



## A doutrina de proteção integral em contraste com práticas de abandono

*The integral protection doctrine in contrast to abandonment actions*

**Joana GARCIA\***

<https://orcid.org/0000-0002-7137-075X>

**Carlos LIMA\*\***

<https://orcid.org/0000-0002-4165-7194>

**Resumo:** Este artigo discute o contraste entre preceitos normativos e práticas sociais no âmbito da proteção de crianças e adolescentes. Sua formulação se deu com base em dados secundários sobre a profunda desigualdade socioeconômica e étnico-racial que afeta esse segmento, bem como em relatórios que descrevem medidas de enquadramento e punição adotadas de modo discricionário, em nome da ordem e contrariamente à ideia de proteção social. O acompanhamento sistemático do fluxo de ações do sistema de garantia de direitos indica que a operacionalização da doutrina de proteção integral encontra resistência nos planos cultural, institucional, material e político. Considera-se que, entre o desenho da lei e as práticas efetivas, há muitas continuidades e poucas rupturas com um modelo que resulta em abandono e maus tratos por parte do Estado.

**Palavras-chave:** Estatuto da Criança e do Adolescente. Proteção integral. Infância e adolescência.

**Abstract:** This article discusses the contrast between normative precepts and social practices in the context of children protection. It pulls together data on the deep socioeconomic and ethno-racial inequality that affects this group and which are aggravated by the framing and punishment measures that have been adopted, in a discretionary way, in the name of order and contrary to the idea of social protection. The study considers the operationalisation of the doctrine of integral protection and the resistance encountered in cultural, institutional, material and political spheres. It concludes that, between the design of the law and the effective practices, there is much in common and little divergence from a model that results in abandonment and mistreatment by the State.

**Keywords:** Child and Adolescent Statute. Integral protection. Childhood and adolescence.

*Submetido em: 23/3/2020. Aceito em: 31/3/2020.*

---

\* Assistente Social. Doutorado em Serviço Social. Professora titular da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. (UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil). Av Pasteur, 250, Rio de Janeiro (RJ), CEP.: 22290-240. E-mail: joanagarcia@ufrj.br.

\*\* Assistente Social. Mestre em Serviço Social. Assistente Social da Universidade Federal de Uberlândia. (UFU, Uberlândia, Brasil). Avenida Pará, 1720, Uberlândia (MG), CEP.: 38405-320. E-mail: carloscesarsouzalima.ccs@gmail.com.



© A(s) Autora(s)/O(s) Autor(es). 2019 **Acesso Aberto** Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional ([https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)), que permite copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato, bem como adaptar, transformar e criar a partir deste material para qualquer fim, mesmo que comercial. O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

## 1 Introdução

No Brasil, as políticas voltadas para a infância e a adolescência, reguladas por um sistema próprio de Justiça, datam do século XX — e, ao contrário de terem sido fundamentadas na proteção deste segmento, foram predominantemente marcadas pela vigilância e pelo enquadramento moral (ALVIM, VALLADARES, 1988; ERTZOGUE, 1999; RIZZINI, PILOTTI, 2009). Sob o respaldo de legislações restritivas que vigoraram por 63 anos (1927-1990), a sociedade brasileira exerceu um tratamento discricionário ao distinguir os chamados *menores*, que seriam objeto de tutela/repressão do Estado, e as *crianças e adolescentes*, estes submetidos à proteção das famílias. Em 1990 houve uma alteração significativa em termos do tratamento legal a esses segmentos. Fruto de uma grande mobilização de diferentes segmentos sociais, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) redesenhou a política e passou a considerar de modo igualitário todos os segmentos de 0 a 18 anos, além de os tornar prioritários em relação às ações protetivas (NETO, 2012).

Como uma lei não espelha automaticamente o espírito de uma época e se apresenta “[...] como condição de possibilidade para a instauração do Estado de Direito, mas não para sua consumação ou manutenção [...]” (CUNHA, 2018, p. 4), as mudanças prescritas pela chamada *doutrina de proteção integral* encontraram, desde então, resistência em vários planos. O acompanhamento de ações relacionadas ao chamado Sistema de Garantia de Direitos (SGD) demonstra que, em primeiro lugar e de modo mais intenso, as resistências no plano cultural se expressam na dificuldade de superação das visões depreciativas sobre a origem de classe, cor/raça, referência de moradia de crianças, adolescentes e as suas famílias. No plano institucional, há muitos obstáculos ao redesenho das instituições com base na perspectiva da proteção e da *socioeducação*, que não lograram suplantar práticas punitivas, despersonalizadas, com privação da convivência familiar e comunitária. Em termos materiais, observa-se escassez ou mesmo inexistência de recursos para conduzir os programas de modo coerente com o desenho da política, que se traduz em unidades de atendimento mal equipadas para a realização de atividades protetivas e socioeducativas. Finalmente, do ponto de vista político, não se concretiza um investimento sistemático na capacitação profissional e no arranjo intersetorial organizado na forma de uma rede integrada de proteção.

