos materiais e processuais para a preservação dos direitos infanto-juvenis. (SHECAIRA, 2008, p. 43-44)

O Estatuto da Criança e do Adolescente inaugurou, em 1990, um novo paradigma ético-político e jurídico na sociedade brasileira, pois inseriu os direitos da população infantil e adolescente na agenda contemporânea dos Direitos Humanos. Esta construção foi resultado de um longo processo de mobilização social, que promoveu transformações profundas principalmente

na concepção da criança e do adolescente como seres humanos em desenvolvimento, reafirmando a condição peculiar que lhes assegura a proteção integral. (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010. p. 24)

Assim, iniciou-se em 1988 com a promulgação da Constituição da República e finalizou-se em 1990, com advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, a terceira etapa, de cunho garantista, configurada como uma ruptura com os dois modelos anteriores. Considerada a etapa da separação, participação e responsabilidade, incorpora instrumentos para a efetivação de direitos individuais diante da família, do Estado e da sociedade. Ou seja,

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é uma Lei que traduz a determinação política que pauta os princípios da doutrina de proteção integral, contrapondo-se ao antigo modelo dos Códigos de Menores de 1927 e 1979, que se dirigiam “à infância em situação irregular”. Ou seja, o Estado só reconhecia como seu dever e responsabilidade o cuidado com o “menor” quando esse necessitava de amparo ou tutela nas situações caracterizadas por ato infracional ou omissão por parte da família. (OLIVEIRA; MOURA, 2008, p. 41)

O modelo atualmente vigente pode ser considerado como o da justiça e das garantias, tendo seu principal diploma legal normatizando situações que o senso comum e a psicologia evolutiva já distinguiam há algum tempo, definindo, por exemplo, o conceito de criança e adolescente, ao dispor em seu artigo 2º que criança é todo ser humano até os doze anos incompletos, enquanto adolescente é toda pessoa entre doze e dezoito anos, sendo tal conceito adotado pela maioria das legislações latino-americanas. (DEL-CAMPO; OLIVEIRA, 2006, p. 06) Essa definição difere daquela estabelecida na Convenção dos Direitos da Criança de 1989, na qual “criança” é todo ser humano menor de 18 anos.

Deste modo, o Estatuto da Criança e do Adolescente foi projetado segundo a doutrina da proteção integral, elencada no art. 1º do ECA, em que afirma: “esta Lei dispõe sobre a *proteção integral* à criança e ao adolescente”. Isto é, baseando-se no princípio do melhor interesse da criança, o Estado brasileiro tem o dever de garantir as necessidades da pessoa em desenvolvimento, velando por seu direito à vida, saúde, educação, convivência, lazer, liberdade, profissionalização entre outros, com o

objetivo de garantir o “desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade”. (DEL-CAMPO; OLIVEIRA, 2006, p. 03)

A proteção integral se baseia, fundamentalmente, no princípio do melhor interesse da criança, critério consagrado no direito comparado e revelado nas expressões *the best interest of the child* do direito norte-americano e no *kindswohl* do direito germânico. Trata-se da chamada *regra de ouro* do Direito do Menor, atual Direito da Criança e do Adolescente, acolhida na jurisprudência de diferentes países. Pode-se proclamar que os interesses da criança e do adolescente, considerados como sujeitos de direitos, são superiores porque a família, a sociedade e o Estado, todos estão compelidos a protegê-los, tendo em conta a sua peculiar condição de pessoa em formação e desenvolvimento. (COSTA, 2004, p. 02)

Segundo Alexandre de Moraes (2011, p. 2006), a proteção especial às crianças e adolescentes deve abranger os seguintes aspectos:

- idade mínima de 14 anos para admissão ao trabalho, na condição de aprendiz, observado o disposto no art. 7º, XXXIII;
- garantia de direitos previdenciários e trabalhistas;
- garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola;
- 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;
- obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa de liberdade;
- estímulo do poder público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado;
- programas de prevenção e atendimento especializado à criança e ao adolescente dependente de entorpecentes e drogas afins.

Tânia da Silva Pereira (1996, p. 28-29), ensina que a Constituição de 1988 e o ECA possuem três elementos fundamentais que dão novo direcionamento à proteção da infância e da adolescência. O primeiro seria o reconhecimento das crianças e adolescentes como *sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento*, ou seja, deixam de ser tratados como objetos passivos, passando a ser, assim como os adultos, titulares de Direitos Fundamentais.

Já o segundo aspecto refere-se ao tratamento como *pessoas em condição peculiar de desenvolvimento*, desfrutando de todos os direitos dos adultos e que sejam aplicados à

sua idade e ainda tendo direitos especiais decorrentes do fato de não terem acesso ao conhecimento pleno de seus direitos; não terem atingido condições de defender seus direitos frente às omissões e transgressões capazes de violá-los; não contarem com meios próprios para arcar com a satisfação de suas necessidades básicas; não poderem responder pelo cumprimento das leis e obrigações inerentes à cidadania da mesma forma que o adulto, por se tratar de seres em pleno desenvolvimento físico, cognitivo, emocional e sociocultural. (Antônio Calos Gomes da Costa, *apud* SILVA PEREIRA, 1996, p. 28) Tal princípio está disposto, principalmente, nos artigos 6º e 15 do ECA e no artigo 37 da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança:

**Art. 6º:** Na interpretação desta Lei, levar-se-ão em conta os fins sociais a que a ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a *condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento*. (Destacamos).

**Art. 15:** A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito à dignidade como *peças humanas em processo de desenvolvimento* e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis. (Destacamos).

**Art. 37- c:** Toda criança privada de liberdade seja tratada com a humanidade e o respeito que merece a dignidade inerente à pessoa humana, e *levando-se em consideração as necessidades de uma pessoa de sua idade*. Em especial, toda criança privada de sua liberdade ficará separada dos adultos, a não ser que tal fato seja considerado contrário aos melhores interesses da criança, e terá direito a manter contato com sua família por meio de correspondência ou de visitas, salvo em circunstâncias excepcionais. (Destacamos).

Finalmente, o terceiro elemento trata da *prioridade absoluta constitucional*, elencada no art. 4º do ECA:

**Art. 4º.** É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único: A garantia de prioridade compreender:

- a) primazia receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência da atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) Destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Observa-se que esse princípio da absoluta prioridade é, essencialmente, a aplicação do princípio da equidade (*aequitas*), isto é, como a lei é universal, não é possível que todos os seus mandamentos sejam sempre corretos a certos casos particulares, então é preciso que haja uma correção da lei quando esta é deficiente em razão de sua universalidade, não necessariamente sendo justo. (ARISTÓTELES, 2009, P. 125)  
 Desta forma;

O que causa perplexidade, segundo Aristóteles, é que o equitativo, sendo justo, não o é em conformidade com a lei, mas um melhoramento do que é justo segundo a lei. E a razão disso é que a lei é geral, e, por sua natureza, não pode expressar as especificidades dos casos com suficiente precisão. Esta ‘falta’ não é um problema da lei ou do legislador, mas pelo fato natural de ela se destinar à maioria genérica dos casos; isso quer dizer que se houver casos contrários em suas disposições ou lacunas em suas previsões, há que se corrigir tais imperfeições. (BROCHADO, 2012, p. 7)

Em síntese, no que tange à infância e a juventude, a igualdade será atingida por meio do tratamento diferenciado, reconhecendo-se a peculiar condição de pessoa em desenvolvimento ao se aplicar a regra de se “tratar desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade” que permite compensar as desigualdades; ou seja, às crianças e adolescentes não se pode aplicar as medidas cabíveis aos adultos. (SHECAIRA, 2008, p. 46)

Assim, verifica-se que o caráter filantrópico presente nas etapas anteriores é substituído pela criação de políticas públicas específicas voltadas para a proteção e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes e pelo reconhecimento de que estes são pessoas em desenvolvimento e, como sujeitos de direitos, gozam dos mesmos direitos fundamentais inerentes a toda pessoa humana, sem prejuízo de sua proteção integral e ainda respeitando a sua condição de “ser em desenvolvimento”, claramente disposto no artigo 3º do Estatuto<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> **Art. 3º** A 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.

A promulgação do ECA também ensejou a criação de um *Direito Penal Juvenil* (SPOSATO, 2006, p. 51), com a aplicação de medidas sócio-educativas (artigo 112 do ECA) e protetivas (artigo 101) que estão bem evidenciados no Título III da Lei nº. 8.069/90, pertinente à disciplina da “Prática de Ato Infracional”, representando um avanço no ordenamento jurídico brasileiro, no que concerne ao tratamento da infração penal cometida por adolescentes. Este direito possui fundamentos garantistas (principal característica desta fase), além do caráter subsidiário e fragmentário, como o Direito Penal comum, devendo ser acionado somente quando todos os demais meios e mecanismos de proteção e controle social não funcionarem.

Conforme Paulo Afonso Garrido de Paula retrata no Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado de Del-Campo e Oliveira, o ECA representou, à época, uma evolução no que tange ao tratamento do direito juvenil, pois pela primeira vez, considerou-se o adolescente (delinquente ou não) como prioridade absoluta, sintetizando um movimento de edificação de normas jurídicas assentado na participação popular, à luz da premissa da prevalência dos interesses de seus destinatários principais, ou seja, as crianças e adolescentes. Sua forma de produção foi marcada pela mobilização social, pelo amplo debate, pelo engajamento na luta pelos direitos humanos e pela solidificação da democracia. (DEL-CAMPO; OLIVEIRA, 2006, p. 5) Isto é;

A homologação dos dispositivos da Carta Magna em favor da infância, fundados na Declaração dos Direitos da Criança, foi estabelecida primorosamente no Estatuto da Criança e do Adolescente o ECA, assinado em 1990. Este documento legal representa uma verdadeira revolução em termos de doutrina, ideias, práxis, atitudes nacionais ante a criança. Em sua formulação contou, igualmente, com intensa e ampla participação do governo e, sobretudo, da sociedade, expressa em organizações como a Pastoral do Menor, o Unicef, a OAB, o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, movimentos de igrejas e universidades, dentre tantos outros organismos. (MARCÍLIO, 2011, p. 6)



## PARTE II

### A PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UM MODELO NORMATIVO EFICAZ

#### 4 Juridicidade eficiente do Estatuto da Criança e do Adolescente

O Estatuto da Criança e do Adolescente, como exposto alhures, instituído pela Lei nº. 8.069/90 representou uma ruptura com os modelos tutelares e repressivos que existiram anteriormente no ordenamento jurídico brasileiro, ao preconizar a criança e o adolescente como sendo pessoas em desenvolvimento. O ECA, deste modo, pode ser compreendido como um “instrumento de tutela moderno, decorrente das diretrizes traçadas em termos de direitos humanos, e voltado para a realização da lúdima justiça em face de tão relevante setor da sociedade.” (ISHIDA, 2011, p. XIII)

Conjunto de normas gerais válido para todo o país e para todas as crianças e adolescentes definindo seus direitos e deveres bem como os direitos, deveres e obrigações do Estado, da Família e da Sociedade. Resultado de ampla mobilização popular, o ECA (lei federal 8.069/90) foi promulgado em 13 de julho de 1990 e entrou em vigor no Dia da Criança daquele ano. Ao adotar a doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente, mudou radicalmente a orientação dada ao atendimento à população infanto-juvenil, estendido hoje a todas as crianças e adolescentes do país. (CEDECA-CE, 2007, p. 20)

Essa mudança de paradigma introduzida pela *doutrina de proteção integral às crianças e adolescentes* na legislação brasileira (através da Constituição de 1988 e do ECA), segundo Karina Sposato, possui conteúdo extenso e complexo, mas que pode ser resumido por seis aspectos principais, quais sejam: o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento; a institucionalização da participação comunitária por intermédio dos Conselhos de Direitos, com participação paritária e deliberativa para traçar as diretrizes das políticas de atenção direta à infância e juventude; a hierarquização da função judicial, com a transferência de competência aos Conselhos Tutelares para agir diante da ameaça ou violação de direitos da criança no âmbito municipal; a municipalização da política de

atendimento; a eliminação de internações não vinculadas ao cometimento (devidamente comprovado) de delitos ou contravenções; a incorporação explícita de princípios constitucionais em casos de infração penal, prevendo-se a presença obrigatória de advogado e do Ministério Público na função de controle e contrapeso. (SPOSATO, 2006, p. 61)

Para tratar de todos esses temas, o Estatuto da Criança e do Adolescente foi dividido em *Parte Geral*, que abarca as disposições preliminares, os direitos fundamentais e a prevenção; e *Parte Especial*, englobando a política de atendimento, as medidas de proteção, a prática de ato infracional, as medidas pertinentes aos pais ou responsável, o conselho tutelar, o acesso à justiça e os crimes e infrações administrativas relacionadas à infância e juventude no Brasil.

Assim, o Estatuto representa uma legislação completa, pois contempla todas as searas de atuação da justiça infanto-juvenil ou, conforme o entendimento de Mário Luiz Ramidoff, o Estatuto representa o novo código deontológico protetivo das crianças e adolescentes, isto é,

Já há algum tempo tenho afirmado que o Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei Federal 8.069, de 13/07/1990 – é o novo código deontológico protetivo das crianças e adolescentes, no Brasil. Código, porque consolida normativamente as estratégias e o instrumental operacional mínimo à implementação dos direitos e garantias fundamentais pertinentes a esta nova totalidade subjetiva, então, constituída por crianças e adolescentes. Deontológico, precisamente, porque estabelece o regulamento indispensável e necessário para a constituição das diversas formas de relação em que possam se encontrar estas novas subjetividades, isto é, busca transformar culturalmente tanto a opinião pública, quanto o senso comum jurídico, através de novos valores assumidos e convencionados, agora, em fórmulas de tratativas e inéditas pautas até então apenas presentes nos compromissos pactuados internacionalmente. E, protetivo, haja vista que se orientam todas estas proposições legislativas através do novel primado constitucional estabelecido pela Doutrina da Proteção Integral, enquanto vertente da diretriz internacional dos Direitos Humanos, especificamente, voltados para a criança e o adolescente. (RAMIDOFF, 2006, p. 29)

Todavia, a realidade atual – a começar pela academia – retrata o Estatuto da Criança e do Adolescente como, sem dúvida, um dos institutos do ordenamento jurídico com menor credibilidade e uma das matérias menos estudada durante o curso de

bacharelado em Direito. O que se tem, na prática das faculdades é que, quando existe alguma disciplina sobre os direitos das crianças e adolescentes na graduação em Direito, esta é ofertada como uma disciplina eletiva ou optativa, para a qual poucos alunos têm interesse em cursar, de modo que, na maioria das vezes, este tema é tratado em rápidas pinceladas pelo professor de Direito Penal – quando trata da imputabilidade penal – e pelo professor de Direito Civil quando aborda o “Direito de Família”.

Um levantamento feito pela Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude (ABMP), revelou que em muitas faculdades o direito da criança e do adolescente ainda é visto, como exposto acima, como um apêndice do direito de família ou do direito penal, o que impede a compreensão da criança e do adolescente, seja como sujeito de direito inclusive à proteção integral, com uma visão holística, focada não apenas em seu presente existencial, mas também em seu processo de desenvolvimento. Ademais, as próprias instituições do sistema de justiça deixam a desejar quanto à qualificação ou treinamento específico daqueles profissionais que irão atuar diretamente junto às Varas de Infância e Juventude e, quando este treinamento é fornecido, na maioria das vezes o é feito de forma precária e com uma duração irrisória. (VANNUCHI, OLIVEIRA, 2010, p. 118)

Essa condição, nas varas de Infância e Juventude, deve ser tratada como prioridade sobre quaisquer outros fatores. Isso não significa que o juiz deva desconsiderar a finalidade social, a exigência do bem comum ou os direitos individuais e coletivos, mas apenas que deve ter sempre em mente o fato de a criança e o adolescente serem sujeitos especiais, merecedores de atenção jurídica e social preferencial. (DEL-CAMPO; OLIVEIRA, 2006, p. 9)

Esse desconhecimento legislativo acaba gerando uma sensação de impunidade que ronda o senso comum; um sentimento de que o Estatuto da Criança e do Adolescente não responsabiliza os adolescentes que se envolvem em algum conflito, o que não pode ser considerado verdade, já que o modelo atual não exclui a reprovabilidade do ato praticado. Assim, a população, por não conhecer o caráter das medidas socioeducativas e protetivas, tende a exigir com que mudanças legislativas sejam

realizadas, clamando inclusive, pela redução da maioria penal para que os adolescentes também possam ser aprisionados no mesmo sistema destinado ao cumprimento de pena dos adultos.

O desconhecimento sobre o conteúdo e o significado das medidas socioeducativas contribuiu para o clamor por medidas repressivas a este grupo. Principalmente em períodos de maior insegurança social, a pressão para o encarceramento de adolescentes emerge com força. Por isto, é preciso criar melhores estratégias visando a informação e a sensibilização da população sobre o problema, confrontando a opinião constantemente propagada acerca da impunidade dos adolescentes. Todavia, apenas repetir que isto não é verdade e que, ao contrário, além de punidos, são eles as maiores vítimas da violência, não tem bastado. É preciso que o sistema socioeducativo qualifique seus programas de atendimento, com melhores resultados na inserção social dos adolescentes em conflito com a lei. (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 201)

Importante observar que, de acordo com o ECA, são consideradas crianças as pessoas com até 12 anos de idade incompletos, e adolescentes os que têm entre 12 e 18 anos incompletos. Para a legislação brasileira, a maioria civil e penal são atingidas quando a pessoa completa 18 anos, sendo o direito ao voto facultativo aos maiores de 16 anos (ASSIS, 2010, p. 31), e sendo considerados totalmente incapazes para a vida civil os menores de 16 anos (art. 3º do Código Civil).

Esse regime das incapacidades<sup>21</sup> previsto no Código Civil refere-se ao fato dessas crianças e adolescentes, pessoas ainda em formação, possuem sua racionalidade autônoma de forma insuficiente, isto é, embora sejam titulares de direitos e deveres, estão inseridos em um regime especial e diferenciado, que busca preservar os interesses, notadamente patrimoniais, daqueles portadores de diminuição de sua capacidade de discernimento. (SILVA, CICCIO, 2011, p. 130), Ou, conforme o ensinamento de Tércio Sampaio:

---

<sup>21</sup> Segundo Tércio Sampaio, o regime das capacidades engloba dois sentidos. O primeiro, chamado de capacidade jurídica, refere-se à aptidão para ser sujeito de direitos e obrigações, como condição da própria personalidade, conforme descrito no art. 2º do Código Civil brasileiro, que todo homem é capaz de direitos e obrigações. Essa capacidade, ou direito de personalidade, é reconhecido a todos os seres humanos nas sociedades democráticas modernas. Já o segundo sentido, denominado capacidade de ação, refere-se à aptidão para agir, de modo que essa capacidade conhece graus, admitindo-se distinções entre plenamente, absolutamente e relativamente capazes. (FERRAZ JÚNIOR, 2007, p. 156)

A capacidade jurídica adquire-se com o nascimento da pessoa, muito embora já antes se possa vislumbrar proteção jurídica para o nascituro. A capacidade de ação, porém, no sentido de exercer por si e plenamente os direitos e deveres correspondentes à capacidade jurídica (negociar – capacidade negocial; cometer delitos – capacidade delitual; votar e ser eleito – capacidade política etc.), depende de circunstâncias previstas no ordenamento (atingir certa idade, ser emancipado pelos responsáveis legais ou casar-se etc.). Enquanto essas circunstâncias não ocorrem, o exercício de alguns desses direitos e deveres (negociar, receber a herança, aceitar uma doação, pagar impostos sobre seu patrimônio etc.) pede um representante (os pais, na fala destes, os tutores etc.). (FERRAZ JÚNIOR, 2007, p. 158)

Assim, o cometimento de algum ato infracional por crianças, não gera nenhum tipo de imposição de medida socioeducativa, mas apenas protetiva, pois se entende que nessa idade, o nível de desenvolvimento não permite uma responsabilização. Já no caso dos adolescentes que cometem atos infracionais, a legislação permite a cumulação de medidas socioeducativas e protetivas concomitante à situação de risco pessoal e social. (DEL-CAMPO; OLIVEIRA, 2006, p. 6) Embora o Estatuto não se limite à disciplina da vigilância e da tutela da infância e juventude, como faziam os anteriores Códigos de Menores, engloba uma extensa gama de direitos e responsabilidades abrangentes a todas as crianças e adolescentes, e os respectivos deveres da família, do Estado e da sociedade, minimizando a agressividade da ação estatal e protegendo o cidadão, mesmo sendo menor de idade, do arbítrio público.

O entendimento do ordenamento jurídico infanto-juvenil, quanto à aplicação das medidas socioeducativas, não deve englobar a ideia de desqualificação das crianças e adolescentes como seres inferiores, mas trazer o reconhecimento da sua dignidade como pessoa humana, titulares de direitos e deveres, com a ressalva de que é na época da infância e da adolescência que o desenvolvimento da personalidade é mais intenso, logo, peculiar, merecendo atenção especial e tratamento diferenciado, mas nunca a desresponsabilização. Isto exige a necessidade de reconhecer que níveis de responsabilidade distintos implicam exigibilidade diferenciada, que em última análise é consequência de uma opção de política criminal, que passa a ser definida segundo o princípio da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, afastando completamente a ideia de inferioridade ou imperfeição das crianças e adolescentes.

A afirmação da criança e do adolescente como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento é o suporte ontológico da legislação da infância e juventude. O adolescente, tanto quanto a criança, passou a ter uma *condição peculiar* a ponto de ser reconhecido como um *sujeito de direitos* merecedor da *absoluta prioridade* das autoridades, o que vem a configurar uma nova concepção, que se funda nesse tripé ontológico, e que se orienta para todas as novas interpretações decorrentes das relações jurídicas que possam advir das condições fáticas envolvendo esses sujeitos. A natural consequência disso reside no reconhecimento de que adolescentes em conflito com a lei são detentores de todos os direitos que têm os adultos e que sejam aplicáveis à sua idade e mais alguns outros direitos que são especiais, e que decorrem particularmente de seu estatuto ontológico próprio, de *pessoa em condição peculiar de desenvolvimento*. (SHECAIRA, 2008, p. 161)

Desta forma, para a aplicação da medida socioeducativa aos atos do adolescente é necessário uma responsabilização diferente da dos adultos, ou seja, a inimputabilidade e o princípio da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento não têm o interesse de fazer desaparecer o poder punitivo do Estado ou de autorizar uma indiferença penal diante do cometimento de um ato típico e antijurídico deste adolescente, mas de estabelecer regras e procedimentos diferentes daqueles aplicados aos adultos, e é razoável que assim o seja, pois tem a finalidade de buscar uma medida que eduque o adolescente, para que ele busque alternativas melhores para a sua vida adulta. Ou seja,

A Doutrina de proteção integral, contudo, não impede que se operem contenções de adolescentes que se envolvam em eventos considerados conflitantes com a lei. Na verdade, a aplicação de medidas socioeducativas deve se realizar de forma diferenciada a partir das conquistas dos Direitos Humanos e não da vertente garantista da dogmática jurídico-penal, enquanto crítica interna ao próprio Direito Penal que, assim, pretende legitimar a intervenção estatal repressivo-punitiva. (RAMIDOFF, 2006, p. 23)

Isto fica claramente evidenciado no quadro abaixo, elaborado por Frieder Dunkel (2002), que faz uma comparação com as idades penais dos países europeus, muitas vezes considerados mais “desenvolvidos”, com índices de violência e criminalidade juvenis muito inferiores em relação aos brasileiros, e que a responsabilização do adolescente ocorre na maioria dos casos, mais tardiamente em relação ao Brasil. Logo, não podem restar dúvidas quanto à responsabilização do adolescente que pratica algum ato em conflito com a lei, segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, que se dá na forma de aplicação de medida socioeducativa, ou seja, de forma diferenciada daquela prevista para a responsabilização de adultos.

Países	Responsabilidade Penal Juvenil	Responsabilidade Penal	Maioridade Civil
Alemanha	14	18/21	18
Áustria	14	19	19
Bélgica	16/18	16/18	18
Bulgária	14	18	18
Dinamarca	15	15/18	18
Escócia	8/16	16/21	18
Espanha	12	18	18
Finlândia	15	15/18	18
França	13	18	18
Grécia	13	18/21	18
Holanda	14	18	18
Inglaterra	10/15	18/21	18
Irlanda	7/15	18	18
Itália	14	18/21	18
Noruega	15	18	18
Países Baixos	12	18/21	18
Polónia	13	17/18	18
Portugal	16	16/21	18
Romênia	16/18	16/18/21	18
Rússia	14/18	14/16	18
Suécia	15	15/18	18
Suíça	7/15	15/18	20
Turquia	11	15	18
Brasil	12	18	18

(Quadro extraído de SPOSATO, 2006, p. 191)

A responsabilização, assim, deve fazer parte do processo de aprendizagem desses adolescentes, porém, o que mais comumente ocorre, é que o adolescente comece a praticar atos infracionais menos graves, como por exemplo, um pequeno furto, mas como o Estatuto não é efetivamente implementado, ao cometer este “pequeno” ato infracional, a este deveria ser aplicada uma medida socioeducativa eficaz, que prevenisse a sua reincidência, o que não acontece, na maioria das vezes. Neste sentido, interessante destacar trecho do livro *Tô fora: o adolescente fora da lei*, em que são abordadas reportagens de jornais e revistas sobre a exequibilidade do ECA e a ineficácia de se reduzir a maioridade penal para os adolescentes:

(...) as reportagens de Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo, Estado de Minas e Veja discutiram, segundo informações constantes nesses veículos, aspectos relativos à exequibilidade do ECA, levantando-se a polêmica discussão da redução da idade penal, fato esse que jogaria por terra os enormes avanços existentes no Estatuto no que concerne não somente aos direitos do cidadão, mas também aos aspectos que consideram que o cidadão é marcado por singularidades que fazem dele um sujeito. Não apenas um

sujeito de direitos, mas um sujeito de impulsos e desejos, elementos decisivos para se entender as razões de cada adolescente e, sobretudo, encontrar a saída possível em cada caso particular. O ECA possui essa dimensão, e essa é uma conquista a ser preservada! (BARROS, 2003, p. 42)

Conforme Alexandre de Moraes é impossível uma alteração constitucional que possibilite uma redução da idade geradora da imputabilidade penal (no caso, alterando o artigo 228 da Constituição Federal<sup>22</sup>), pois a inimputabilidade penal aos menores de dezoito anos é uma garantia individual conferida às crianças e aos adolescentes em não serem submetidos à persecução penal em Juízo e também de não serem responsabilizados criminalmente, com a aplicação de uma sanção penal. Ademais, essa “cláusula de irresponsabilidade penal do menor de dezoito anos, enquanto garantia positiva de liberdade, igualmente transforma-se em garantia negativa em relação ao Estado, impedindo a persecução penal em juízo.” (MORAES, 2011, p. 44)

Deste modo, é facilmente verificável que o Estatuto da Criança e do Adolescente é um dispositivo que serve de exemplo para se pensar a questão do laço social a ser realizado pelos adolescentes que respondem a alguma medida socioeducativa (com todas as possibilidades que essas medidas possuem), gerando uma desarticulação de dispositivos disponíveis para lidar com a questão que é essencial numa atuação de reincidência infracional. Isto é, não resta dúvida que o Estatuto é um microsistema completo em si, e que possui mecanismos eficientes que garantem a proteção das crianças e adolescentes quando esta se faz necessária, mas que também responsabiliza o adolescente quando este comete algum ato em desacordo com a lei.

Interessante salientar que algumas medidas socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente se assemelham, em determinados aspectos, às sanções das penas tipificadas no Código Penal, ou seja, várias modalidades de medida socioeducativa encontram semelhanças com aquelas destinadas a adultos, podendo-se inclusive, serem feitas analogias entre ambos os institutos, como abaixo:

---

<sup>22</sup> Caso da Proposta de Emenda Constitucional nº. 20/1999, em que se previa a alteração do art. 228 da Constituição Federal, reduzindo a maioria penal dos 18 para os 16 anos.



- A prestação de serviços à comunidade, ilustrada no artigo 117 do ECA muito assemelha-se àquela do artigo 46 do Código Penal;
- A liberdade assistida (artigo 118 do ECA) possui grande correspondência com o *sursis* do direito penal, que suspende a execução da pena privativa de liberdade não superior a 2 anos e, no prazo de 2 a 4 anos;
- A semiliberdade (artigo 120 do ECA) possui similitude com o Instituto Penal Agrícola, ou Casa do Albergado do direito penal, vez que se destinam ao cumprimento de penas privativas de liberdade em regime aberto, conforme os artigos 33 do Código Penal e 91 e 93 da Lei de Execuções Penais (Lei nº. 7.210/84);
- A internação (artigo 121 do ECA), mais grave das medidas aplicadas aos adolescentes infratores, assemelha-se a pena de prisão dos adultos, vez que priva os adolescentes de sua liberdade, mas em estabelecimentos especiais para menores. (DEL-CAMPO; OLIVEIRA, 2006, p. 150-161)

O que nos resta é saber por que essas medidas não são aplicadas e, quando são, não atingem a sua eficácia desejada, é o que merece atenção especial. Um Estatuto tão vanguardista como o ECA, que influenciou cerca de quinze outras legislações de países latino-americanos, além de ter sido o primeiro marco legal promulgado em consonância com a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 45), deve ser visto como um instituto promissor e eficaz de proteção e defesa dos direitos humanos das crianças e adolescentes, ao contrário do modo pejorativo que vem sendo retratado pela mídia e pelo senso comum.

Em síntese,

Temos de nos perguntar por que ainda têm sido insuficientes essas medidas? Necessário se faz uma mudança de postura, instituir novos valores na cultura, e abandonar a produção em série de programas que repetem na sua prática a mesma ideologia produtora da segregação. É preciso a construção de uma política que se aproxime da necessidade e realidade de nossas crianças e adolescentes para que seja possível a estes a construção de um projeto de vida em nossa sociedade. (...)

É necessário coragem, investimento político e uma certa invenção para fazer da letra fria da lei um instrumento de realização de justiça. Isso envolve, por um lado, a desconstrução de um modelo segregacionista, de maus-tratos, cronificante e responsável pelo agravamento da criminalidade, e por outro lado, a construção de uma rede e formas de trabalho com os adolescentes que apostem na dialética das respostas contempladas nas leis que regulam nossa convivência e que preconizam não apenas o acesso dos mesmos ao estatuto de ‘sujeitos de direitos’, mas, sobretudo, o respeito à situação de cada autor de um ato infracional em sua condição de resposta singular. (BARROS, 2003, p. X)

## **5 Instrumentos metajurisdicionais de garantia dos direitos da criança e do adolescente**

Conforme brevemente exposto no item 1.3.3, a Carta Constitucional brasileira (1988) traz, em seu artigo 227, parágrafo 1º, que o “Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas”. Seguindo o mesmo caminho, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº. 8.069/90) estabelece, em seu artigo 86 que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente será realizada através de um “conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Ambos os artigos acima mencionados seguem as diretrizes estipuladas pela Convenção dos Direitos da Criança, de 1989, da qual o Brasil é signatário. Em 2003, o Comitê dos Direitos da Criança da ONU lançou uma observação geral aos Estados-Partes da Convenção em que solicita a cooperação da sociedade civil para a implementação dos direitos da criança em cada país. Segundo a observação nº. 56:

La aplicación de la Convención es una obligación para los Estados Partes, pero es necesario que participen todos los sectores de la sociedad, incluidos los propios niños. El Comité reconoce que la obligación de respetar y garantizar los derechos Del niño se extiende en la práctica más allá del Estado y de los servicios y instituciones controlados por El Estado para incluir a los niños, a sus padres, a las familias más extensas y a otros adultos, así como servicios y organizaciones no estatales. El Comité está de acuerdo, por ejemplo, con la Observación general nº. 14 (2000) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, en cuyo párrafo 42 se establece que: ‘Si bien sólo los Estados son Partes en el Pacto y, por consiguiente, son los que, en definitiva, tienen la obligación de rendir cuentas por cumplimiento de éste, todos los integrantes de la sociedad – particulares, incluidos los profesionales de la salud, las familias, las comunidades locales, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector de la empresa privada – tienen responsabilidades en cuenta a la realización del derecho a la salud. Por consiguiente, los Estados Partes deben crear un clima que facilite el cumplimiento de esas responsabilidades.’ (ONU, 2003, p. 16-17)

Assim, tanto a Constituição Federal de 1988 quanto o Estatuto da Criança e do Adolescente, seguindo as diretrizes da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, preconizam a importância da sociedade civil para a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes. Deste modo, as ações e programas implementados pelas políticas públicas ocorrem através da atuação dos principais órgãos responsáveis pela defesa desses direitos, formando um *Sistema de Garantia de Direitos* (ou *Rede de Garantias*), isto é, um sistema de articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal (CONANDA, texto *on line*).

Ao enumerar direitos, estabelecer princípios e diretrizes da política de atendimento, definir competências e atribuições gerais e dispor sobre os procedimentos judiciais que envolvem crianças e adolescentes, a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente instalaram um 'sistema de proteção geral de direitos' da crianças e adolescentes cujo intuito é a efetiva implementação da Doutrina da Proteção Integral, denominada Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Nele incluem-se princípios e normas que regem a política de atenção a crianças e adolescentes, cujas ações são promovidas pelo Poder Público em suas 03 esferas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), pelos 03 Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e pela sociedade civil, sob três eixos: Promoção, Defesa e Controle Social. A opção pela forma de Sistema tem como finalidade melhor ordenar as várias questões que gravitam em torno da temática, reduzindo-se, assim, a complexidade inerente ao atendimento aos direitos desse público. (BRASIL, 2006, p. 22)

Segundo Ana Lúcia Ferreira, o eixo da *promoção* engloba as políticas sociais básicas e os órgãos de atendimento direto, como as escolas e os serviços públicos de saúde. O eixo *controle* aborda as entidades que exercem a vigilância sobre a política e o uso de recursos públicos para a área da infância e da adolescência, como os Conselhos de Direitos e Fóruns. Por fim, o eixo *defesa* reúne órgãos como Defensorias Públicas, Conselhos Tutelares, Ministério Público e Poder Judiciário, com a função de intervir nos casos em que os direitos de crianças e adolescentes são negados ou violados. (ASSIS, 2010, 205)

A *Rede de Garantias* engloba, desta feita, as seguintes entidades: Conselhos Tutelares, Promotorias Públicas, Varas de Infância e Juventude, Defensorias Públicas, Delegacias Especializadas e Secretarias Estaduais de Segurança Pública, além dos órgãos de Defesa da Cidadania, como os Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDECAS). Essas instituições, com o fim de garantir a proteção e a defesa de direitos, podem agir através de ações judiciais, procedimentos e medidas administrativas (apuração de irregularidade em instituições de atendimento, apuração de infração administrativa às normas de proteção, fiscalização de entidade, advertências, multas, suspensão ou encerramento das atividades), mobilização social e medidas políticas. Ressaltando que as medidas jurídicas podem acionar quaisquer sujeitos, isto é, o Estado, a sociedade e a família serão chamados à responsabilidade pelo não atendimento, atendimento irregular ou violação dos direitos das crianças e adolescentes. (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 112-113)

Os sistemas de garantias estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente muito mais do que harmonia, guardam entre si necessariamente implicação de necessidade recíproca, vale dizer, apenas se pode devidamente reconhecer um sentido normativo das regras pertinentes e contidas em cada um daqueles subsistemas, quando, e, tão somente, referenciam-se uma nas outras segundo a orientação sistemática estabelecida, haja vista que tais vínculos se operam pelo sentido, orientação e conteúdo (substância) agregados analiticamente aos desdobramentos possíveis de serem reconhecidos como protetivos e emancipatórios destas novas subjetividades precisamente pela pertinência que guardam com a Doutrina da Proteção Integral. (RAMIDOFF, 2006, p. 36)

A partir da criação deste sistema de garantias, a participação popular não se limita apenas ao discurso político e à constante justificativa da necessidade de mecanismos de controle e efetivação dos direitos, uma vez que a própria lei disponibiliza os mecanismos possíveis para que os cidadãos, de forma articulada, façam valer seus direitos. Assim, os conselhos de direito, os fóruns, redes, sindicatos, centros de pesquisa, grupos religiosos e outras instâncias públicas não institucionais passam a atuar cobrando o funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos, apresentando as demandas da sociedade aos atores e órgãos responsáveis e propondo políticas públicas que serão encaminhadas, através de propostas, aos setores responsáveis. (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 166) Ou seja,

As convenções dos cidadãos e das associações de classe engendradas no seio dos movimentos sociais passam a ser encaradas como fontes do Direito num sentido prevaente, e não subordinado ao formalismo das fontes chamadas formais. (WOLKMER, 2001, p. 215)

Ainda segundo Antonio Carlos Wolkmer, essa participação popular torna-se possível, pois a Constituição de 1988 consagrou em seu artigo 1º, inciso V<sup>23</sup>, o *pluralismo político* como um de seus princípios fundamentais, além de introduzir, no mesmo artigo, parágrafo único, a *democracia direta*, possibilitando a participação e controle da população e dos sujeitos coletivos representativos (como as instituições acima elencadas), como potencialidades capazes de produzir uma nova legitimidade política e de criar “novos direitos”, com eficácia para produzir juridicidade alternativa, fundamentadas na legislação positiva brasileira. (WOLKMER, 2001, p. 291)

Assim, após a promulgação do ECA, a participação popular não se limita apenas ao discurso político e recorre à argumentações da necessidade de mecanismos de controle e efetivação dos direitos, pois o próprio texto legal oferece os caminhos possíveis para que a população, de forma articulada, possa fazer valer seus direitos.

Dessa forma, a capacidade transformadora da ‘vontade coletiva’ comunitária, evadindo-se dos arranjos parlamentares representativos e dos influxos cooptativos do Estado, desloca os critérios de legitimidade da representação formal (delegação/mandato) para modalidades plurais que medeiam entre a participação autônoma e a representação popular de interesses. (WOLKMER, 2001, p. 140)

No que se refere à infância e adolescência, é possível destacar duas formas de participação da sociedade: uma, de maneira difusa e sem titularidade precisa, na qual todos merecem destaque na respectiva esfera participativa, uma vez que são co-responsáveis pelas mazelas ou conquistas da tutela; e a outra, na qualidade de componentes dos órgãos públicos federais, estaduais, distritais e municipais que atuam

<sup>23</sup> **Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político;

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

no novo sistema infato-juvenil, fazendo referência direta aos segmentos sociais que atuam junto aos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes e aos Conselhos Tutelares. (SOUZA, 2008, p. 131)

Como consequência, as políticas públicas são, neste momento, o grande instrumento para a efetivação desses direitos integrais às crianças e adolescentes, que passam a ser titulares de direitos específicos, conforme ilustrado no já citado art. 227 da Carta Magna, além do art. 204 do mesmo diploma legal e, do art. 4º do ECA (vide item 1.3.3), que garantem a prioridade absoluta das crianças e adolescentes.