Este artigo é baseado no acompanhamento de ações e programas sociais voltados para infância e adolescência no âmbito do Rio de Janeiro, ao longo das últimas duas décadas. Tal acompanhamento se deu através de supervisão sistemática do trabalho de profissionais e estudantes, bem como de diversas modalidades de pesquisa sobre esse segmento etário, envolvendo entrevistas com atores do SGD, observação de campo, monitoramento de dados quantitativos e análise de documentos oficiais. Entre tais pesquisas, destacamos a que resultou na dissertação de mestrado de Lima (2019), co-autor deste artigo, sobre as estratégias punitivas que permeiam o SGD, com base na observação participante em reuniões sobre o sistema socioeducativo e em relatos de operadores do sistema de Justiça juvenil. Os espaços de observação e troca de saberes foram, entre os de origem governamental, os equipamentos da Assistência Social, especialmente da proteção especial, as instituições socioeducativas e as unidades de acolhimento institucional, bem como as reuniões do Conselho Estadual de Direitos da

Criança e do Adolescente. Entre os não governamentais, as organizações voltadas ao trabalho de fortalecimento da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes de origem pobre, moradores de favelas e periferias urbanas, bem como os centros de defesa de direitos, especialmente o CEDECA (RJ).

Buscamos aqui debater os desafios da observância do ECA, após trinta anos de sua promulgação. Ao analisarmos o desenho da lei e as práticas efetivas ao longo da história recente do Brasil, reconhecemos muitas continuidades e poucas rupturas com o modelo punitivo que resulta em abandono e maus tratos por parte do Estado. O termo *abandono*, quando referido às políticas públicas, é associado à desistência unilateral dos sujeitos ao tratamento e à não adesão aos serviços, aos programas e às políticas sociais, sobretudo as de educação e de saúde. Conforme prescrevia o Código Mello Mattos (BRASIL, 1927) e ainda hoje quando se fala de omissão de cuidado, é a família que tende a figurar como a principal agente, sem que se considere a própria desproteção em que se encontra. O abandono familiar é associado à negligência, aos maus tratos e à não intermediação da família aos direitos sociais de seus membros. Propomos neste artigo uma inversão na perspectiva de análise e na direção do vetor, defendendo a ideia de que a condição de abandono não é provocada pelo próprio indivíduo ou por sua família, mas sim por uma prática socialmente orientada e que implica segmentos sociais específicos, sendo as instituições públicas as principais agências por ela responsáveis.

## **2 As leis e as práticas sociais**

O conjunto de ações voltadas para crianças e adolescentes ao longo da história republicana brasileira, até a Constituição de 1988, foi orientado e refletiu as normativas legais vigentes. O Código de Menores, promulgado em 10 de outubro de 1979, na fase final, portanto, da vigência da ditadura militar, considerava em situação irregular o *menor*:

- I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:
  - a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;
  - b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;
- II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;
- III - em perigo moral, devido a:
  - a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;
  - b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;
- IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;
- V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;
- VI - autor de infração penal (BRASIL, 1979).

Observando esse rol de contingências, notamos que as condições relativas à situação irregular do referido *menor* eram consideradas predominantemente como decorrentes da vivência familiar. Essa interpretação também sugere que a pobreza configuraria um fator predisponente para a situação irregular e que tal irregularidade resultaria, portanto, em uma situação seletiva (só se aplicando aos que se enquadrassem em uma ou mais condições) que poderia ser evitável pelas famílias (ser privado de condições

essenciais à subsistência, por exemplo). Cada uma dessas assertivas serviu, de modo eficiente, para o fortalecimento de uma visão profundamente discricionária e judicativa das crianças e adolescentes em virtude de sua origem social, renda, raça/cor, configuração familiar e seu acesso à riqueza socialmente produzida. A literatura que discute o processo de criminalização da pobreza nas sociedades contemporâneas é vasta e ilustra as diversas formas de tratamento punitivo aos pobres, especialmente o que foi denominado *situação irregular do menor autor de infração penal*.

As práticas sociais direcionadas às crianças e aos adolescentes no Brasil foram instruídas, até 1988, por um ordenamento jurídico que responsabilizava as famílias desprotegidas pela falta de proteção aos seus filhos; um ordenamento que, por isso, justificou um longo e sistemático processo de institucionalização de crianças e adolescentes. RIZZINI e RIZZINI, ao analisarem documentos relativos aos sécs. XIX e XX, afirmam que “as crianças nascidas em situação de pobreza e/ou em famílias com dificuldades de criarem seus filhos tinham um destino quase certo quando buscavam apoio do Estado: o de serem encaminhadas para instituições como se fossem órfãs ou abandonadas” (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 13). A prática da institucionalização de crianças pobres como alternativa à convivência familiar e comunitária foi mantida de modo regular e acrítico até o fim da década de 1980, favorecendo a diferença de concepção e de tratamento entre *crianças em relação a menores*.

Enquanto as palavras criança e adolescente evocam o universo afetivo e pessoal, o termo “menor”, importado do dialeto jurídico, tornava o seu sujeito despersonalizado e simbolizava alguma anormalidade na sua condição infanto-juvenil (ALVIM, VALLADARES, 1988). Esse vocábulo, além de caracterizar o incômodo e a periculosidade, fazia referência implícita a uma origem familiar considerada desestruturada. Quando mobilizavam pena, os considerados menores eram também denominados desvalidos ou abandonados. Quando geravam medo, ociosos, trombadinhas, pivetes.

O uso do termo abandono de crianças e adolescentes esteve, de modo predominante, associado às famílias de origem pobre e ao não cumprimento de sua função primordial de cuidado (GARCIA, 2018; GARCIA; OLIVEIRA, 2017). Ainda hoje, a família é evocada em relação à sua função de suporte não só aos seus membros, como também ao Estado e à sociedade de modo amplo. No Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA) — base de dados sobre notificação de violação de direitos —, a família é a principal responsável por diversas violações de direitos. Chamamos atenção para a sua alegada omissão com a educação e a formação intelectual. O abandono escolar, nessa perspectiva, estaria relacionado à não efetividade da família na intermediação do acesso à educação. Esta é, ao nosso ver, uma das formas históricas de criminalização da pobreza.

Em seus estudos sobre a criminalização dos pobres nos Estados Unidos, Wacquant aponta o conteúdo judicativo direcionado a eles e ao seu modo de vida. Em suas notas sobre o tratamento político da miséria na América, esse autor sustenta que não seria justo caracterizar o Estado americano do pós-Segunda Guerra como Estado providência”, mas como Estado caritativo — e isso “[...] na medida em que os programas voltados para as populações vulneráveis foram desde sempre limitados, fragmentários e

isolados do resto das atividades estatais, informados que são por uma concepção moralista e moralizante da pobreza como produto das carências individuais dos pobres” (WACQUANT, 2003, p. 20). Embora sejam modelos residuais de proteção social, distintos em sua gênese e na sua relação com as instituições clássicas de poder (Estado, mercado, Igreja), essas características atribuídas ao modelo de proteção americano prestam-se integralmente à descrição do caso brasileiro, que até 1988 combinou práticas de tutela e de coerção orientadas aos segmentos mais pobres da sociedade.

Com o olhar no contexto pós neoliberalismo, Kolker (2005) sustenta que a América Latina, ao enfrentar o crescimento do desemprego, da violência e da incerteza, investiu na *criminalização da miséria* através de políticas punitivas e de novas tecnologias de segregação. Tal orientação se tem desdobrado em práticas sistemáticas de encarceramento de jovens pobres e pretos a quem são atribuídos o cometimento de atos infracionais.

Se as leis que antecederam o ECA foram materializadas em práticas condizentes com a prescrição legal (vide criação do Serviço de Assistência ao Menor e da Fundação Nacional do Bem Estar do Menor), o mesmo não se pode dizer desta nova lei. Entre o que está prescrito no Estatuto e as intervenções adotadas em diversos âmbitos, há lapsos que favorecem o questionamento acerca de qual ordenamento jurídico informa as práticas em vigor.