**Art. 204.** As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I- Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II- Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único: É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I- Despesas com pessoal e encargos sociais;

II- Serviço da dívida;

III- Qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Grifamos)

Especificamente à política de atendimento reservada às crianças e aos adolescentes e em consonância com o artigo supracitado, é imperioso destacar o artigo 88 do ECA:

**Art. 88.** São diretrizes da política de atendimento:

I- municipalização do atendimento;

II- criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III- criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV- manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos de dos direitos da criança e do adolescente;

V- integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

VI- mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

Como pode-se observar, os dois artigos acima elencados abordam as diretrizes de *descentralização* e *municipalização* das políticas de atendimento destinadas às crianças e aos adolescentes, na medida em que a criança, o adolescente e sua família vivem, efetivamente, na comunidade, e por este motivo, devem ter, na esfera municipal, o desenvolvimento dos principais projetos e programas de atendimento. Assim, através da municipalização, soluções poderão ser buscadas dentro da própria comunidade, com a participação das pessoas que vivenciam, no cotidiano, a mesma realidade. (SILVA PEREIRA, 1996, p. 588-589)

Tanto a criação do Conselho de Direitos quanto do Conselho Tutelar é assunto pertencente, especialmente, ao município. A proposta constitucional e estatutária de municipalização significa que a União e o Estado abrem mão de parcela de poder correspondente às questões pertinentes à realidade local, permitindo ao município viver o exercício de direitos e deveres públicos para com as crianças e adolescentes. (SILVA PEREIRA, 1996, p. 591)

Apesar dessa municipalização dos conselhos, existe uma relação de hierarquia e complementaridade entre os entes públicos e a sociedade, que não pode ser desconsiderada. Esta hierarquia está disposta da seguinte forma: fica para a União a tarefa de emitir as normas gerais e coordenar a política de atendimento aos direitos infanto-juvenis (através do CONANDA); os Estados ficam responsáveis pelo apoio técnico e financeiro aos municípios (através dos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente), e estes, por sua vez, concretizam os programas de atendimento e apoio ao menor através dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares. Já a complementaridade, ocorre por uma relação de interdependência dos entes governamentais entre si e deles para com a sociedade, sem a qual nenhuma política efetiva poderia ser implementada. (DEL-CAMPO; OLIVEIRA, 2006, p. 115)

Segundo a Secretária Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Carmen Silveira de Oliveira, o ECA, ao instituir os conselhos de direito e os tutelares, através de uma

experiência singular em comparação com outros países, estabeleceu um espaço de participação democrática e de incidência política da sociedade civil na construção de políticas públicas. Esse espaço é demarcado por embates dialéticos, que se produzem na construção democrática do debate plural e dinâmico frente às demandas de uma sociedade contraditória em seu projeto político de reconhecimento do sujeito criança e adolescente como ator social. (OLIVEIRA; MOURA, 2008, p. 43)

É preciso reconhecer que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) traz uma proposta muito arrojada de criação de Conselhos dos Direitos, nas três esferas de governo, enquanto órgãos de controle social e de composição paritária, em um contexto de democratização muito recente. Agrega-se a isto a particularidade de afirmar estes espaços como centrais no Sistema de Garantia dos Direitos, com o papel de formulação e deliberação da política dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes. Na grande maioria dos países signatários da Convenção sobre os Direitos da Criança e que têm avanços democráticos mais sólidos do que no Brasil, os conselhos não são paritários, ou não tem caráter deliberativo ou, quando deliberam, não formulam as políticas. Assim, tivemos de criar e implementar tais instâncias sem qualquer referência na área. (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 61)

No que concerne à determinação de suas competências, os Conselhos de Direitos podem ser divididos em três categorias direcionadas para a efetiva atuação, visando ao atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes. A primeira, denominada *competência conscientizadora*, é aquela que promove a conscientização da sociedade sobre os direitos e garantias infanto-juvenis, servindo de subsídio para a *competência modificadora*, que refere-se aquela que visa à interferência direta na transformação ou no modo de atuação dos órgãos governamentais ou não, responsáveis pelo atendimento dos direitos infanto-juvenis. É a “competência-fim” do Conselho de Direitos. Já a terceira, chamada de competência administrativa, trata das imposições burocráticas aos Conselhos de Direitos em decorrência de seus fins institucionais. (SILVA PEREIRA, 1996, p. 595-596)

Os Conselhos de Direito tem um destaque fundamental no Sistema de Garantia dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, vez que não têm apenas o papel consultivo, mas também de formulador das políticas públicas, sendo o espaço próprio para a discussão e fomento à articulação dessas políticas. Em razão da grande importância



dos Conselhos, foi criado, no “Dia das Crianças” do ano de 1991, através da Lei nº. 8.242, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), com o principal objetivo de impulsionar a implantação do ECA no Brasil. (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 168)

Nessa perspectiva, vale ressaltar a criação, em 12 de outubro de 1991, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), órgão do Estado brasileiro, de composição paritária, de caráter deliberativo e controlador das ações de promoção, de proteção e defesa de direitos da criança e do adolescente, incumbindo-se, assim, de zelar pela efetivação das políticas sociais públicas destinadas à criança e ao adolescente. (OLIVEIRA; MOURA, 2008, p. 43)

A lei de criação do CONANDA também determina a criação de um Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente, previsto no art. 6º, da Lei nº. 8.242/91, tendo o Decreto nº. 1.196/94 regulamentado a sua gestão e administração. Sua receita é proveniente das contribuições referidas no art. 260 do ECA. (SILVA PEREIRA, 1996, p. 604)

Nesta perspectiva, ações foram criadas para estimular esse acesso da sociedade civil nos programas destinados à crianças e adolescentes, como a Lei nº. 8.642, de 31 de março de 1993 em que foi instituído o PRONAICA (Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e Adolescente), com a função de articular e integrar ações de apoio à criança e ao adolescente, sob a coordenação no Ministério da Educação (MARCÍLIO, 2011, p. 6). Importante destacar que uma das atuações prioritárias do PRONAICA é de promover uma mobilização comunitária, devido a relevância do apoio da sociedade para efetivação das políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Artigo 2º - O Pronaica terá as seguintes áreas prioritárias de atuação:

I - mobilização para a participação comunitária;

II - atenção integral à criança de 0 a 6 anos;

III - ensino fundamental;

IV - atenção ao adolescente e educação para o trabalho;

V - proteção à saúde e segurança à criança e ao adolescente;

VI - assistência a crianças portadoras de deficiência;

VII - cultura, desporto e lazer para crianças e adolescentes;

VIII - formação de profissionais especializados em atenção integral a crianças e adolescentes.

Parágrafo único - Para dar suporte às ações de que trata este artigo, subordinando-as ao enfoque da atenção integral à criança e ao adolescente, e de acordo com as necessidades sociais locais, serão adotados mecanismos

Em 1995, o então presidente Fernando Henrique Cardoso extinguiu o Ministério do Bem-Estar Social e da Integração Regional, a LBA (Legião Brasileira de Assistência) e o CBIA (Centro Brasileiro para Infância e Adolescência), e implantou o *Conselho da Comunidade Solidária*, através do decreto nº. 2.999, de 25 de março de 1999, para coordenar ações no campo social a partir de iniciativas locais, promovendo o diálogo político e parcerias entre governo e sociedade para o enfrentamento da pobreza e da exclusão, por intermédio de iniciativas inovadoras de desenvolvimento social. (MARCÍLIO, 2011, p. 7), conforme seu artigo 3º:

**Art. 3º** Compete ao Conselho da Comunidade Solidária:

- I - promover o diálogo político com pessoas e representantes de instituições governamentais e não-governamentais sobre temas de uma estratégia de desenvolvimento social para o País, visando identificar prioridades e realizar ações que materializem sua consecução;
- II - desenvolver, articular e implantar programas inovadores de desenvolvimento social, baseados na parceria Estado-sociedade e voltados a grupos populacionais vulneráveis e excluídos;
- III - desenvolver iniciativas de fortalecimento da sociedade civil;
- IV - empreender, em parceria com outras instituições governamentais e não-governamentais, ações de mobilização voltadas para o atendimento de demandas não-atendidas de desenvolvimento social;
- V - apoiar iniciativas de desenvolvimento local integrado e sustentável empreendidas por instituições governamentais e não-governamentais, sobretudo as coordenadas pela Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária; e
- VI - elaborar e aprovar seu regimento interno.

Merece destaque, no âmbito de atuação dos Conselhos, a criação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, o SINASE. Organizado em 2004, constitui-se de uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais. Em outras palavras, o SINASE é o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de 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. (BRASIL, 2006, p. 22-23)

---

e estratégias de: integração de serviços e experiências locais já existentes; adaptação e melhoria de equipamentos sociais já existentes; construção de novas unidades de serviço.

Em consonância com as medidas propostas pelo SINASE, a Presidente da República sancionou recentemente a Lei 12.594/2012 que, dentre outras medidas, incluiu o parágrafo 2º do artigo 429 da CLT, que trata da obrigatoriedade de contratação de aprendizes. Esta novidade, que pode mudar a vida de muitos adolescentes, permite que as empresas optem por contratar aprendizes vinculados às escolas de aprendizagem (SESI, SENAI, SENAC, SEBRAE etc.) ou, caso queiram, pela contratação de adolescentes em conflito com a lei vinculados ao SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo).

A medida é importante e salutar não só para os adolescentes em conflito com a lei, mas, também, para os empregadores. Inicialmente por poder o empregador mais facilmente cumprir sua quota de aprendizes, vez que atualmente é difícil encontrar no mercado menores vinculados às escolas de aprendizagem e que possam atuar nas diversas atividades econômicas existentes. Assim o empregador comerciante, prestador de serviços, escola, hospital, transportadora, etc., não terá que concorrer com grandes indústrias para contratar aprendizes, pois haverá, em tese, por enquanto e infelizmente, mão-de-obra em maior número do que atualmente existe no âmbito da aprendizagem. Consequentemente ao cumprir sua quota de aprendizes o empregador se livra das multas aplicadas cotidianamente pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Some-se ainda a vantagem de cumprir o empregador o comando constitucional que fixa a necessidade de a propriedade privada cumprir sua função social. Por fim, o que parece ser mais relevante, pode o empregador transformar definitivamente a vida de uma pessoa, pois o trabalho forma, molda, transforma e dignifica o homem, sobretudo aquele em formação.

Para o adolescente em conflito com a lei que pretenda efetivamente mudar de vida a nova regra da CLT permite uma excelente oportunidade de inserção social através do trabalho digno e protegido, vez que o aprendiz tem os mesmos direitos trabalhistas que qualquer outro trabalhador empregado. Com isso poderá o adolescente resistir com menor dificuldade às tentações do dinheiro fácil, pois terá a oportunidade não só de ganhar a vida honestamente como também de aprender uma profissão e conviver em ambientes laborativos que certamente contribuirão para a formação de seu caráter.

O que se espera, agora, é que os empregadores tratem o problema social sem preconceitos, que possibilitem aos adolescentes em conflito com a lei uma nova oportunidade em suas vidas, que abracem esta chance de melhorar a sociedade, visto que a responsabilidade por um mundo melhor não é só do governo, mas de toda a sociedade. (ALVES, 2012)

Em relação ao *Conselho Tutelar*, órgão previsto no ECA no art. 131, que o define como “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”. É órgão municipal, com existência obrigatória de ao menos um Conselho em cada município,

conforme art. 132 do ECA, exercendo, além das suas atribuições específicas, aquelas que visam articular a comunidade para solucionar os problemas infanto-juvenis que lhe são peculiares. (SILVA PEREIRA, 1996, p. 604)

A criação dos Conselhos Tutelares foi um passo fundamental no sentido de ‘desjudicialização’, superando a ideia dos antigos comissários de menores, vinculados ao Judiciário. Ao ser criado, o Conselho Tutelar retirou da Justiça os ‘casos sociais’, ou seja, as situações que não exigem, *a priori*, uma decisão judicial e que podem ser resolvidos no âmbito das relações comunitárias e administrativas. (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 125)

As principais atribuições do Conselho Tutelar estão previstas no artigo 136 do ECA, quais sejam: atender crianças e adolescentes que necessitem de medidas de proteção; atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas necessárias (encaminhamentos para serviços, programas e tratamentos, advertência); promover a execução de suas decisões, podendo para tanto, requisitar serviços públicos ou representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações; encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária para o adolescente autor de ato infracional; requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário; assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; e representar, em nome da pessoa e da família, contra violação de direitos. (ASSIS, 2010, p. 209-210)

Ainda sobre as atribuições dos Conselhos Tutelares, Válder Kenji Ishida, esclarece que:

Definiu corretamente o artigo ao mencionar que o Conselho possui o poder de tomar decisões (art.136), mas não é órgão jurisdicional já que tecnicamente a jurisdição é exclusiva do Poder Judiciário, incluindo parte da soberania. A criação dos conselhos tutelares segue a tendência da democracia participativa prevista no art. 227, §7º, da CF, com a participação direta da população em assuntos que lhe dizem diretamente respeito. Há limitação na sua atuação, pois não são dotados de jurisdição, não podendo, por exemplo, conceder a guarda mesmo provisória à determinada pessoa. Trata-se de um verdadeiro órgão de execução das medidas de efetivação dos direitos da criança e do adolescente. Na hipótese de ato infracional cometido

por criança, compete ao conselho a aplicação da medida de proteção. (ISHIDA, 2011, p. 293)

No entanto, para Tânia da Silva Pereira (1996, p. 604), um dos maiores desafios para a implantação do ECA refere-se ao Conselho Tutelar, que representa o maior obstáculo para que se efetivem todos os direitos de proteção, especialmente relativos ao atendimento, proteção e prevenção dos direitos das crianças e dos adolescentes. Isto ocorre, pois os referidos conselhos ainda não conhecem, não assumiram, ou não entenderam a magnitude de suas funções e responsabilidades, que na verdade, deveriam exercer a grave incumbência, em substituição ao antigo Juiz de Menores, de proteger, no plano individual, e impedir a violação dos direitos das crianças e dos adolescentes. (SOUZA, 2008, p. 137)

Ademais, em várias cidades de pequeno porte do interior do Brasil os Conselhos Tutelares ainda não foram instalados e, quando foram, são formados por conselheiros desmotivados, despreparados e sem a percepção da importância de seu real papel para a democracia, subordinando-se às ações e medidas do Poder Executivo, independentemente das vantagens e desvantagens para a comunidade infanto-juvenil. Esse desconhecimento acerca do papel dos conselhos tutelares também acaba afetando a população, que deveria participar mais ativamente da escolha dos componentes dos conselhos municipal e tutelar, conhecendo a vocação e formação dos conselheiros, o que não ocorre na prática. (SOUZA, 2008, p. 134-136)

Por outro lado, são comuns as distorções nos processos de escolha dos conselheiros tutelares devido a seus vínculos de dependência a segmentos político-partidários e lideranças religiosas. Também são identificados equívocos na atuação dos conselhos tutelares, com as marcas vivas do velho Código de Menores em seu trabalho, quando atuam como ‘polícia das famílias’ ou quando demandam iniciativas de retrocesso, a exemplo das recentes portarias judiciais sobre o toque de recolher para crianças e adolescentes. Outro dos desafios apontados, e dos mais importantes, é concluir com sucesso o fluxo: atendimento – encaminhamento – acompanhamento. A maioria dos conselheiros afirma que a conexão dessas etapas é feita de forma lenta e com muitas dúvidas quanto a quem recorrer e quando. Os Conselhos Tutelares têm muitos desafios a vencer para que sejam cada vez mais efetivos e para solidificarem os avanços alcançados a partir de sua existência. (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 127)

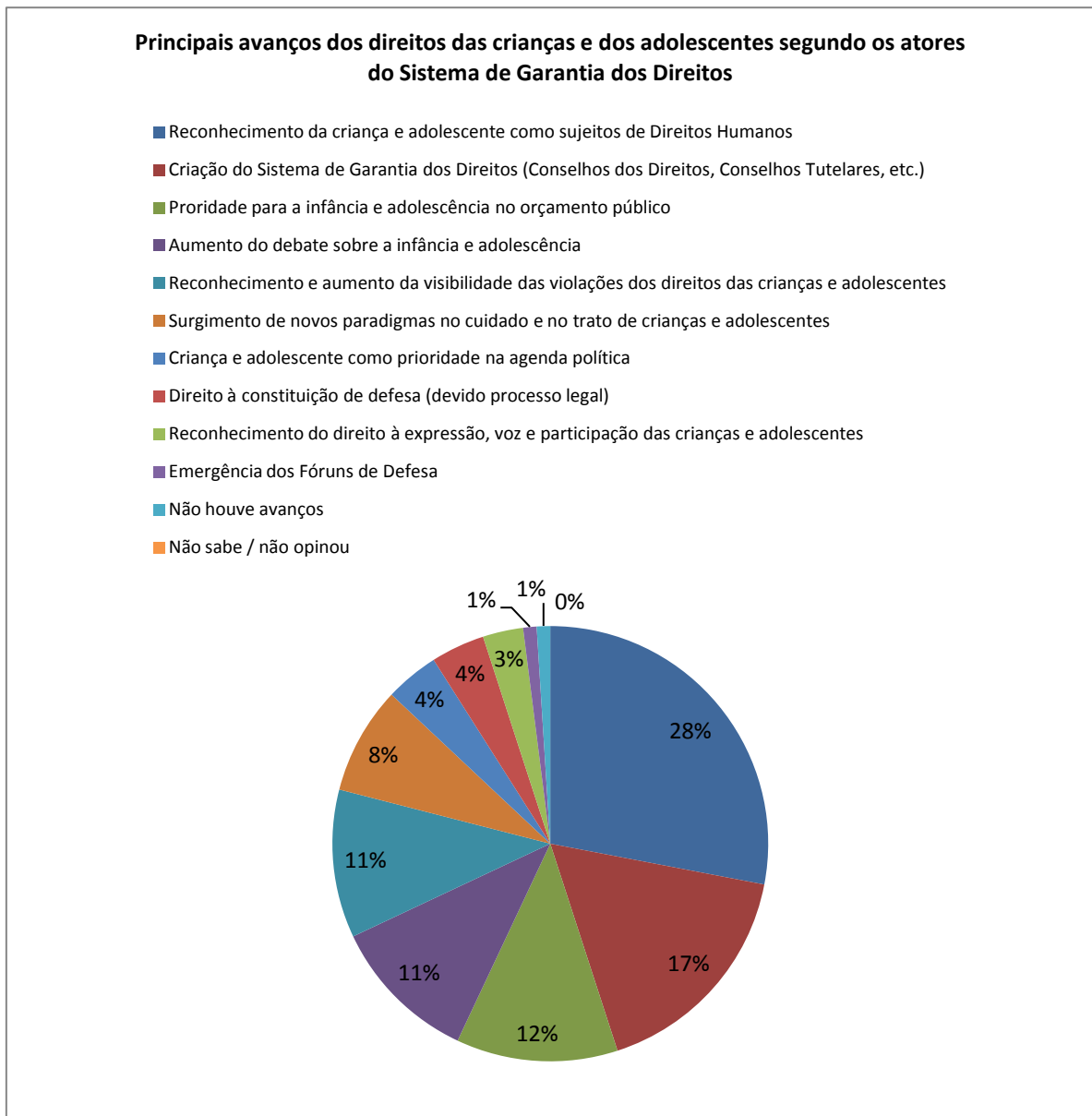
Enfim, desde o advento da Carta Magna de 1988 e da promulgação do ECA em 1990 um enorme esforço tem sido realizado nos setores governamentais e não governamentais para que se alcance a concreta efetivação dos direitos consagrados no Estatuto. A grande participação do terceiro setor nas políticas sociais, fato que ocorre com evidência a partir de 1990, é particularmente intensa na área da infância e da juventude. Porém, ainda há um longo caminho a ser percorrido com a finalidade de se atingir um estado de garantia plena de direitos com instituições sólidas e mecanismos eficazes. Mas não podemos desmerecer o fato de que o Estatuto foi e ainda é um grande avanço no nosso ordenamento jurídico, apenas necessitando de maior eficiência na sua aplicabilidade, para que possamos construir uma sociedade cada vez mais justa e igualitária, principalmente ao se tratar de crianças e adolescentes.