Fruto de uma grande mobilização política na sociedade brasileira, o ECA incorporou propostas originárias de diversos movimentos sociais, organizações da sociedade civil e frentes de apoio a esse segmento. Referimo-nos ao Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (1985), às campanhas Criança e Constituinte e Criança Prioridade Nacional (1987), ao Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (1988), à Frente Parlamentar da Infância, entre outros. Como sustenta NETO, procurador de Justiça e um dos partícipes deste processo, esta sociedade civil organizada foi “[...] protagonista de uma ação transformadora, contramajoritária e emancipatória na História” (NETO, 2012, p. 2). Toda essa campanha desenvolveu-se num contexto de redemocratização do Brasil, com a finalidade de instituir novas práticas sociais, nas quais a criança e o adolescente tivessem um tratamento igualitário e protetivo.

Embora a mudança legal tenha representado um avanço no processo de responsabilização infracional, ao recomendar uma intervenção socioeducativa, muitas práticas, desde então, se dão às avessas, contrariando as prescrições legais em vigor. Ainda se percebem — após três décadas de promulgação do ECA — vestígios do antigo Código de Menores, seja nos discursos, seja no dia a dia das instituições de atendimento.

### **3 Retratos do abandono**

Em um texto de 1994, Nascimento (1994) discute uma nova forma de exclusão social, indicando que as expressões dessa novidade residem numa caracterização do sujeito excluído como economicamente desnecessário, politicamente incômodo e socialmente ameaçador — podendo, por isso, ser eliminado. Ainda que consideremos esta

caracterização genérica muito potente, ela não se apresenta, aos nossos olhos, de uma forma linear e muito menos estática. Os segmentos que queremos introduzir nesta categoria transitam entre a condição de sujeitos desnecessários e a de peças necessárias, úteis, ainda que descartáveis, de uma engrenagem produtiva cada vez mais seletiva. Figuram como referência às avessas de uma política de moralização dos costumes e do imperativo de uma política de segurança pública implacável. São perversamente invisíveis, mas se tornam sujeitos através da violência que representam (SALES, 2017).

Para retratar o que reconhecemos como situação de abandono de determinados segmentos da infância e juventude brasileiras, iniciamos por inverter o discurso sobre as vítimas de práticas violentas e os autores de atos infracionais. Buscamos, assim, denunciar um debate que tende a favorecer a demonização de jovens aos quais se atribui o cometimento de atos infracionais, sem os ver como vítimas crescentes de práticas violentas. Ainda que as diferentes formas de violência praticadas contra crianças e adolescentes não sejam recentes, a sua visibilidade tem sido maior graças à divulgação de pesquisas nacionais e internacionais que descrevem quadros de desproteção — denunciando a falta de acesso aos direitos sociais — e à intervenção estatal associada a um viés punitivo.

A morte por causas violentas afeta a demografia dos adolescentes mais velhos, particularmente homens negros. Segundo o relatório da Organização Mundial de Saúde (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2014) sobre prevenção global da violência, 10% dos homicídios ocorridos no mundo foram cometidos no Brasil — onde a incidência da violência contra os adolescentes tem se agravado, tanto em termos absolutos quanto relativos a outras faixas de idade.

A chamada taxa de violência letal intencional tem apresentado uma tendência de crescimento acentuado no País desde meados da década de 1980. Segundo Melo e Cano (2017), entre 2005 e 2015, observou-se um aumento de 17,2% na taxa de homicídio entre 15 e 29 anos, que representa em números absolutos mais de 318 mil jovens assassinados. Em 2014, o Índice de Homicídios na Adolescência para os 300 municípios com população acima de 100 mil habitantes foi 3,65. Para cada mil adolescentes que completam 12 anos, 3,65 morrem vítimas de homicídio antes de chegar aos 19, ou seja, ao longo do ciclo vital da adolescência. O estudo analisou o impacto de diferentes dimensões como sexo, raça/cor, idade e meio utilizado sobre o risco de morte por homicídio para os adolescentes. Os homens possuem um risco 13,52 maior de serem vítimas de homicídio do que as mulheres; os negros sofrem taxas 2,88 vezes mais elevadas e os homicídios por arma de fogo são 6,11 mais prováveis do que os por demais meios.