## **6 O que vem dando certo**

Com a promulgação da Constituição da República em 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, o Brasil adotou uma nova postura em relação ao tratamento destinado às crianças e adolescentes, através da *Doutrina de Proteção Integral*, que lhes garante prioridade absoluta, rompendo com o antigo modelo tutelar e segregacionista, ao compreender ainda, que são pessoas que estão em condições peculiares de desenvolvimento. Para a efetivação deste paradigma de reconhecimento e proteção, foi criado também um Sistema (ou Rede) de Garantia de Direitos, como exposto alhures.

Para comemorar os vinte anos de existência do Estatuto (2010), a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República juntamente com a Secretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente lançou um livro, intitulado *Direitos Humanos de crianças e adolescentes – 20 anos do Estatuto*, que também contou com parceria do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (Ciespi) em convênio com a PUC do Rio de Janeiro, para a elaboração de uma

pesquisa com o objetivo de identificar diferentes olhares por parte da sociedade brasileira em relação à implementação do ECA. Esta pesquisa, denominada de *Olhares sobre os 20 anos do Estatuto* foi direcionada aos atores do Sistema de Garantia dos Direitos e a representantes da sociedade civil, conforme consta nos gráficos abaixo. (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 52)



(Gráfico baseado nos dados do CIESPI, disponível em VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 60)



(Gráfico baseado nos dados do CIESPI, disponível em VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 121)

Após análise dos gráficos acima, fica claramente evidenciado que, tanto os atores do Sistema de Garantia dos Direitos, como a sociedade civil, identificam que avanços ocorreram nestes vinte anos de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, seja através da criação dos Conselhos de Direitos da Criança e da Justiça especializada, seja através do aumento no número de denúncias de violações de direitos a crianças e adolescentes, ambos os entrevistados concordam, enfim, que um dos maiores avanços nestes vinte anos do ECA foi o reconhecimento das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos humanos.



No entanto, a compreensão dos mecanismos de promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes previstos no ECA pressupõe uma análise maior das políticas públicas implementadas ao longo dos mais de vinte anos de existência do Estatuto, que deve ser interpretado através de uma visão interdisciplinar e em diálogo com outras legislações setoriais, como a Lei nº. 8.080/90, que instituiu o SUS (Sistema Único de Saúde); a Lei nº. 9.394/96, que instituiu a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira); a Lei nº. 8.742/93, que instituiu o LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social); a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social em 2004 pela Resolução nº. 145 e a regulação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); além dos programas e planos que discutem as políticas públicas de direitos humanos, como o Programa Nacional de Direitos Humanos etc. (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 70)

Para referendar tal entendimento quanto aos avanços após mais de vinte anos da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, é importante que sejam analisados alguns casos de alterações legislativas ou apenas de mudança de postura dos próprios responsáveis pela aplicação do Estatuto, que deixaram de ver as crianças e adolescentes como meros expectadores de sua sorte, passando a considerá-los sujeitos de direito em condição peculiar de desenvolvimento, sob o paradigma da proteção integral, como será tratado a seguir.

Obrigatoriedade de interpretação direcionada à proteção da criança e do adolescente: STJ – Na linha de precedente desta Corte, a legislação que dispõe sobre a proteção à criança e ao adolescente proclama enfaticamente a especial atenção que se deve dar aos seus direitos e interesses e à hermenêutica valorativa e teleológica na sua exegese. (RSTJ 120/341) (MORAES, 2011, p. 2006)

Através da Emenda Constitucional nº. 64 de 04/02/2010, o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 foi alterado, ratificando a importância da doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente, ou seja:

A Emenda Constitucional nº. 64, de 10 de fevereiro de 2010, alterando o art. 6º da CF, estipulou como direitos sociais, ‘a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social,

a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados’, ratificando a proteção à criança ao adolescente. Pode-se falar conforme acima aludido na existência da doutrina da proteção integral. Para assegurar a mesma, formularam-se princípios menoristas, destacando-se o da prioridade absoluta, o do melhor interesse e o da municipalização. (ISHIDA, 2011, p. 8-9)

Este entendimento também está ancorado no princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, que parte da premissa que ninguém nasce ‘pronto’, isto é, a pessoa constrói, no decorrer da vida, a sua identidade e personalidade. Ela vai-se edificando em um processo de autoconhecimento e de interação social. É a partir do relacionamento com o outro que ela se molda e, verdadeiramente constitui-se, em todas as suas dimensões. E, por conseguinte, edifica, também, a sua dignidade de forma genuína, pois, embora esta seja concebida de forma singular, visto que compõe a humanidade de cada ser, ela só se forma plenamente através do olhar do outro. (TEIXEIRA, 2005, p. 71) Assim, tem-se que;

uma das maiores demonstrações do fenômeno da personalização foi o tratamento prioritário dado à criança e ao adolescente, como pessoas em desenvolvimento, e alvo da proteção integral da família, da sociedade e do Estado, cujo melhor interesse deve ser preservado a qualquer custo. Este também constitui uma das verdadeiras mudanças epistemológicas do Direito de Família, uma vez que contribuiu para a mudança da lógica do sistema. As crianças e adolescentes, além de serem dotados de dignidade, como qualquer pessoa, são também sujeitos de Direito, visto que dotados de capacidade de direito. Entretanto, seu diferencial reside em serem alvos de especial tratamento das entidades intermediárias, passando a ser os protagonistas da família. (TEIXEIRA, 2005, p. 75)

A Constituição Federal já aborda a grande importância que a família possui para a formação das crianças e dos adolescentes, entendendo que a convivência familiar contribui para a formação da personalidade destes sujeitos ainda em formação, pois a “singularidade da criança como pessoa em desenvolvimento só pode ser suficientemente tutelada por meio da convivência com os pais e os demais familiares”. Logo, a possibilidade de convivência familiar não se esgota apenas na relação entre pais e filhos, pois em razão de seu fundamento solidarista, deve estender-se a outros parentes, na medida em que a integração familiar possibilita o desenvolvimento da

criança e do adolescente e sua inserção, desde que essa convivência preserve o princípio do melhor interesse da criança. (TEPEDINO, 2009, p. 224)

No âmbito as relações de família, há que se valorizar a instituição familiar enquanto núcleo de realização humana, em que permeiam espaços de troca e de respeito à individualidade, em desdobramento dos princípios da liberdade, da solidariedade familiar.

A Constituição Federal de 1988 designou um capítulo para disciplinar a família, a criança, o adolescente e o idoso. A família, agora plural, tem por características comuns o respeito à individualidade, primado do princípio da igualdade e da liberdade, em que se passa a reconhecer no espaço de liberdade, de autonomia privada, além do fato de ser uma unidade, uma entidade, em que o princípio da solidariedade, passa a reger o comprometimento entre as pessoas, a mútua assistência, a conjugação de uma comunidade de vidas. (SAMPAIO, 2009, p. 29)

Em razão disso, em dezembro de 2006 o CONANDA e o Conselho Nacional de Assistência Social aprovaram o *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*, após debates e consultas públicas em todas as regiões do país, contemplando em seu conteúdo propostas que fossem representativas das diferentes realidades vivenciadas por crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social no Brasil. Este Plano prevê ações a serem desenvolvidas pelas três esferas do governo, constituindo um instrumento que possibilite a avaliação das políticas públicas de proteção integral às crianças e adolescentes, resultando na promulgação da Lei nº. 12.010/09, que alterou o ECA quanto às diretrizes da convivência familiar. (ISHIDA, 2011, p. 34)

Segundo o senador Paulo Paim, este Plano constitui um marco nas políticas públicas do país, pois rompe com a cultura de institucionalização de crianças e adolescentes e fortalece o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo ECA, oferecendo instrumentos para a mobilização nacional, através de suas diretrizes, que se transformarão em ações concretas e articuladas de responsabilidade do Estado e dos diversos atores sociais que assumem o compromisso pela promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. (PAIM, 2007, p. 30) Neste sentido, vale a pena citar alguns julgados sobre o tema:

Determinação da guarda em observância aos direitos e bem-estar dos filhos: STF – A criança e o adolescente. Pertinência. À família, à sociedade e ao Estado, a Carta de 1988 impõe o dever de assegurar, com prioridade, à criança e ao adolescente, 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, e de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão – art. 227. As paixões condenáveis dos genitores, decorrentes do término litigioso da sociedade conjugal, não podem envolver os filhos menores, com prejuízo dos valores que lhe são assegurados constitucionalmente. Em idade viabilizadora de razoável compreensão dos conturbados caminhos da vida, assiste-lhes o direito de serem ouvidos e terem opiniões consideradas quanto à permanência nesta ou naquela localidade, neste ou naquele meio familiar, a fim e, por consequência, de permanecerem na companhia deste ou daquele ascendente, uma vez inexistam motivos morais que afastem a razoabilidade da definição. Configura constrangimento ilegal a determinação no sentido de, peremptoriamente, como se coisas fossem, voltarem a determinada localidade, objetivando a permanência sob a guarda de um dos pais. O direito a esta não se sobrepõe ao dever que próprio titular tem de preservar a formação do menor, que a letra do art. 227 da Constituição Federal tem como alvo prioritário. Concede-se a ordem para emprestar à manifestação de vontade dos menores – de permanecer na residência dos avós maternos e na companhia destes e da própria mãe – eficácia maior, sobrepujando a definição da guarda que sempre tem calor relativo e, por isso, mesmo, passível de ser modificada tão logo as circunstâncias reinantes reclamem. (STF – Pleno – HC nº 69.303/MG – Rel. Min. Néri da Silveira) (MORAES, 2011, p. 2006)

Direito do Menor. Visitas dos avós maternos em relação ao neto. Possibilidade. Os avós possuem o direito natural de visitar o neto, mormente quando não há prova de que tal contato venha causar danos ou prejuízos ao desenvolvimento físico, emocional e psicológica da criança. O forte elo de amor e afeto que decorre naturalmente do laço de família entre avós e netos é a certeza de que a visita só fará bem à criança, que, além de já ganhar o carinho, o afeto e o amor do pai, poderá também receber esses nobres e valiosos sentimentos de seus avós maternos. (TJMG, AI 300889-35ª CC. Desª. Relª. Maria Elza, julg. 13.3.2003. publ. DJMG 29.4.2003) (TEPEDINO, 2009, p. 224-225)

Em sentido oposto, com a finalidade de coibir o uso de castigos degradantes como forma de educação ou correção aplicados, principalmente, pelos pais ou familiares, foi proposto o projeto de Lei nº. 7672/10, em 1º de julho de 2010, que ficou popularmente conhecido como “Lei da Palmada”<sup>25</sup>, por proibir os castigos físicos, cruéis ou degradantes às crianças e adolescentes, alterando assim o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº. 8069/90). Tais alterações visam também definir o que seria

---

<sup>25</sup> Este projeto de lei teve grande influência da “Rede Não Bata. Eduque”, de caráter nacional, que tem trabalhado para erradicar os castigos físicos e humilhantes e estimular uma relação familiar respeitosa que garanta às crianças seu pleno desenvolvimento. (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 139)

considerado castigo corporal e tratamento cruel, o que não estava explicitado nas legislações anteriores, pois o ECA, refere somente a “maus tratos”, sem defini-los. (BASTOS, 2010, p. 322) Assim, a proposta acrescentaria alguns artigos ao ECA, que seriam redigidos da seguinte forma:

**Art. 17-A.** A criança e o adolescente têm o direito de serem educados e cuidados pelos pais, pelos integrantes da família ampliada, pelos responsáveis ou por qualquer pessoa encarregada de cuidar, tratar, educar ou vigiar, sem o uso de castigo corporal ou de tratamento cruel ou degradante, como formas de correção, disciplina, educação, ou qualquer outro pretexto.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - castigo corporal: ação de natureza disciplinar ou punitiva com uso da força física que resulte dor ou lesão à criança ou adolescente.

II - tratamento cruel ou degradante: conduta que humilhe, ameace gravemente ou ridicularize a criança ou adolescente.

**Art. 17- B.** Os pais, integrantes da família ampliada, responsáveis ou qualquer outra pessoa, encarregada de cuidar, tratar, educar ou vigiar crianças e adolescentes que utilizarem castigo corporal ou tratamento cruel ou degradante como formas de correção, disciplina, educação, ou qualquer outro pretexto estarão sujeitos às medidas previstas no art. 129, incisos I, III, IV, VI e VII, desta Lei, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

**Art. 70- A.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão de forma articulada na elaboração de políticas públicas e execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo corporal ou de tratamento cruel ou degradante, tendo como principais ações:

I-a promoção e a realização de campanhas educativas e a divulgação desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos;

II- a inclusão nos currículos escolares, em todos os níveis de ensino, de conteúdos relativos aos direitos humanos e prevenção de todas as formas de violência contra a criança e o adolescente;

III- a integração com os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente nos Estados, Distrito Federal e nos Municípios, Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, e entidades não-governamentais;

IV- a formação continuada dos profissionais que atuem na promoção dos direitos das crianças e adolescentes, e

V- o apoio e incentivo às práticas de resolução pacífica de conflitos que envolvam violência contra criança e adolescente.

Neste ínterim, segue julgado (em uma verdadeira aula de direitos humanos por parte do julgador), sobre tortura cometida por policial contra adolescente, a fim de coagi-lo a confessar a prática de determinado ato infracional, desrespeitando completamente o disposto no ECA;

Tortura contra criança ou adolescente. Existência jurídica desse crime no Direito Penal positivo brasileiro. Necessidade de sua repressão. Convenções internacionais subscritas pelo Brasil. Previsão típica constante do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90, art. 233). Confirmação da constitucionalidade dessa norma de tipificação penal. Delito imputado a policiais militares. Infração penal que não se qualifica como crime militar. Competência da justiça comum do Estado-membro. Pedido deferido em parte. O crime de tortura, desde que praticado contra criança ou adolescente, constitui entidade delituosa autônoma cuja previsão típica encontra fundamento jurídico no artigo 233 da Lei n. 8.069/90. Trata-se de preceito normativo que encerra tipo penal aberto suscetível de integração pelo magistrado, eis que o delito de tortura (por comportar formas múltiplas de execução) caracteriza-se pela infligência de tormentos e suplícios que exasperam, na dimensão física, moral ou psíquica em que se projetam os seus efeitos, o sofrimento da vítima por atos de desnecessária, abusiva e inaceitável crueldade. A norma inscrita no artigo 233 da Lei n. 8.069/90, ao definir o crime de tortura contra a criança e o adolescente, ajusta-se, com extrema fidelidade, ao princípio constitucional da tipicidade dos delitos (CF, art. 5º, XXXIX). A simples referência normativa à tortura, constante da descrição típica consubstanciada no artigo 233 do Estatuto da Criança e do Adolescente, exterioriza um universo conceitual impregnado de noções com que o senso comum e o sentimento de decência das pessoas identificam as condutas aviltantes que traduzem, na concreção de sua prática, o gesto ominoso de ofensa à dignidade da pessoa humana. A tortura constitui a negação arbitrária dos direitos humanos, pois reflete (enquanto prática ilegítima, imoral e abusiva) um inaceitável ensaio de atuação estatal tendente a asfixiar e, até mesmo, a suprimir a dignidade, a autonomia e a liberdade com que o indivíduo foi dotado, de maneira indisponível, pelo ordenamento positivo. O Brasil, ao tipificar o crime de tortura contra crianças ou adolescentes, revelou-se fiel aos compromissos que assumiu na ordem internacional, especialmente àqueles decorrentes da Convenção de Nova York sobre os Direitos da Criança (1990), da Convenção contra a Tortura adotada pela Assembleia Geral da ONU (1984), da Convenção Interamericana contra a Tortura, concluída em Cartagena (1985) e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), formulada no âmbito da OEA (1969). Mais do que isso, o legislador brasileiro, ao conferir expressão típica a essa modalidade de infração delituosa, deu aplicação efetiva ao texto da Constituição Federal que impõe ao Poder Público a obrigação de proteger os menores contra toda a forma de violência, crueldade e opressão (art. 227, *caput*, *in fine*). O policial militar que, a pretexto de exercer atividade de repressão criminal em nome do Estado, inflige, mediante desempenho funcional abusivo, danos físicos a menor eventualmente sujeito ao seu poder de coerção, valendo-se desse meio executivo para intimidá-lo e coagi-lo à confissão de determinado delito, pratica, inequivocamente, o crime de tortura, tal como tipificado pelo artigo 233 do Estatuto da Criança e do Adolescente, expondo-se, em função desse comportamento arbitrário, a todas as consequências jurídicas que decorrem da Lei n. 8.072/90 (art. 2º), editada com fundamento no artigo 5º, XLIII, da Constituição. O crime de tortura contra criança ou adolescente, cuja prática absorve o delito de lesões corporais leves, submete-se à competência da Justiça comum do Estado-membro, eis que esse ilícito penal, por não guardar correspondência típica com qualquer dos comportamentos previstos pelo Código Penal Militar, refoge à esfera de atribuições da Justiça Militar estadual. (STF – Pleno – HC n. 70.389-5-São Paulo – 23.7.1994 – v.u. – rel. p/o acórdão Min. Celso de Mello) B. AASP, 1881/13 – j. 11.1.1995.

Ainda sobre a violência contra a criança e o adolescente, outra importante iniciativa foi a instituição, do dia 18 de maio, como *Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes*, através da Lei nº. 9.970, de 17 de maio de 2000. O tema ganhou mais visibilidade após a promulgação do Estatuto, quando as ações de defesa contra as violações em curso consolidaram uma série de instrumentos legais como por exemplo, a partir da criação, em 1993, da Comissão Parlamentar de Inquérito da Prostituição Infantil, que objetivava apurar responsabilidades pela exploração sexual em todo o país. (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 142) Ademais, a criação do *Disque 100* (número telefônico gratuito de denúncia à violação de direitos humanos) em muito tem contribuído para a prevenção desta lamentável realidade.

Proteção Integral à Infância e à Juventude – Omissão do Poder Público – Legitimidade do Controle Jurisdicional – Impossibilidade da invocação da “reserva do possível”: STF – Crianças e adolescentes vítimas de abuso e/ou exploração sexual. Dever de proteção integral à infância e à juventude. Obrigação constitucional que se impõe ao poder público. Programa Sentinela – Projeto Acorde. Inexecução, pelo Município de Florianópolis/SC, de referido programa de ação social cujo adimplemento traduz exigência de ordem constitucional. Configuração, no caso, de típica hipótese de omissão inconstitucional imputável ao Município. Desrespeito à Constituição provocado por inércia estatal. (RTJ 183/8818-819) (MORAES, 2011, p. 2007)

No que tange à atenção à saúde da criança e do adolescente, a partir da promulgação do Estatuto, o direito à saúde implica o cuidado assegurado às crianças desde a gestação, garantindo-se o atendimento pré e perinatal como direito da mãe e também da criança. A força deste novo instrumento legal, firmado a partir de uma concepção ampla e moderna de saúde, incidiu de maneira decisiva na formulação de políticas públicas que tenham como objetivo tornar as crianças e os adolescentes mais saudáveis. Ressalte-se, porém, que estas mudanças no âmbito da saúde e da qualidade de vida de crianças e adolescentes devem ser lidas em associação não apenas ao Estatuto, mas também como resultado de outras iniciativas como a criação do Sistema Único de Saúde (SUS, Lei nº. 8.080/1990), como expostos no início do tópico. (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 75) Neste sentido, segue trecho de um recurso de apelação sobre o tema:

Por outro lado, mister se faz ressaltar que a declaração a que se refere o art. 10, inciso IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente, deve ser fornecida à parturiente ou seu responsável, em benefício da criança e não da genitora.

Por isso mesmo tal questão está tratada no Estatuto da Criança e do Adolescente e incluída no capítulo que trata do ‘direito à vida e à saúde’.

O legislador entendeu de inserir tal dispositivo, para permitir que os genitores, por mais simples que possam ser, tenham, por escrito, dados de interesse médico para os acompanhamentos que se fizerem necessários, no desenvolvimento da criança. (Apelação 812.615/0 – 9ª Câmara – Comarca de Garça/SP) (ISHIDA, 2011, p. 22)

Outra iniciativa que contribuiu para a garantia de um direito essencial da criança, e que está diretamente relacionada à formação de sua personalidade está ligada ao seu nome, que forma sua identidade. O registro do nascimento é deste modo, uma medida fundamental para garantir a cidadania e os direitos de toda pessoa, e particularmente, da criança. Sem o nome (leia-se, registro civil) o cidadão não existe legalmente, além de ser essencial para a garantia e acesso a outros direitos, como matrícula em escola, vacinação, atendimento médico-hospitalar. Por este motivo, foi promulgada a Lei nº. 9.534 em 1997, para garantir a gratuidade do registro civil e emissão da primeira via da certidão de nascimento. Tal mudança aumentou significativamente o número de registros de 1997 até os dias de hoje. (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 77)

Também cabe destacar esforços de instituições como a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) que promove campanhas (como a “Mude um Destino”, por exemplo) que buscam dar visibilidade às condições de vidas das crianças abrigadas e estimular a adoção legal. Esse tipo de ação é muito importante por incidir em mudanças culturais, como comprova uma pesquisa realizada pela AMB em 2007 que identificou que quase 58% dos brasileiros acreditam que a adoção é a melhor maneira de ajudar crianças e adolescentes que vivem em abrigos, mas apenas 15% enfrentariam o processo para adotar uma criança. (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p. 135)

Outro avanço legislativo de significativa importância ocorreu com a promulgação da Emenda Constitucional nº 65 de 13 julho de 2010 (através do PEC 394/2005), que alterou o art. 227 da Constituição Federal, acrescentando categoria “jovem” ao dispositivo, que passa a vigorar com a seguinte redação:



**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.

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:

I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos.

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação.

§ 2º - A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

§ 3º - O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

I - idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7º, XXXIII;

II - garantia de direitos previdenciários e trabalhistas;

III - garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola;

III - garantia de acesso do trabalhador adolescente e jovem à escola;

IV - 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;

V - obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade;

VI - estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado;

VII - programas de prevenção e atendimento especializado à criança, ao adolescente e ao jovem dependente de entorpecentes e drogas afins.

§ 4º - A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.

§ 5º - A adoção será assistida pelo Poder Público, na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua efetivação por parte de estrangeiros.

§ 6º - Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.

§ 7º - No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.

§ 8º A lei estabelecerá:

I - o estatuto da juventude, destinado a regular os direitos dos jovens;

II - o plano nacional de juventude, de duração decenal, visando à articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas. (Grifamos)

Até então a categoria “jovem”, não era abordada por uma legislação especial, que segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, definia como adolescente a pessoa entre os 12 e os 18 anos. Porém, essa categoria da população é a mais afetada pelas mudanças sociais e econômicas, já que estão mais suscetíveis à violência, ao uso de drogas e ao desemprego, encontrando dificuldades, como, por exemplo, de encontrar o primeiro emprego, sem ter experiência laborativa anterior.

Para buscar soluções para esta crescente demanda brasileira, foi criado o Projeto de Lei nº 4.529/04, que dispõem sobre os direitos e as políticas públicas de juventude, denominado *Estatuto da Juventude*, entendendo serem jovens as pessoas com idade compreendida entre os 15 (quinze) e os 29 (vinte e nove) anos, conforme documento em anexo. A criação do Estatuto representa uma “tendência jurídica de se criarem microssistemas a amparar as chamadas faixas etárias *vulneráveis*, merecedoras de uma tutela maior da sociedade e do próprio Estado.” (ISHIDA, 2011, p. 5)

Segundo o artigo 1º do Estatuto, o *jovem* seria definido em três categorias distintas, de acordo com sua idade: jovem-adolescente, entre 15 (quinze) e 17 (dezessete) anos; jovem-jovem, entre 18 (dezoito) e 24 (vinte e quatro) anos; jovem-adulto, entre 25 (vinte e cinco) e 29 (vinte e nove) anos.

Assim, as pessoas entre 15 e 18 anos estarão sobre um duplo estatuto de proteção, pois enquanto adolescentes (até os 18 anos) terão o amparo do Estatuto da Criança e do Adolescente, e enquanto jovens (dos 15 aos 18 anos), do Estatuto da Juventude. Todavia, importa frisar que pela leitura do Projeto não se depara com direitos conflitantes nos dois estatutos, pois o que ocorre, unicamente, é uma ampliação de direitos e leve diferenciação do tratamento dos jovens incapazes. Ou seja,

Definida a idade entre 15 e 29 anos de idade, cabe aqui indagar se haveria necessidade de exclusão da faixa etária dos adolescentes. O art. 2ª da lei menorista define criança como a pessoa com até 12 anos e adolescente aquela entre 12 e 18 anos. Aqui nos pronunciamos pela manutenção dos adolescentes, pois, como mencionado pela própria justificativa do projeto do estatuto do jovem, haveria uma proteção suplementar deste estatuto. Significa dizer que primeiro se aplica com primazia o ECA ao adolescente entre 15 e 18 anos, e depois subsidiariamente aplicar-se-ia o estatuto do jovem. Dessa forma, pode-se conceituar jovem como a pessoa entre 15 e 29 anos de idade. (ISHIDA, 2011, p. 5)

Enfim, vários programas e esforços têm sido feitos pelo Estado e pela sociedade civil organizada desde o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990 para efetivar os direitos previstos no ECA. Avanços são visíveis e políticas públicas como o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil); Programa Empresa Cidadã; Programa Segundo Tempo; Programa Bolsa-Escola; Escola que Protege etc., além do trabalho de entidades não-governamentais, como a Pastoral da Criança (CNBB); Projeto “Axé” etc. são de suma importância para a promoção e a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Mas, conforme Dom Odilon Pedro Scherer, secretário geral da CNBB: “Estar na lei não significa dizer que está na realidade. O processo é lento e complexo. Mas não adianta ser solidário, é preciso se mobilizar e passar a atuar fortemente.” (PAIM, 2007, p. 30) Assim, muito ainda tem que ser feito, por parte de todos, para que as crianças, os adolescentes e os jovens tenham seus direitos efetivamente implementados.

### PARTE III

## DIREITOS HUMANOS E EDUCAÇÃO

### 1 A importância da educação para a prevenção das violações de Direitos Humanos de crianças e adolescentes

Segundo Hannah Arendt (1992, p. 234), a educação está entre as atividades mais elementares e essenciais da sociedade humana, que jamais permanece da mesma forma, renovando-se continuamente através do nascimento de novos seres humanos, que nunca se acham acabados, mas em um permanente estado de *vir a ser*.

Esta preocupação com a educação para a formação dos seres humanos e sua importância para o desenvolvimento da sociedade já era perceptível na sociedade grega antiga, conforme demonstra Jaeger, em seu livro *Paideia*:

Todo pueblo que alcanza un cierto grado de desarrollo se halla naturalmente inclinado a practicar la educación. La educación es el principio mediante el cual la comunidad humana conserva y trasmite su peculiaridad física y espiritual. (JAEGER, 1967, p. 3)

Nesta perspectiva, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, já destinava uma grande importância à educação, como forma de promoção e proteção dos Direitos Humanos, conforme ilustrado na sua proclamação inicial:

A presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, *através do ensino e da educação*, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos nos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição. (ALMEIDA; BITTAR, 2010, p. 295) (Destacamos)

E a Declaração continua ainda no que tange à educação, em seu artigo XXVI:

§1º. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.

§2º. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. (ALMEIDA; BITTAR, 2010, p. 297)

Neste mesmo sentido, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais promulgado em 1966 em decorrência da Declaração Universal também conferiu elevada importância à educação para a realização dos Direitos Humanos, merecendo destaque o artigo 13 (ONU, 2001, p. 40-41):

1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa à educação. Concordam que a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e reforçar o respeito pelos direitos do homem e das liberdades fundamentais. Concordam também que a educação deve habilitar toda a pessoa a desempenhar um papel útil numa sociedade livre, promover compreensão, tolerância e amizade entre todas as nações e grupos, raciais, étnicos e religiosos, e favorecer as atividades das Nações Unidas para a conservação da paz.<sup>26</sup>

No entanto, não basta que a educação seja um direito expreso nas cartas constitucionais e na Declaração Universal de Direitos Humanos; as pessoas tem que entender a importância do processo educacional para a preservação e execução de determinados direitos, de modo que a pessoa se aproprie dos mesmos e, conseqüentemente, desenvolva-se; conforme o ensinamento da professora Miracy Gustin,

---

<sup>26</sup> O mesmo artigo continua:

2. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem que, a fim de assegurar o pleno exercício deste direito:

- a) O ensino primário deve ser obrigatório e acessível gratuitamente a todos;
- b) O ensino secundário, nas suas diferentes formas, incluindo o ensino secundário técnico e profissional, deve ser generalizado e tornado acessível a todos por todos os meios apropriados e nomeadamente pela instauração progressiva da educação gratuita;
- c) O ensino superior deve ser tornado acessível a todos em plena igualdade, em função das capacidades de cada um, por todos os meios apropriados nomeadamente pela instauração progressiva da educação gratuita;
- d) A educação de base deve ser encorajada ou intensificada, em toda a medida do possível, para as pessoas que não receberam instrução primária ou que não a receberam até ao seu termo;
- e) É necessário prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os escalões, estabelecer um sistema adequado de bolsas e melhorar de modo contínuo as condições materiais do pessoal docente.

Torna-se, assim, indispensável ler de forma crítica, até mesmo a Declaração dos Direitos Humanos, de 1948, em seu artigo XXVI, e entender instrução (termo que ali se utiliza) como sinonímia conceitual de educação, pois é justamente o conteúdo abrangente e emancipatório desta última, que nela está contemplado, ao afirmar o direito de todo ser humano ao pleno desenvolvimento de sua personalidade e de suas liberdades fundamentais. O desafio de se constituir o direito humano à educação e à educação em direitos humanos consiste, justamente, em construir um modelo de ensino-aprendizagem que não esteja vinculado apenas às habilidades e saberes de cunho formal, tecnicista, como sugere a noção de ensino ou de instrução, mas que também, e fundamentalmente, se preocupe com a formação plena dos indivíduos em determinada cultura. Isso significa tratar o educando como um sujeito de direitos. E, ao se entender que a educação é um direito, como tal deve ser universal e acessível a todos e a todas, em qualquer nível e em todos os âmbitos. Essa universalidade, porém, não deve significar um desconhecimento dos direitos autóctones e das distinções necessárias quando se trata da educação de grupos sociais com características e costumes especiais. Desse modo, não se pode submeter a educação – um direito humano – a quaisquer barreiras discriminatórias ou a requisitos prévios que não permitam ser reconhecidos como justificáveis por uma certa comunidade. (GUSTIN, 2009, p. 20-21)

Ainda sob esta égide, Vital Didonet escreve que numa sociedade pouco democrática, na qual o poder econômico de poucos mantém a maioria subjugada, onde os postos de trabalho são insuficientes para absorver toda a mão de obra disponível e os salários são tão discrepantes que determinam prestígios sociais e bem-estar econômico de grandes diferenças, a educação escolar sofre a tentação de preparar os alunos para a competição, promovendo uma corrida competitiva para alcançar um bom emprego, passar em um bom concurso etc. Esse seria um modelo educacional individualista, que mostra o outro sempre como um concorrente, como um risco, que procura equipar o indivíduo com os instrumentos cognitivos para ser melhor, em que os alunos são vistos indivíduos e não pessoas sujeitas dos mesmos direitos. Essa forma de educação já coloca a escola como se fosse um ringue, onde todos estão disputando a mesma vaga, o mesmo troféu. (DIDONET, 2007, p. 51)

Todavia, o que deve ser lembrado é que a aprendizagem de valores na escola depende do cultivo de princípios que reconheçam no outro a humanidade e, como consequência, o exercício do cuidado de se educar para a vida e não para algumas instituições. Deste modo, o educador, neste espaço da escola que demanda a formação de valores, deve procurar ser um profissional sem certezas, despertando no outro o

respeito mútuo, a solidariedade, a procura incessante pela justiça, através de um diálogo face à presença do mistério que é o outro, uma vez que o cuidado somente surge quando a existência de alguém passa a ter importância para mim. (FERREIRA, 2006, p. 4-8)

Especificamente em relação à legislação referente às crianças, a Convenção dos Direitos da Criança, de 1989 (ratificada pelo Brasil em 20 de setembro de 1990), em seus artigos 28 e 29, evidencia a importância da educação, destacando que a criança tem o direito à educação e o Estado tem a obrigação de tornar o ensino primário obrigatório e gratuito, promovendo a organização de diferentes sistemas de ensino secundário acessíveis a todas as crianças e tornando o ensino superior acessível a todos, em função das capacidades de cada um. A disciplina escolar deve respeitar os direitos e a dignidade da criança, que para serem garantidos, os Estados devem promover e encorajar a cooperação internacional.

#### **Artigo 28**

§1º. Os Estados Membros reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente:

- a) tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente a todos;
- b) estimular o desenvolvimento do ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o ensino geral e profissionalizante, tornando-o disponível e acessível a todas as crianças, e adotar medidas apropriadas tais como a implantação do ensino gratuito e a concessão de assistência financeira em caso de necessidade;
- c) tornar o ensino superior acessível a todos, com base na capacidade e por todos os meios adequados;
- d) tornar a informação e a orientação educacionais e profissionais disponíveis e acessíveis a todas as crianças;
- e) adotar medidas para estimular a frequência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar.

§2º. Os Estados Membros adotarão todas as medidas necessárias para assegurar que a disciplina escolar seja ministrada de maneira compatível com a dignidade humana da criança e em conformidade com a presente Convenção.

§3º. Os Estados Membros promoverão e estimularão a cooperação internacional em questões relativas à educação, especialmente visando a contribuir para eliminação da ignorância e do analfabetismo no mundo e facilitar o acesso aos conhecimentos científicos e técnicos e aos métodos modernos de ensino. A esse respeito, será dada atenção especial às necessidades dos países em desenvolvimento.

**Artigo 29**

§1º. Os Estados Membros reconhecem que a educação da criança deverá estar orientada no sentido de:

- a) desenvolver a personalidade, as aptidões e a capacidade mental e física da criança e todo o seu potencial;
- b) imbuir na criança o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, bem como aos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas;
- c) imbuir na criança o respeito aos seus pais, à sua própria identidade cultural, ao seu idioma e seus valores, aos valores nacionais do país em que reside, aos do eventual país de origem e aos das civilizações diferentes da sua;
- d) preparar a criança para assumir uma vida responsável em uma sociedade livre, com espírito de compreensão, paz, tolerância, igualdade de sexos e amizade entre todos os povos, grupos étnicos, nacionais e religiosos e pessoas de origem indígena;
- e) imbuir na criança o respeito ao meio ambiente.

§2º. Nada do disposto no presente artigo ou no artigo 28 será interpretado de modo a restringir a liberdade dos indivíduos ou das entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que sejam respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1 do presente artigo e que a educação ministrada em tais instituições esteja de acordo com os padrões mínimos estabelecidos pelo Estado. (ALMEIDA; BITTAR, 2010, p. 498-499)

Em relação ao ordenamento jurídico brasileiro, já se percebe, desde a Constituição de 1946<sup>27</sup>, a preocupação do legislador com o processo educacional, tratando, em seu artigo 166 que a educação é um direito de todos e que deve inspirar-se nos princípios de liberdade e solidariedade humana. (HORTA, 2007, p. 89)

Isto ocorre, pois a educação é um dos direitos fundamentais mais importantes na sociedade contemporânea, visto que é ela a responsável pelo desenvolvimento social. Sem essa estrutura educacional, os membros da sociedade tem seu futuro comprometido, destinando-se a serem dominados por aquelas sociedades mais desenvolvidas. Desta forma, a constituição de um país deve privilegiar esse direito e instrumentalizar seus titulares para dele fluí-lo. (SALGADO, 1996, p. 52)

Sob este prisma, a Constituição brasileira atual (1988), numa autêntica manifestação de cultura latina e do direito escrito, tratou de quase tudo, conforme Edivaldo M. Boaventura, uma vez que incorporou a criança de 0 a 6 anos, enfatizou a creche e a

---

<sup>27</sup> Neste mesmo período, são regulamentados os serviços de aprendizagem comercial e industrial destinados aos menores, como o SENAC, através do decreto-lei nº. 8.621, de 10/01/1946 e do SENAI, pelo decreto-lei nº. 4.048, de 22/01/1942. (HORTA, 2007, p. 92).



pré-escola, marcou prazo para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental, garantiu o ensino noturno de adultos, fixou conteúdos mínimos, ressaltou a língua portuguesa, determinou como seria o ensino da História do Brasil e das línguas maternas dos indígenas, destacando principalmente, a autonomia universitária (BOAVENTURA, 1992, p. 275). O artigo 205, também continua nessa mesma perspectiva, tratando da necessidade da educação para a formação do cidadão, que deve visar o pleno desenvolvimento da pessoa, conforme se pode depreender:

**Art. 205:** A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Segundo o entendimento do professor José Luiz Borges Horta, a Constituição Federal de 1988 aborda o direito à educação e todos os direitos dele decorrentes (direito à pré-escola; direito à gratuidade; direito ao ensino especializado; direito à assistência estudantil; direito à formação religiosa; direito à proteção do idioma nacional; direito à educação ambiental; direito do consumidor educacional; direito à instrução cívica) como sendo *cláusulas pétreas*, devido à sua grande importância para a sociedade. (HORTA, 2007, p. 186)

No que se refere ao Estatuto da criança e do adolescente (ECA), mister se faz destacar os artigos 3º e 6º que ilustram, claramente, a importância de uma educação formadora plena para as crianças e adolescentes, principalmente por entender que estes encontram-se em condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, carecendo de uma educação especial.