O Dossiê da Criança e do Adolescente, construído a partir dos registros de ocorrência da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, indicou — em suas várias edições — que crianças e adolescentes figuram mais predominantemente como vítimas de violência do que como perpetradores. A discrepância entre a condição de vítimas e a de autores da violência realça o viés de um debate que se exime de discutir a responsabilidade pública em relação à proteção desse segmento. Os documentos evidenciam o fato de que crianças e adolescentes negros e pardos estão mais sujeitos à violência, ratificando que a variável raça/cor tem uma incidência expressiva na ocorrência das diversas formas de

violência. Negros e pardos representam a maioria das vítimas em quase todos os tipos de violência, exceto patrimonial, explicitando o racismo estrutural nas relações sociais brasileiras. “O índice de letalidade violenta para crianças e adolescentes negros em 2017 foi de 45,3 vítimas por 100 mil habitantes negros de 0 a 17 anos — ou seja, quase nove vezes maior do que a taxa entre as crianças e adolescentes brancos” (MANSO, GONÇALVES, 2018, p. 20). A taxa para crianças e adolescentes pardos foi de 17,9 vítimas por 100 mil habitantes pardos de 0 a 17 anos — o que representa três vezes mais do que para brancos. Neste ano, 635 crianças e adolescentes foram assassinados no Estado do Rio de Janeiro. Mais de um quarto (28,6%) destas mortes foram homicídios decorrentes das intervenções policiais — “[...] com um crescimento de 68% de 2007 para 2017 em relação às vítimas adolescentes” (MANSO, GONÇALVES, 2018, p. 18). Resta-nos indagar se tais dados revelam, para quem é responsável por essas mortes, o fracasso ou a eficiência da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

O Atlas da Violência de 2019 (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2019), relativo aos dados de 2017, registrou o assassinato de 35.783 jovens no Brasil, o que representa uma taxa de 69,9 homicídios para cada 100 mil jovens. Além de isso representar um recorde nos últimos dez anos, o relatório também aponta o homicídio como a principal causa de morte entre jovens em 2017. Em relação ao perfil das vítimas, os homens são mais vitimados, representando 94% dos óbitos. O Mapa da Violência de 2016 indicou que o número de mortes de jovens entre 15 e 29 anos havia crescido 699,5% de 1980 a 2014 (WAISELFISZ, 2016).

Destacamos aqui as profundas desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais que atingem a juventude, agravadas por práticas residuais e seletivas de proteção social. Mesmo com uma lei que considera todos iguais, as oportunidades de acesso a bens, serviços e programas sociais são mediadas pela raça/cor e origem de classe de seus demandantes. A juventude negra tem sido a principal vítima dos processos de violência e de precárias condições de acesso à escola e ao mercado de trabalho. Quando o adolescente vivencia a experiência do conflito com a lei, os processos de estigmatização e legitimação de práticas violentas — iniciados no encarceramento e seguidos de maus tratos, tortura e, no limite, eliminação física — são naturalizados.

Em um artigo publicado em 1993, dois pesquisadores reconhecidos por sua contribuição sistemática ao tema da violência apontaram um paradoxo ainda presente hoje: a ambiguidade da opinião pública acerca da violência policial. Pinheiro e Adorno (1993) apresentam os dados de uma pesquisa de opinião de 1988:

[...] entre os cidadãos que foram vítimas de violência, em 1988, 615 preferiram não recorrer à polícia (28% não o fizeram porque não acreditam na polícia), 6,8% a ela recorreram mas não fizeram a denúncia e apenas 32% recorreram e apresentaram denúncia. Porém, nas pesquisas de opinião, a população demonstra estar preocupada com a criminalidade e declara que necessita de maior número de policiais nas ruas (PINHEIRO; ADORNO, 1993, p. 109).

A instituição policial é motivo de suspeita, mas ao mesmo tempo se apresenta como referência para o enfrentamento dos indicadores de violência — enfrentamento que pode até incluir, no limite, a eliminação do *inimigo*. Segundo MISSE (2010), há no Brasil,

desde meados dos anos 1950, uma certa justificativa para a eliminação de criminosos comuns, mesmo quando sua periculosidade não seja comprovada. O autor refere-se, por exemplo, à vingança contra pequenos roubos, quando os infratores são submetidos a torturas em rituais públicos de degradação e crueldade. Nesse caso o sujeito pode ser reconhecido como criminoso contumaz e a punição ser aplicada para o que seria o seu *incorrigível mau caráter* — o que equivale a dizer: a sua subjetividade é essencialmente má e irrecuperável. Misse (2010) ilustra a ideia citando grupos de extermínio que não poderiam existir durante tanto tempo se não houvesse algum tipo de legitimação para as suas atividades.