**Art. 3º.** A 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, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

**Art. 6º.** Na interpretação desta lei levar-se-ão em conta os fins sociais que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento.

Desta feita, a formação de um ser humano ético-moral passa pela construção de um desenvolvimento humano que se dê em condições de dignidade, mas para que isso aconteça é necessário instrumentalizar ações para que se possa atuar enquanto projeto pedagógico educacional nesse sentido. Assim, não basta mera sugestão é preciso uma política de comprometimento ao ponto de se ter uma ação com responsabilização e ao final formação e conscientização de deveres e direitos a serem exercidos, sempre respeitando os sujeitos envolvidos no processo.

Essa ideia de formação completa dos educandos tem em muito influenciado as mudanças educacionais brasileiras. Como exemplos podem citar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, instituída através da Lei nº. 9.394/96, e mais recentemente, o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, proposto em 2003.

Neste ínterim, merecem destaque os artigos 1º e 2º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que abordam esta formação plena do educando, que não deve envolver somente a educação escolar e formal, mas também afirmar o exercício da cidadania como uma das finalidades da educação:

**Art. 1º:** A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

**Art. 2º.** A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Conforme Sabrina Moehlecke, ao estabelecer a educação infantil como um direito de todos e dever do Estado, e como uma política a ser oferecida de forma gratuita, a Constituição de 1988 reforçou a intenção do legislador de romper com a dualidade do ensino diferenciado para ricos e pobres e de garantir educação de qualidade para todos, o que também pode ser observado nos níveis fundamental e médio que, através da LDB, passam a compor, juntamente com a educação infantil, o que a lei define como

*educação básica*, abrangendo a garantia de 18 anos de escolaridade à população brasileira. (ASSIS, 2010, p. 30)

Ainda sobre a LDB, merece destaque a Lei nº. 11.525, de 25 de setembro de 2007, que altera o parágrafo 5º, do art. 32 da Lei nº. 9.394/96 e acrescenta, como atribuições da escola, a inclusão de conteúdos que abordem os direitos das crianças e dos adolescentes, tendo como diretriz o ECA, no currículo do ensino fundamental.

A lei não propõe a criação de uma disciplina específica para tratar do tema, mas que o conteúdo do ECA seja discutido e trabalhado em diferentes espaços pedagógicos, permitindo um contato maior de alunos, professores, equipe escolar e pais com o Estatuto. Estabelece ainda que seja produzido e distribuído material didático sobre o ECA adequado a cada um dos públicos que convivem no ambiente escolar. A lei é uma aposta no lugar privilegiado que a escola ocupa na promoção da proteção integral dos direitos das crianças e adolescentes e na difusão de uma cultura de respeito aos direitos humanos. (ASSIS, 2010, p. 33)

Finalmente, em 2003, apoiado em documentos nacionais e internacionais de proteção dos Direitos Humanos e na Década da Educação em Direitos Humanos das Nações Unidas (1995 a 2004) foi instituído o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, que teve sua primeira versão lançada em 2006. Este Plano inseriu o Brasil no cenário mundial das políticas públicas de proteção e garantia desses direitos. Por reconhecer o caráter transversal da educação, o plano está dividido em cinco eixos, os quais foram considerados de maior relevância, quais sejam: educação básica, educação superior, educação não formal, educação dos profissionais dos sistemas de justiça e segurança e educação e mídia. (BRASIL, 2008, p. 24)

Os direitos humanos têm como valor primordial o respeito à diversidade e à dignidade humana e, por esta razão, o processo educacional é essencial para que se efetivem, pois para entendermos e exigirmos os nossos direitos nós precisamos, acima de tudo, conhecer como funcionam e se aplicam esses direitos. A educação, deste modo, possui como premissa apresentar e contextualizar a origem das diferentes dimensões e aplicações dos direitos humanos na sociedade, respeitando o pluralismo, as diversidades culturais, regionais, sociais e educacionais.

Não se trata aqui somente das necessidades materiais, necessidade de pão, de vestuário, de abrigo para as quais o homem deve receber o auxílio do seu semelhante, mas também, e antes de tudo, do auxílio que lhe é necessário para fazer obra de razão e de virtude, o que corresponde ao caráter específico do ser humano; para chegar a um certo grau de elevação no conhecimento, como de perfeição na vida moral, o homem tem necessidade de uma educação e do auxílio dos seus semelhantes: é neste sentido que é preciso dar um rigor muito grande à palavra de Aristóteles, segundo a qual o homem é naturalmente um homem político, animal político porque é um animal racional, porque a razão pede para se desenvolver, graças à educação, ao ensinamento e ao concurso dos outros homens e porque a sociedade é assim requerida para a realização da dignidade humana. (MARITAIN, 1962, p. 52-53)

Assim, a educação em direitos humanos é constituída por uma série de métodos e processos utilizados para a discussão e a divulgação dos fundamentos e preceitos desses direitos, de modo que a comunidade, a escola e a empresa, de maneira espontânea (já que isto se tornaria natural da moral humana) sintam a necessidade da divulgação e conscientização sobre os direitos humanos ou, de outra forma, da tão falada “educação para a cidadania”. Ou seja, a educação é compreendida como um direito em si mesmo e uma forma indispensável para acessar outros direitos. Desta feita, a concepção de educação busca efetivar a cidadania plena para a construção de conhecimentos, o desenvolvimento de valores, atitudes e comportamentos, além da defesa socioambiental e da justiça social. (BRASIL, 2008, p. 25)

No entanto, este Plano não é dotado de juridicização, ou seja, carece de força normativa para que sua aplicação possa ser exigível junto aos órgãos de promoção da educação, aos agentes públicos e à sociedade civil em geral, visto que o tema tratado é de suma importância para a sociedade atual, na qual os indivíduos necessitam de conscientizar-se sobre seus direitos e quais são os mecanismos jurídicos utilizados para garanti-los. Deste modo, o direito não deve ser visto como algo distante e inatingível pelos cidadãos, tratável apenas por juristas, mas como algo seu “por direito”, conquistado por muitas lutas e reivindicações. (BASTOS; PEDRA; LAIGNIER, 2009, p. 147)

La estructura de toda sociedad descansa en las leyes y normas escritas o no escritas que la unen y la ligan a sus miembros. Así, toda educación es el producto de la conciencia viva de una norma que rige una comunidad

humana, lo mismo si se trata de la familia, de una clase social o de una profesión, que de una asociación más amplia, como una estirpe o un estado. (JAEGER, 1967, p. 3-4)

Como se pode perceber, apenas através da educação é possível formar cidadãos comprometidos com os ideais de uma democracia. A ausência de jurisdicização na proteção dos Direitos Humanos e na Educação em Direitos Humanos no Brasil enquanto fonte normativa impossibilita a concretização de um real Estado Democrático de Direito. O Estatuto da Criança e do Adolescente, enquanto fonte normativa poderia funcionar como auxiliar no processo gestacional de implementação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos; porém, questiona-se quais seriam os mecanismos que possibilitariam ao ECA auxiliar e ao mesmo tempo justificar a aplicação da Educação em Direitos Humanos como fator de construção do ser ético-moral que será o cidadão do amanhã. Ou seja,

Essa percepção sobre o fenômeno jurídico tem de ser transmitida, ensinada aos indivíduos, que há pouco mais de dois séculos experimentam o Estado de Direito, sem ter a oportunidade de (re)pensar o direito em termos tais: como “direito de direitos”. A ordem jurídica é uma conquista libertária; não faz sentido nos tornarmos “refêns” dela, por ignorância quanto aos seus princípios, suas manifestações, sua indelével finalidade *eunômica*. (BROCHADO, 2006, p. 186-187)

O estado de Minas Gerais saiu à frente nessa preocupação de inserir matéria de direitos humanos no ensino público, através da Lei Estadual, nº. 15.476, de 12 de abril de 2005, que determina a inclusão de conteúdos referentes à cidadania nos currículos das escolas de ensino fundamental e médio em Minas Gerais, na qual fica evidente a importância que o legislador mineiro dá para o tema da educação plena, ética e cidadã, para os alunos da rede pública de ensino. Vejamos:

Determina a inclusão de conteúdos referentes à cidadania nos currículos das escolas de ensino fundamental e médio.

O povo do Estado de Minas Gerais, por seus representantes, aprovou, e eu, em seu nome, nos termos do § 8º do art. 70 da Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgo a seguinte lei:

**Art. 1º** – As escolas de ensino fundamental e médio integrantes do Sistema Estadual de Educação incluirão em seu plano curricular conteúdos e atividades relativos à cidadania, a serem desenvolvidos de forma interdisciplinar.

**Art. 2º** – Integram os conteúdos a que se refere o art. 1º os seguintes temas:

I – direitos humanos, compreendendo:

- a) direitos e garantias fundamentais;
- b) direitos da criança e do adolescente;
- c) direitos políticos e sociais.

II – noções de direito constitucional e eleitoral;

III – organização político-administrativa dos entes federados;

IV – (Vetado);

V – educação ambiental;

VI – direitos do consumidor;

VII – direitos do trabalhador;

VIII – formas de acesso do cidadão à justiça.

**Art. 3º** – (Vetado).

**Art. 4º** – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio da Inconfidência, em Belo Horizonte, aos 12 de abril de 2005; 217º da Inconfidência Mineira e 184º da Independência do Brasil.

Deputado Mauri Torres – Presidente da ALMG<sup>28</sup>

Sobre essa lei, vale a pena citar o entendimento da professora Mariá Brochado:

Esta lei é de inequívoca expressão, dentro do próprio sistema jurídico, de sua fase mais avançada: a que pretende retornar o conhecimento do direito para o próprio indivíduo, o que parece evidente, pois ele é o receptor último dessa normatividade. Trata-se de uma preocupação política desse início de século: a formação de uma consciência ética mais sólida, na forma complementar de consciência jurídica, de modo que o direito deixou de ser um tema de juristas, advogados, autoridades; ele, enfim, passa a ser um tema de interesse de toda a coletividade, de seus destinatários finais. (BROCHADO, 2006. p. 186)

Assim, em cada disciplina abordada em âmbito escolar é possível estudar os direitos humanos, adequando os contextos a cada conteúdo. Como exemplo, podemos dizer que nas aulas de ciências (ou biologia), pode-se estudar a educação ambiental (Art. 2º, V da Lei 15.476/05); os direitos do trabalhador, bem como os direitos políticos e sociais podem ser trabalhados na matéria de estudos sociais ou história (Art. 2º, I c, VII da Lei 15.476/05); a organização político-administrativa dos entes federados pode ser contextualizada em geografia (Art. 2º, III da Lei 15.476/05); a literatura poder-se-ia incumbir dos direitos das crianças e adolescentes (Art. 2º. I b da Lei 15.476/05), correlacionando diferentes leituras que tratam da temática, dentre várias outras formas de abordagem, que são claramente acessíveis às crianças e aos adolescentes, desde que

<sup>28</sup> MINAS GERAIS. Lei estadual nº. 15.476/2005, de 12 de abril de 2005.

implementadas de acordo com a peculiar condição de pessoa em desenvolvimento que são.

Desta feita, a educação em direitos humanos não trata somente de ensinar o cidadão a decorar leis, pois nem mesmo o graduado em direito pretende fazer isso. Trata-se de conhecer os direitos que formam a dignidade humana, ideais que devem ser buscados e conquistados cotidianamente, compreendendo que o direito traz ao homem a possibilidade de exigir qualquer bem, construindo assim, uma cidadania plena, cujo melhor caminho para alcançá-la ainda é através da educação. (BROCHADO, 2000, p. 276)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto da Criança e do Adolescente promulgado há pouco mais de vinte anos inaugurou, no Brasil, um novo olhar acerca da população infanto-juvenil, ao consagrar, já em seu 1º artigo, a Doutrina da Proteção Integral. Esta doutrina, baseada em documentos internacionais como a Convenção dos Direitos da Criança de 1989, e nacionais, como a Constituição da República de 1988, promoveu uma mudança de paradigma na sociedade brasileira, que passou a reconhecer a criança e o adolescente como verdadeiros sujeitos de direitos humanos em condição peculiar de desenvolvimento, mercedores, desta forma de um tratamento especial.

Assim, mais que uma evolução legislativa, o ECA significou uma mudança de postura frente ao modelo segregacionista e punitivo dos Códigos de Menores anteriores, compreendendo que a infância e a juventude são mercedoras de prioridade absoluta, responsabilidade que deve ser compartilhada por todos: família, Estado e sociedade. Para que isso ocorra, o modelo adotado foi o da descentralização e municipalização, que facilita a participação da sociedade na execução e na elaboração das políticas públicas destinadas à infância e à adolescência, através de um Sistema de Garantia dos Direitos.

No entanto, mesmo sendo reconhecida internacionalmente como uma legislação vanguardista e promissora, que influenciou inclusive, a elaboração de várias legislações em outros países, o ECA vem encontrando uma série de dificuldades para a sua real implementação. A falta de pessoal preparado para atuar junto à justiça especializada; a falha na capacitação dos Conselhos de Direito, em especial do Conselho Tutelar; a inércia de alguns órgãos públicos na implementação das políticas públicas destinadas às crianças e aos adolescentes; e, principalmente, a falta de conhecimento dos direitos humanos, especificamente dos direitos da criança e do adolescente, todos esses motivos, vem gerando uma sensação de impunidade na população em geral, que acredita que o ECA é uma legislação que não responsabiliza



o adolescente infrator e que o Conselho Tutelar é uma espécie de “polícia de menores”; enfim, vários entendimentos pejorativos sobre esta Lei.

Essa visão distorcida acerca do ECA e de seus institutos só poderá ser modificada através da educação; mas de uma educação formadora, plena, que aborde além das questões legislativas, a ideia de educação para a cidadania. Ou seja, somente através de uma educação em direitos humanos as pessoas irão compreender o verdadeiro sentido e importância daqueles direitos que, como abordados ao longo do trabalho, não foram dados prontamente pelos Estados, mas foram conquistados e precisam ser (re) conquistados todos os dias.

Para que isso ocorra, é preciso que haja uma mudança de postura por parte de toda a sociedade, a começar pela academia e pelos próprios atores do Sistema de Garantia dos Direitos, isto é;

Primeiro, as universidades públicas e privadas deveriam incluir na grade curricular dos cursos jurídicos, pelo menos na graduação, a matéria com o título Direito das Crianças e dos Adolescentes no mesmo grau de importância pedagógica que o Direito Civil, Penal etc.

A abordagem científica da matéria mostraria que a política do *menor em situação irregular* já foi substituída há bastante tempo pela doutrina da proteção integral e da garantia de prioridade absoluta das crianças e dos adolescentes, como sujeitos de direitos e deveres no atual sistema jurídico.

Segundo, antes da assunção das atividades profissionais e funcionais deveria ser exigido dos novos operadores do Direito noções técnicas elementares da nova realidade jurídica infanto-juvenil. Já não é mais possível tratar as crianças e adolescentes como meros objetos do Direito. São titulares de direitos e deveres como qualquer pessoa. (SOUZA, 2008, p. 213)

Somente assim, através de um processo coletivo, que demanda envolvimento de toda a sociedade, como já previsto no art. 227 da Constituição, as lacunas e falhas do Estatuto serão encontradas e poderão ser solucionadas, colocando o ECA como verdadeira prioridade na agenda política brasileira, para que os direitos das crianças e dos adolescentes possam ser, de fato, universalizados com equidade e justiça social, garantindo a proteção integral da qual todas as crianças, adolescentes e jovens necessitam para se desenvolverem plenamente.

Por tudo, a mudança fundamental e primeira permanece no âmbito subjetivo-pessoal, pois, enquanto não se quedar convincentemente pelo respeito não pelo valores ou mesmo os legítimos interesses da criança e do adolescente, mas, principalmente, pelas próprias crianças e adolescentes, a transformação essencial, por certo, não se realizará. Para o mais, o Estatuto da Criança e do Adolescente necessita tanto “Ser”, quanto necessita “Dever Ser”! A efetividade tanto jurídica, quanto social, certamente, perpassa pela mutação cultural, devendo-se, buscar, assim, a concretização do sentido que preencherá o conteúdo da normatividade, através do atendimento dos fins sociais, do bem comum, dos direitos e garantias individuais fundamentais e principalmente da condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento, segundo o art. 6º da Lei Federal 8.069, de 13.07.1990. (RAMIDOFF, 2006, p. 30)

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Guilherme Assis de; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi. *Direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ALMEIDA, Guilherme Assis de; BITTAR, Eduardo Carlos Bianca (orgs.). *MiniCódigo de Direitos Humanos*. Associação Nacional de Direitos Humanos (ANDHEP). Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH). Brasília: Teixeira Gráfica e Editora, 2010.

ALVES, Amauri Cesar. *Trabalho digno: inserção social de menores em conflito com a lei através da relação de emprego*. Disponível em <[www.direitodotrabalhoessencial.com.br](http://www.direitodotrabalhoessencial.com.br)> Acesso em: 21 mai. 2012.

ANDREOPOULOS, George J.; CLAUDE, Richard Pierre (orgs.); *Educação em Direitos Humanos para o século XXI*. Trad. Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

ARENDT, Hannah. A crise na educação. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva, 1992.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Coleção obra prima de cada autor. São Paulo: Martin Claret, 2009.

ASSIS, Simone Gonçalves de (org.). *Impactos da violência na escola: um diálogo com professores*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação / Editora FIOCRUZ, 2010.

BARROS, Fernanda Otoni de. (Coord.) *Tô fora: o adolescente fora da lei. O retorno da segregação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

Barros, Manoel de. *O livro das ignoranças*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

BASTOS, Angélica Barroso. Falta de couro ou falta de educação? Uma análise sobre a “Lei da palmada”. *Educação em Direitos Humanos: Diálogos possíveis entre a pedagogia e o Direito*, p. 321-329. Belo Horizonte: Ed. UFMG: Proex, 2010.

BEVILÁQUA, Clóvis. *Código civil dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1940.

BOAVENTURA, Edivaldo M.. A Educação na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, a. 29, n. 116, p. 275-86, out.-dez. 1992.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 24<sup>a</sup> ed. 2<sup>a</sup> tiragem. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. *Constituição Federal*. 10 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

BRASIL. *Cartilha Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília: SDH, 2010.

BRASIL. *Conselho da Comunidade Solidária*. Decreto nº. 2.999, de 25 de março de 1999. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2999.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2999.htm)> Acesso em: 19 jun. 2012.

BRASIL. *Estatuto da criança e do adolescente*. Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990.

BRASIL. *Estatuto da Juventude*. Projeto de Lei da Câmara nº. 98/2011. Disponível em: < [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=102925](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=102925)>. Acesso em: 20 jun. 2012.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. Lei nº. 4513, de 1º de dezembro de 1964. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/103487/lei-4513-64>> Acesso em: 11 mar. 2012.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos/ Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2008.

BRASIL. *PRONAICA*. Lei nº. 8.642, de 31 de março de 1993. Disponível em < <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/crian%C3%A7a/lei8642.htm>> Acesso em: 18 jun. 2012.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) / Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República*, rev. e atual. Brasília: SDH/PR, 2010.

BRASIL. *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE/Secretaria Especial dos Direitos Humanos*. Brasília-DF: Conanda, 2006.

BRAZIL. *Código Criminal do Império do Brasil*, 1830. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LIM/LIM-16-12-1830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-16-12-1830.htm)>. Acesso em: 01 maio 2012.

BRAZIL. *Lei do ventre livre*. Lei n°. Lei n° 2.040, de 28 de setembro de 1871. (Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LIM/LIM2040-1871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LIM/LIM2040-1871.htm)>. Acesso em: 01 mai. 2012.

BRAZIL. *Código Penal dos Estados Unidos do Brasil*. Decreto n°. 847, de 11 de outubro de 1890, disponível em < <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=66049>>. Acesso em: 01 maio 2012.

BROCHADO, Mariá. *Consciência moral e consciência jurídica*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

BROCHADO, Mariá. *Direito e ética: a eticidade do fenômeno jurídico*. São Paulo: Landy Editora, 2006.

BROCHADO, Mariá; ABREU, Décio; FREITAS, Natália (orgs). *Educação em direitos humanos: uma contribuição mineira*. Belo Horizonte: Ed. UFMG: Proex, 2009.

BROCHADO, Mariá; TEIXEIRA, Adla; REPOLÊS, Maria Fernanda (orgs.). *Educação para direitos humanos: diálogos possíveis entre a pedagogia e o direito*. Belo Horizonte: Ed. UFMG: Proex, 2010.

BROCHADO, Mariá. (aut. e coord.) *Magistratura: noções gerais de direito e formação humanística*. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

BROCHADO, Mariá. Paideia jurídica: pressupostos e caracterização. *in Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. v. 80, nº.3, jul.-ago., 2011.

BROCHADO, Mariá. Pedagogia jurídica para o cidadão: formação da consciência jurídica a partir de uma compreensão ética do Direito. *in Revista da Faculdade de Direito*. Universidade Federal de Minas Gerais, v. 48, 2006.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Vol. III, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

CARVALHO, Salo de. *Pena e Garantias*. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

CEDECA. *Cartilha sobre a redução da maioria penal*. Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará e publicada com o apoio da Save the Children Suécia, Diaconia, ABBEM, Conselho Regional de Psicologia/11ª região e Associação Nacional dos Centros de Defesa (ANCED). Fortaleza: Cedeca, 2007.

CIESPI. Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância. Disponível em: < <http://www.ciespi.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>>. Acesso em: 07 jun. 2012.

COELHO, Bernardo Leôncio Moura. A proteção à criança nas constituições brasileiras: 1824 a 1969. *in Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, a. 35, n. 139, p.93-108, jul.-set. 1998.

COSTA, Tarcísio José Martins da. *Estatuto da criança e do adolescente comentado*. Belo Horizonte, Del Rey, 2004.

Códigos Penal; Processo Penal e Constituição Federal. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Lívia Céspedes. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

DEL-CAMPO, Eduardo Roberto Alcântara; OLIVEIRA, Thales Cezar de. *Estatuto da criança e do adolescente*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DIMENSTEIN, Gilberto. *O cidadão de papel*. São Paulo: Editora Ática, 2000.

DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. *Direito Constitucional*. Instituições de Direito Público. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1984.

DIDONET, Vital. A primeira infância e a educação para a paz. *in Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, a. 44, n. 176, p. 49-58, out.-dez. 2007.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. São Paulo: Atlas, 2007.

FERREIRA, Amauri C. A morada do educador: ética e cidadania. *Educação em Revista*. Belo Horizonte: Editora UFMG, n. 43, junho, 2006.

FINKELSTEIN, Cláudio. *Direito internacional*. 1. ed. 2. reimp. São Paulo: Atlas, 2008.

FIUZA, César. *Direito civil: curso completo*. 15. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

GARCEZ, Sérgio Matheus. *O novo direito da criança e do adolescente*. Campinas: Editora Alínea, 2008.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica*. 2. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HORTA, José Luiz Borges. *Direito constitucional da educação*. Belo Horizonte: Decálogo, 2007.

ISHIDA, Válder Kenji. *Estatuto da criança e do adolescente: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2011,

JAEGER, Werner. *Paideia: los ideales de la cultura griega*. México: Fondo de Cultura Económica, 1967.

LIMA, Pedro Henrique Cordeiro. *Direito, educação e cidadania ou Dos pressupostos de uma cidadania plena*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2011.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A lenta construção dos direitos da criança brasileira – Século XX. Texto *on line*. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/28339-28350-1-PB.pdf>> Acesso em: 08 maio 2012.

MARITAIN, Jacques. *A pessoa e o bem comum*. Lisboa: Livraria Morais Editora, 1962.

MARITAIN, Jacques. *Humanismo integral*. São Paulo: Dominus Editora, 1962.

MARITAIN, Jacques. *Os Direitos do Homem e a Lei Natural*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

MARITAIN, Jacques. *Rumos da educação*. 4 ed. Rio de Janeiro: Agir, 1966.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida; COSTA, Luís César Amad. *História moderna e contemporânea*. São Paulo: Scipione, 1999.

MINAS GERAIS. Lei estadual nº. 15.476/2005, de 12 de abril de 2005. Determina a inclusão de conteúdos referentes à cidadania nos currículos das escolas de ensino fundamental de médio. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15476&comp=&ano=2005&aba=js\\_textoOriginal#texto](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15476&comp=&ano=2005&aba=js_textoOriginal#texto)>. Acesso em: 01 maio 2012.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 8. ed. atualizada até a EC nº 67/10. São Paulo: Atlas, 2011.

MORAES, Alexandre de. *Direitos Humanos Fundamentais*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

NERY, Sebastião Araújo. *O direito constitucional da criança e do adolescente: porquê esse direito deve ser como é*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2004.

OLIVEIRA, Carmen Silveira de; MOURA, Maria Luiza de. Maioridade para os direitos da criança e do adolescente. *in Revista de Direitos Humanos*, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção Internacional para os Direitos das Crianças*, 1989.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convención sobre los Derechos Del Niño*. CRC/GC/2001/1, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convención sobre los Derechos Del Niño*. CRC/GC/2003/5, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convención sobre los Derechos Del Niño*. CRC/C/GC/7/Rev. 1, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convención sobre los Derechos Del Niño*. CRC/C/GC/10, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convención sobre los Derechos Del Niño*. CRC/C/GC/13, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração de Viena e Programa de Ação*, 1993.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal de Direitos Humanos*, 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Ficha informativa sobre Direitos Humanos nº 2, rev. 1. A Carta Internacional dos Direitos Humanos, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Ficha informativa sobre Direitos Humanos nº 10, rev. 1. Os Direitos da criança, 2002.

PAIM, Paulo. Crianças: os alicerces do Brasil. *in Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, a. 44, n. 176, p. 27-36, out.-dez. 2007.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.



PINTO, Bárbara Lisboa. O menor e a menoridade sob a ótica do direito criminal brasileira na década de 1880: as ideias de Tobias Barreto e João Vieira de Araújo. Disponível em <[http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:JtaoCdLZa08J:scholar.google.com/&hl=pt-BR&as\\_sdt=0,5](http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:JtaoCdLZa08J:scholar.google.com/&hl=pt-BR&as_sdt=0,5)> Acesso em: 25 jun. 2012.

PIOVESAN, Flávia. *A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos*. Material da 6ª aula da Disciplina Teoria do Garantismo Penal, ministrada no curso de Pós-Graduação Lato Sensu TeleVirtual em Ciências Penais – UNIDERP/REDE LFG/IPAN.

PIOVESAN, Flávia (coord. geral). *Código de direito internacional dos direitos humanos anotado*. São Paulo: DPJ Editora, 2008.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

PRIORE, Mary del. (Org) *História da criança no Brasil*. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2000.

RAMIDOFF, Mário Luiz. *Lições de direito da criança e do adolescente*. Curitiba: Juruá, 2006.

REDE PRÓ-MENINO. *Percorrendo o ECA*. Disponível em: <<http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/ConteudoId/2ca3faf4-9815-437a-a182-2ee3e6e2625d/Default.aspx>> Acesso em: 08 maio 2012.

RIZZINI, Irene. *A criança no Brasil de hoje: desafio para o terceiro milênio*. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Ursula, 1993.

SALGADO, Joaquim Carlos. Os direitos humanos e a constituinte. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, 1988.

SALGADO, Joaquim Carlos. Os direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n. 82, p. 15-69, jan. 1996.

SAMPAIO, Kelly Cristine Baião. *Reflexões acerca da incidência dos princípios da liberdade individual e da solidariedade social nas relações familiares*. Disponível em <<http://www.ufjf.br/eticaefilosofia/anteriores/numero-xi-volume-i-jundez-2009/>> Acesso em: 15 jun. 2012.

SANTAGATI, Claudio Jesús. *Manual de derechos humanos*. 3ª ed. ampl. atual. Buenos Aires: Ediciones Juridicas, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 5. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SAVE THE CHILDREN, Federation Inc. Disponível em <[http://www.savethechildren.org/site/c.8rKLIXMGIpI4E/b.6115947/k.8D6E/Official\\_Site.htm](http://www.savethechildren.org/site/c.8rKLIXMGIpI4E/b.6115947/k.8D6E/Official_Site.htm)> Acesso em: 06 jun. 2012.

SHAW, Malcolm N., *International Law*, 6th edn, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Sistema de garantias e o direito penal juvenil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

SILVA, Denis Franco; CICCIO, Maria Cristina de. Pessoas: conceito, capacidade, responsabilidade. *Instituições de Direito*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2011.

SILVA PEREIRA, Tânia da. *Direito da criança e do adolescente: uma proposta interdisciplinar*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy, et al. *Educação em Direitos Humanos: Fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2007.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy; NADER, Alexandre Antonio Gili; DIAS, Adelaide Alves. *Subsídios para a elaboração das diretrizes gerais da educação em Direitos Humanos – Versão preliminar*. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2007.

SOUZA, Jadir Cirqueira de. *A efetividade dos direitos da criança e do adolescente*. São Paulo: Editora Pillares, 2008.

SPOSATO, Karyna Batista. *O direito penal juvenil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

STANCIOLI, Brunello. *Sobre a capacidade de fato da criança e do adolescente: sua gênese e desenvolvimento na família*. Disponível em: <<http://www.abmp.org.br/textos/73.htm>> Acesso em: 18 jun. 2012.

TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado. *Família, guarda e autoridade parental*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil*. Tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo Jurídico*. Fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3ª ed. rev. atual. São Paulo: Editora Alfa Omega, 2001.

UNICEF. *A Convenção sobre os Direitos da Criança*. Disponível em: <[http://www.unicef.pt/docs/pdf\\_publicacoes/convencao\\_direitos\\_crianca2004.pdf](http://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf)>  
Acesso em: 08 mai. 2012.

UNICEF. *Situação da Infância e da Adolescência Brasileira 2009: o direito de aprender – potencializar avanços e reduzir desigualdades*. Brasília: Unicef, 2009.

VANNUCHI, Paulo de Tarso; OLIVEIRA, Carmen Silveira de. *Direitos humanos de crianças e adolescentes: 20 anos do Estatuto*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares, et al. *Direitos humanos: capacitação de educadores*. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2008.

## ANEXO

### Estatuto da Juventude<sup>29</sup>

Institui o Estatuto da Juventude, dispondo sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude, o estabelecimento do Sistema Nacional de Juventude e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

#### TÍTULO I DOS DIREITOS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE

##### CAPÍTULO I DOS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE

Art. 1º Esta Lei institui o Estatuto da Juventude, dispondo sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude, o estabelecimento do Sistema Nacional de Juventude e dá outras providências.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, são consideradas jovens as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos, de acordo com a seguinte nomenclatura:

- I - jovem-adolescente, entre 15 (quinze) e 17 (dezesete) anos;
- II - jovem-jovem, entre 18 (dezoito) e 24 (vinte e quatro) anos;
- III - jovem-adulto, entre 25 (vinte e cinco) e 29 (vinte e nove) anos.

§ 2º Os direitos assegurados aos jovens nesta Lei não podem ser interpretados em prejuízo do disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

##### Seção I Dos Princípios

Art. 2º O disposto nesta Lei e as políticas públicas de juventude são regidos pelos seguintes princípios:

- I – respeito à dignidade e à autonomia do jovem;
- II – não discriminação;
- III – respeito pela diferença e aceitação da juventude como parte da diversidade da condição humana, considerado o ciclo de vida;
- IV – igualdade de oportunidades;
- V – desenvolvimento de ações conjuntas e articuladas entre os Ministérios e entes federados e a sociedade, de modo a assegurar a plena participação dos jovens nos espaços decisórios;

---

<sup>29</sup> Estatuto apresentado como Projeto de Lei da Câmara sob o nº. 98/2011.

- VI – promoção e valorização da pluralidade da participação juvenil por meio de suas representações;
- VII – estabelecimento de instrumentos legais e operacionais que assegurem ao jovem o pleno exercício de seus direitos, decorrentes da Constituição Federal e das leis, e que propiciem a sua plena integração comunitária e o seu bem-estar pessoal, social e econômico; e
- VIII – regionalização das políticas públicas de juventude.

## Seção II Diretrizes Gerais

Art. 3º Os agentes públicos ou privados envolvidos com políticas públicas de juventude devem observar as seguintes diretrizes:

- I - estabelecer mecanismos que favoreçam o desenvolvimento juvenil;
- II - desenvolver programas setoriais e intersetoriais destinados ao atendimento das necessidades específicas do jovem, considerando a diversidade da juventude e as especificidades de suas faixas etárias intermediárias;
- III - adotar estratégias de articulação entre órgãos públicos e entidades privadas, com organismos internacionais e estrangeiros para a implantação de parcerias para a execução das políticas públicas de juventude;
- IV - realizar a integração das ações dos órgãos e entidades públicas e privadas nas áreas de saúde, sexualidade, planejamento familiar, educação, trabalho, transporte, assistência social, previdência social, habitação, cultura, esporte e lazer, visando à promoção do desenvolvimento juvenil e à integração intergeracional e social do jovem;
- V - promover a mais ampla inclusão do jovem, respeitadas as suas peculiaridades, em todas as iniciativas governamentais;
- VI - viabilizar formas de participação, ocupação e convívio do jovem com as demais gerações;
- VII - viabilizar a ampla participação juvenil na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de juventude;
- VIII - ampliar as alternativas de inserção social do jovem, promovendo programas que priorizem a sua educação, qualificação profissional e participação ativa nos espaços decisórios;
- IX - promover o acesso do jovem a todos os serviços públicos oferecidos à comunidade;
- X - proporcionar atendimento individualizado nos órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população visando ao gozo de direitos simultaneamente nos campos educacional, político, econômico, social, cultural e ambiental;
- XI - ofertar serviços educacionais que promovam o pleno desenvolvimento físico e mental do jovem, bem como seu preparo para o exercício da cidadania;
- XII - divulgar e aplicar a legislação antidiscriminatória, assim como promover a revogação de normas discriminatórias na legislação infraconstitucional;
- XIII - garantir a efetividade dos programas, ações e projetos de juventude;
- XIV – garantir a integração das políticas de juventude com os Poderes Legislativo e Judiciário e com o Ministério Público.

## CAPÍTULO II DOS DIREITOS DA JUVENTUDE

### Seção I Disposições Gerais

Art. 4º Os jovens gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo dos relacionados nesta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades para a preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social, em condições de liberdade e dignidade.

Art. 5º A família, a comunidade, a sociedade e o poder público estão obrigados a assegurar aos jovens a efetivação do direito:

I - à cidadania, à participação social e política e à representação juvenil;

II - à educação;

III - à profissionalização, ao trabalho e à renda;

IV - à igualdade;

V - à saúde;

VI - à cultura;

VII - ao desporto e ao lazer;

VIII - à sustentabilidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;

IX - à comunicação e à liberdade de expressão;

X - à cidade e à mobilidade; e

XI - à segurança pública.

### Seção II

#### Do Direito à Cidadania, à Participação Social e Política e à Representação Juvenil

Art. 6º O Estado e a sociedade promoverão a participação juvenil na elaboração de políticas públicas para juventude e na ocupação de espaços públicos de tomada de decisão como forma de reconhecimento do direito fundamental à participação.

Parágrafo único. Entende-se por participação juvenil:

I - a inclusão do jovem nos espaços públicos e comunitários a partir da sua concepção como pessoa ativa, livre e responsável e digna de ocupar uma posição central nos processos político e social;

II - a ação, a interlocução e o posicionamento do jovem com respeito ao conhecimento e à sua aquisição responsável e necessária à sua formação e crescimento como cidadão;

III - o envolvimento ativo dos jovens em ações de políticas públicas que tenham por objetivo o benefício próprio, de suas comunidades, cidades, regiões e país;

IV - a participação do jovem em ações que contemplem a procura pelo bem comum nos estabelecimentos de ensino e na sociedade;

V - a efetiva inclusão dos jovens nos espaços públicos de decisão com direito a voz e voto.

Art. 7º A participação juvenil inclui a interlocução com o poder público por meio de suas organizações.

Parágrafo único. É dever do poder público incentivar, fomentar e subsidiar o associativismo juvenil.

Art. 8º São diretrizes da interlocução institucional juvenil:

I – a criação de órgão governamental específico para a gestão das políticas públicas de juventude;

II – criação dos conselhos de juventude em todos os entes federados.

### Seção III Do Direito à Educação

Art. 9º Todo jovem tem direito à educação de qualidade, com a garantia de ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade adequada.

§ 1º Aos jovens índios e aos dos povos de comunidades tradicionais é assegurada, no ensino fundamental regular, a utilização de suas línguas maternas e de processos próprios de aprendizagem, podendo ser ampliada para o ensino médio.

§ 2º O Estado priorizará a universalização da educação em tempo integral com a criação de programas que favoreçam sua implantação nos sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 10. É dever do Estado assegurar ao jovem a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino médio, inclusive com a oferta de ensino noturno regular, de acordo com as necessidades do educando.

Art. 11. O jovem tem direito à educação superior, em instituições públicas ou privadas, com variados graus de abrangência do saber ou especialização do conhecimento, observadas as regras de acesso de cada instituição.

§ 1º É assegurado aos jovens com deficiência, afrodescendentes, indígenas e alunos oriundos da escola pública o acesso ao ensino superior por meio de políticas afirmativas, nos termos da legislação pertinente.

§ 2º O financiamento estudantil é devido aos alunos regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva do Ministério de Educação, observadas as regras dos programas oficiais.

Art. 12. O jovem tem direito à educação profissional e tecnológica, integrada aos diferentes níveis e modalidades de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, desenvolvida em articulação com o ensino regular, em instituições especializadas.

Art. 13. É dever do Estado assegurar ao jovem com deficiência o atendimento educacional especializado gratuito, preferencialmente, na rede regular de ensino.

Art. 14. O direito ao programa suplementar de transporte escolar de que trata o art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, será progressivamente estendido ao jovem estudante do ensino fundamental, do ensino médio e da educação superior, no campo e na cidade.

§ 1º Todos os jovens estudantes na faixa etária compreendida entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos têm direito à meia-passagem nos transportes intermunicipais e interestaduais, independentemente da finalidade da viagem, conforme a legislação federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 2º Os benefícios expressos no caput e no § 1º serão custeados, preferencialmente, com recursos orçamentários específicos extratarifários.

Art. 15. Fica assegurada aos jovens estudantes a inclusão digital por meio do acesso às novas tecnologias da informação e comunicação.

Art. 16. É garantida a participação efetiva do segmento juvenil por ocasião da elaboração das propostas pedagógicas das escolas de educação básica.

#### Seção IV

#### Do Direito à Profissionalização, ao Trabalho e à Renda

Art. 17. A ação do poder público na efetivação do direito do jovem à profissionalização, ao trabalho e à renda contempla a adoção das seguintes medidas:

I – articulação entre os programas, as ações e os projetos de incentivo ao emprego, renda e capacitação para o trabalho e as políticas regionais de desenvolvimento econômico, em conformidade com as normas de zoneamento ambiental;

II – promoção de formas coletivas de organização para o trabalho, de redes de economia solidária e do cooperativismo jovem, segundo os seguintes princípios:

- a) participação coletiva;
- b) autogestão democrática;
- c) igualitarismo;
- d) cooperação e intercooperação;
- e) responsabilidade social;
- f) desenvolvimento sustentável e preservação do equilíbrio dos ecossistemas;
- g) empreendedorismo;
- h) utilização da base tecnológica existente em instituições de ensino superior e centros de educação profissional;
- i) acesso a crédito subsidiado;

III – oferta de condições especiais de jornada de trabalho por meio de:

- a) compatibilização entre os horários de trabalho e de estudo;
- b) oferta dos níveis, formas e modalidades de ensino em horários que permitam a compatibilização da frequência escolar com o trabalho regular;

IV – disponibilização de vagas para capacitação profissional por meio de instrumentos internacionais de cooperação, priorizando o Mercosul;

V – estabelecimento de instrumentos de fiscalização e controle do cumprimento da legislação, com ênfase na observância do art. 429 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que dispõe sobre a reserva de vagas para aprendizes, e da Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, que trata do estágio;

VI – criação de linha de crédito especial destinada aos jovens empreendedores;

VII – atuação estatal preventiva e repressiva quanto à exploração do trabalho degradante juvenil;

VIII – priorização de programas de primeiro emprego e introdução da aprendizagem na administração pública direta;

IX – adoção de mecanismos de informação das ações e dos programas destinados a gerar emprego e renda, necessários à apropriação das oportunidades e das ofertas geradas a partir da sua implementação;



X – apoio à juventude rural na organização da produção familiar e camponesa sustentável, capaz de gerar trabalho e renda por meio das seguintes ações:

- a) estímulo e diversificação da produção;
- b) fomento à produção sustentável baseada na agroecologia, nas agroindústrias familiares, na permacultura, na agrofloresta e no extrativismo sustentável;
- c) investimento e incentivo em tecnologias alternativas apropriadas à agricultura familiar e camponesa, adequadas à realidade local e regional;
- d) promoção da comercialização direta da produção da agricultura familiar e camponesa e a formação de cooperativas;
- e) incentivo às atividades não agrícolas a fim de promover a geração de renda e desenvolvimento rural sustentável;
- f) garantia de projetos de infraestrutura básica de acesso e escoamento de produção, priorizando a melhoria das estradas e do transporte;
- g) ampliação de programas que proponham a formalização, a capacitação para a gestão e o financiamento de cooperativas e de empreendimentos de economia solidária;
- h) promoção de programas que garantam acesso ao crédito, à terra e à assistência técnica rural;

XI – implementação da agenda nacional de trabalho decente para a juventude.

## Seção V Do Direito à Igualdade

Art. 18. O direito à igualdade assegura que o jovem não será discriminado:

- I - por sua etnia, raça, cor da pele, cultura, origem, idade e sexo;
- II - por sua orientação sexual, idioma ou religião;
- III - por suas opiniões, condição social, aptidões físicas ou condição econômica.

Art. 19. O Estado e a sociedade têm o dever de promover nos meios de comunicação e de educação a igualdade de todos.

Art. 20. O direito à igualdade compreende:

- I - a adoção, no âmbito federal, do Distrito Federal, estadual e municipal, de programas governamentais destinados a assegurar a igualdade de direitos aos jovens de todas as raças, independentemente de sua origem, relativamente à educação, à profissionalização, ao trabalho e renda, à cultura, à saúde, à segurança, à cidadania e ao acesso à justiça;
- II - a capacitação dos professores dos ensinos fundamental e médio para a aplicação das Diretrizes Curriculares Nacionais no que se refere ao enfrentamento de todas as formas de discriminação;
- III - a inclusão de temas sobre questões raciais, de gênero e de violência doméstica e sexual praticada contra mulheres na formação dos profissionais de educação, de saúde, de segurança pública e dos operadores do Direito, sobretudo com relação à proteção dos direitos de mulheres negras;
- IV - a adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa para correção de todas as formas de desigualdade e a promoção da igualdade racial e de gênero;
- V - a observância das diretrizes curriculares para a educação indígena como forma de preservação dessa cultura;

VI - a inclusão nos conteúdos curriculares de informações sobre a discriminação na sociedade brasileira e sobre o direito de todos os grupos e indivíduos a um tratamento igualitário perante a lei;

VII – a inclusão de temas relacionados a sexualidade nos conteúdos curriculares, respeitando a diversidade de valores e crenças.

## Seção VI Do Direito à Saúde Integral

Art. 21. Todos os jovens têm direito a saúde pública, de qualidade, com olhar sobre as suas especificidades, na dimensão da prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde de forma integral.

Art. 22. A política de atenção à saúde do jovem, constituída de um conjunto articulado e contínuo de ações e serviços para a prevenção, a promoção, a proteção e a recuperação da sua saúde, de forma integral, com acesso universal a serviços humanizados e de qualidade, incluindo a atenção especial aos agravos mais prevalentes nesta população, tem as seguintes diretrizes:

I – o Sistema Único de Saúde - SUS é fundamental no atendimento ao jovem e precisa adequar-se às suas especificidades;

II - desenvolvimento de ações articuladas com os estabelecimentos de ensino, com a sociedade e com a família para a prevenção de agravos à saúde dos jovens;

III - garantia da inclusão de temas relativos ao consumo de álcool e de drogas, às doenças sexualmente transmissíveis, à Síndrome da Imunodeficiência Adquirida - SIDA, ao planejamento familiar e à saúde reprodutiva, nos conteúdos curriculares dos diversos níveis de ensino;

IV - o reconhecimento do impacto da gravidez desejada ou indesejada, sob os aspectos médico, psicológico, social e econômico;

V - inclusão no conteúdo curricular de capacitação dos profissionais de saúde de temas sobre saúde sexual e reprodutiva;

VI - capacitação dos profissionais de saúde em uma perspectiva multiprofissional para lidar com o abuso de álcool e de substâncias entorpecentes;

VII - habilitação dos professores e profissionais de saúde na identificação dos sintomas relativos à ingestão abusiva e à dependência de drogas e de substâncias entorpecentes e seu devido encaminhamento;

VIII - valorização das parcerias com instituições religiosas, associações, organizações não governamentais na abordagem das questões de drogas e de substâncias entorpecentes;

IX - proibição da propaganda de bebidas com qualquer teor alcoólico, quando esta se apresentar com a participação de jovem menor de 18 (dezoito) anos;

X - veiculação de campanhas educativas e de contrapropaganda relativas ao álcool como droga causadora de dependência;

XI - articulação das instâncias de saúde e de justiça no enfrentamento do abuso de drogas, de substâncias entorpecentes e de esteroides anabolizantes.

## Seção VII Dos Direitos Culturais e à Comunicação e à Liberdade de Expressão

Art. 23. É assegurado ao jovem o exercício dos direitos culturais, conforme disposto no caput do art. 215 da Constituição Federal.

Parágrafo único. São considerados direitos culturais o direito à participação na vida cultural, que inclui os direitos à livre criação, o acesso aos bens e serviços culturais, a participação nas decisões de política cultural, o direito à identidade e à diversidade cultural e o direito à memória social.

Art. 24. O jovem tem o direito à livre expressão, a produzir conhecimento individual e colaborativamente e a ter acesso às tecnologias de comunicação e informação e às vias de difusão.

Art. 25. Compete ao poder público para a consecução dos direitos culturais da juventude:

I - garantir ao jovem a participação no processo de produção, reelaboração e fruição dos bens culturais;

II - propiciar ao jovem o acesso aos locais e eventos culturais, mediante preços reduzidos, em âmbito nacional;

III - incentivar os movimentos de jovens a desenvolver atividades artístico-culturais e ações voltadas à preservação do patrimônio histórico;

IV - valorizar a capacidade criativa do jovem, mediante o desenvolvimento de programas e projetos culturais;

V - propiciar ao jovem o conhecimento da diversidade cultural, regional e étnica do País;

VI - promover programas educativos e culturais voltados para a problemática do jovem nas emissoras de rádio e televisão e demais meios de comunicação de massa.

Art. 26. Fica assegurado aos jovens estudantes o desconto de, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) do valor do preço da entrada em eventos de natureza artístico-cultural, de entretenimento e lazer, em todo o território nacional.

Art. 27. O poder público destinará, no âmbito dos seus respectivos orçamentos, recursos financeiros para o fomento dos projetos culturais destinados aos jovens e por eles produzidos.

Art. 28. Dos recursos do Fundo Nacional de Cultura - FNC, de que trata a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 - Lei de Incentivo à Cultura, 30% (trinta por cento), no mínimo, serão destinados, preferencialmente, a programas e projetos culturais voltados aos jovens.

Parágrafo único. As pessoas físicas ou jurídicas poderão optar pela aplicação de parcelas do imposto sobre a renda a título de doações ou patrocínios, de que trata a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1997 - Lei de Incentivo à Cultura, no apoio a projetos culturais apresentados por entidades juvenis legalmente constituídas há, pelo menos, um ano.

Art. 29. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão deverão destinar espaços ou horários especiais voltados à realidade social do jovem, com finalidade informativa, educativa, artística e cultural, conforme disposto no art. 221 da Constituição Federal.

Art. 30. É dever do jovem contribuir para a defesa, a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, conforme disposto no art. 216 da Constituição Federal.

## Seção VIII Do Direito ao Desporto e ao Lazer

Art. 31. O jovem tem direito à prática desportiva destinada a seu pleno desenvolvimento, com prioridade para o desporto de participação.

Art. 32. A política pública de desporto e lazer destinada ao jovem deverá considerar:

I - a realização de diagnóstico e estudos estatísticos oficiais acerca da educação física e dos desportos e dos equipamentos de lazer no Brasil;

II - a adoção de lei de incentivo fiscal para o esporte, com critérios que evitem a centralização de recursos em determinadas regiões;

III - a valorização do desporto educacional;

IV - a aquisição de equipamentos comunitários que permitam a prática desportiva, a adoção de lei de incentivo fiscal ao esporte, com critérios que priorizem a juventude.

Parágrafo único. Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, lazer e similares.

Art. 33. As escolas com mais de 200 (duzentos) alunos, ou conjunto de escolas que agreguem esse número de alunos, deverão buscar, pelo menos, um local apropriado para a prática de atividades poliesportivas.

## Seção IX Do Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado

Art. 34. O jovem tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e o dever de defendê-lo e preservá-lo para a presente e futuras gerações.

Art. 35. O Estado promoverá em todos os níveis de ensino a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

Art. 36. Na implementação de políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, o poder público deverá considerar:

I - o estímulo e o fortalecimento de organizações, movimentos, redes e outros coletivos de juventude que atuem no âmbito das questões ambientais e em prol do desenvolvimento sustentável;

II - o incentivo à participação dos jovens na elaboração das políticas públicas de meio ambiente;

III - a criação de programas de educação ambiental destinados aos jovens;

IV - o incentivo à participação dos jovens em projetos de geração de trabalho e renda que visem ao desenvolvimento sustentável nos âmbitos rural e urbano;

V - a criação de linhas de crédito destinadas à agricultura orgânica e agroecológica; e

VI - a implementação dos compromissos internacionais assumidos.

## TÍTULO II DA REDE E DO SISTEMA NACIONAIS DE JUVENTUDE CAPÍTULO I DA REDE NACIONAL DE JUVENTUDE

Art. 37. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a formação e articulação da Rede Nacional de Juventude, com o objetivo de fortalecer a interação de organizações formais e não formais de juventude e consolidar o exercício de direitos.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, rede de juventude é entendida como um sistema organizacional, integrado por indivíduos, comunidades, instituições públicas e privadas que se articulam com o objetivo de contribuir para o cumprimento dos objetivos das políticas públicas de juventude, que se constituem em suas unidades de rede.

§ 2º A promoção da formação da Rede Nacional de Juventude obedece aos seguintes princípios:

I - independências entre os participantes;

II - foco nas diretrizes das Políticas Públicas de Juventude;

III - realização conjunta e articulada dos programas, ações e projetos das Políticas Públicas de Juventude;

IV - interligação entre as unidades da rede pelo Sistema Nacional de Informação sobre a Juventude; e

V - descentralização da coordenação.

§ 3º Cada Conselho de Juventude constitui o polo de coordenação da Rede de que trata o caput no respectivo ente federado.

## CAPÍTULO II DO SISTEMA NACIONAL DE JUVENTUDE – SINAJUVE

Art. 38. Ficam instituídos o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE, o Subsistema Nacional de Informação sobre a Juventude e o Subsistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas Públicas de Juventude, cuja composição, organização, competência e funcionamento serão definidos em regulamento.

Parágrafo único. A composição dos Conselhos de Juventude será definida pela respectiva lei estadual, distrital ou municipal, observada a participação da sociedade civil mediante critério paritário.

Art. 39. O financiamento das ações e atividades realizadas no âmbito do Sistema Nacional da Juventude será regulamentado em ato do Poder Executivo.

## CAPÍTULO III DAS COMPETÊNCIAS

Art. 40. Compete à União:

I - formular e coordenar a execução da Política Nacional de Juventude;

II - formular, instituir, coordenar e manter o Sinajuve;

III - estabelecer diretrizes sobre a organização e funcionamento do Sinajuve e suas normas de referência;

IV - elaborar o Plano Nacional de Políticas de Juventude, em parceria com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, a sociedade, em especial a juventude;

V - prestar assistência técnica e suplementação financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas;

- VI - instituir e manter o Subsistema Nacional de Informações sobre a Juventude;
- VII - contribuir para a qualificação e ação em rede dos Sistemas de Juventude;
- VIII - instituir e manter o Subsistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas Públicas de Juventude;
- IX - financiar, com os demais entes federados, a execução das políticas públicas de juventude;
- X - estabelecer formas de colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para a execução das políticas públicas de juventude; e
- XI - garantir a publicidade de informações sobre repasses de recursos para financiamento das políticas públicas de juventude aos conselhos e gestores estaduais, do Distrito Federal e municipais.

§ 1º Ao Conselho Nacional de Juventude – CONJUVE competem as funções consultiva, de avaliação e de fiscalização do Sinajuve, nos termos desta Lei.

§ 2º As funções executiva e de gestão do Sinajuve competem ao órgão a ser designado no Plano de que trata o inciso IV do caput deste artigo.

Art. 41. Compete aos Estados:

- I - formular, instituir, coordenar e manter Sistema Estadual de Juventude, respeitadas as diretrizes fixadas pela União;
- II - elaborar o Plano Estadual de Juventude em conformidade com o Plano Nacional e em colaboração com a sociedade, em especial com a juventude;
- III - criar, desenvolver e manter programas, ações e projetos para a execução das políticas públicas de juventude;
- IV - editar normas complementares para a organização e funcionamento do seu sistema de juventude e dos sistemas municipais;
- V - estabelecer com a União e os Municípios formas de colaboração para a execução das políticas públicas de juventude;
- VI - prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos Municípios;
- VII - operar o Sistema Nacional de Informações sobre a Juventude e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do sistema; e
- VIII – cofinanciar com os demais entes federados a execução de programas, ações e projetos das Políticas Públicas de Juventude.

§ 1º Ao Conselho Estadual da Juventude competem as funções consultivas, de avaliação e fiscalização do Sistema Estadual de Juventude, nos termos previstos nesta Lei, bem como outras definidas na legislação estadual ou distrital.

§ 2º As funções executiva e de gestão do Sistema Estadual de Juventude competem ao órgão a ser designado no Plano de que trata o inciso II do caput deste artigo.

Art. 42. Compete aos Municípios:

- I - formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Juventude, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo Estado;
- II - elaborar o Plano Municipal de Juventude, em conformidade com o Plano Nacional e com o respectivo Plano Estadual e em colaboração com a sociedade, em especial com a juventude local;
- III - criar, desenvolver e manter programas, ações e projetos para a execução das políticas públicas de juventude;
- IV - editar normas complementares para a organização e funcionamento do seu sistema de juventude;

V - operar o Sistema Nacional de Informação sobre a Juventude e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do sistema;

VI - cofinanciar com os demais entes federados a execução de programas, ações e projetos das políticas públicas de juventude; e

VII - estabelecer mecanismos de cooperação com os Estados e a União para a execução das políticas públicas de juventude.

§ 1º Para garantir a articulação federativa com vistas no efetivo cumprimento das políticas públicas de juventude, os Municípios podem instituir os consórcios dos quais trata a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências, ou qualquer outro instrumento jurídico adequado, como forma de compartilhar responsabilidades.

§ 2º Ao Conselho Municipal da Juventude competem as funções consultivas, de avaliação e fiscalização do Sistema Municipal de Juventude, nos termos previstos nesta Lei, bem como outras definidas na legislação municipal.

§ 3º As funções executiva e de gestão do Sistema Municipal de Juventude competem ao órgão a ser designado no Plano de que trata o inciso II do caput deste artigo.

Art. 43. As competências dos Estados e Municípios cabem, cumulativamente, ao Distrito Federal.

#### CAPÍTULO IV DOS CONSELHOS DE JUVENTUDE

Art. 44. Os Conselhos de Juventude são órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais, encarregados de tratar das políticas públicas de juventude e da garantia do exercício dos direitos do jovem, com os seguintes objetivos:

I - auxiliar na elaboração de políticas públicas de juventude que promovam o amplo exercício dos direitos dos jovens estabelecidos nesta Lei;

II - utilizar instrumentos de forma a buscar que o Estado garanta aos jovens o exercício dos seus direitos, quando violados;

III - colaborar com os órgãos da administração no planejamento e na implementação das políticas de juventude;

IV - estudar, analisar, elaborar, discutir e propor a celebração de instrumentos de cooperação, visando à elaboração de programas, projetos e ações voltados para a juventude;

V - promover a realização de estudos complementares relativos à juventude, objetivando subsidiar o planejamento das políticas públicas de juventude;

VI - estudar, analisar, elaborar, discutir e propor políticas públicas que permitam e garantam a integração e a participação do jovem no processo social, econômico, político e cultural no respectivo ente federado;

VII - propor a criação de formas de participação da juventude nos órgãos da administração pública;

VIII - promover e participar de seminários, cursos, congressos e eventos correlatos para o debate de temas relativos à juventude;

IX - desenvolver outras atividades relacionadas às políticas públicas de juventude.

§ 1º Lei federal, estadual, distrital ou municipal disporá sobre:

I - o local, dia e horário de funcionamento do Conselho de Juventude;

II - a composição;

III - a sistemática de suplência das vagas.

§ 2º Constará da lei orçamentária federal, estadual, distrital ou municipal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho de Juventude do respectivo ente federado.

Art. 45. São atribuições do Conselho de Juventude:

I - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos do jovem garantidos na legislação;

II - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

III - expedir notificações;

IV - solicitar informações das autoridades públicas;

V - elaborar relatório anual sobre as políticas públicas de juventude no respectivo ente federado;

VI - assessorar o Poder Executivo local na elaboração dos planos, programas, projetos, ações e da proposta orçamentária das políticas públicas de juventude.

Art. 46. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de outubro de 2011.

MARCO MAIA  
Presidente