Práticas de extermínio, no Rio de Janeiro, são realizadas com o objetivo de manter a cidade livre de criminosos, e por quem tem o chamado monopólio legal da violência. Parte desses grupos, denominada milícia, detém o controle ilegal de alguns serviços básicos (gás, luz, internet, televisão a cabo) nas comunidades de baixa renda, onde os comercializam, estabelecendo as regras de convivência, regidas pela constante ameaça de retaliação física em caso de descumprimento. Outra parte também a impor regras próprias e sanções extremas é a de integrantes do crime organizado, que detém o poder do território, em geral favelas e comunidades de baixa renda, para a venda de drogas e armas.

Reconhecendo a violência presente na cultura brasileira, Machado (2010) indica que a truculência é, em muitos casos, admitida e até mesmo defendida, desde que dirigida a alvos merecedores. Quando um adolescente comete uma infração considerada grave — e num ambiente cultural em que a punição tem precedência sobre a proteção —, recoloca-se a discussão acerca da redução da maioria penal para todos as infrações, incluindo as de baixa gravidade, que constituem a maior parte das infrações cometidas.

Segundo o Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2015), o número anual de adolescentes autuados em flagrante entre 2010 e 2014 passou de 4.039 para 10.732, sendo as infrações ligadas à comercialização das drogas responsáveis por quase metade (43,3%) das autuações. O ato infracional de roubo figurou com percentual de 18,6%, e os furtos corresponderam a 12% da totalidade. A porcentagem que representa o ato infracional análogo ao número de homicídios (tentados/consumados) é de 6,9% do total dos atos infracionais cometidos por adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa — abaixo, portanto, dos 9,5% de atos equiparados a homicídios registrados em âmbito nacional.

O Rio de Janeiro é um dos estados que registra o maior número de adolescentes apreendidos por associação ao mercado de distribuição de drogas (BRASIL, 2018). O Brasil, através do decreto 3597/00, ratificou em 2000 a Convenção 182 e a Recomendação 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre trabalho infantil. A lei caracterizou “[...] a utilização, recrutamento e a oferta de crianças e adolescentes para realização de atividades ilícitas, em particular a produção e o tráfico de entorpecentes, como uma das piores formas de trabalho infantil” (BRASIL, 2000, não paginado). O processo de trabalho relacionado ao tráfico de drogas é, antes de mais nada, uma violação do direito à vida. O adolescente que se encontra subordinando a esse tipo de

trabalho arriscado e degradante está sujeito a morrer antes dos 25 anos (CANO et al., 2004).

A lei prescreve que crianças e adolescentes são sujeitos considerados prioritários. Segundo o ECA (1990), a garantia de prioridade compreende a primazia de receber proteção e socorro, precedência de atendimento nos serviços, preferência na formulação e na execução das políticas e destinação privilegiada de recursos públicos. No entanto, ao contrário de políticas e destinação privilegiada de recursos públicos. No entanto, ao contrário de políticas que visam à proteção social e operam no âmbito da prevenção, para muitos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas só após o cometimento do ato infracional alguns programas sociais puderam ser acessados.

Uma das primeiras políticas sociais acessadas por esse segmento é a educação. Os dados relativos à entrada, à permanência e à relação idade/série mostram um acesso mais favorável na infância do que na adolescência. Segundo o IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019), a taxa de escolarização para pessoas de 6 a 14 anos de idade, em 2018, foi de 99,3%. Na adolescência há mudanças não apenas em relação à fase anterior, mas também em relação às variáveis sexo e raça/cor na mesma faixa etária. Entre as mulheres de 15 a 17 anos, 74,4% estavam frequentando o ensino médio, porém, entre os homens dessa idade, a taxa foi de 64,5%. Em relação à raça/cor, a taxa ajustada de frequência escolar líquida ao ensino médio foi 76,5% para as pessoas brancas de 15 a 17 anos, enquanto para as pessoas pretas ou pardas, 64,9%. Em 2018, 13,3% das pessoas de 11 a 14 anos idade já estavam atrasadas em relação à etapa de ensino que deveriam estar cursando, ou então não estavam na escola. A dificuldade de a instituição escolar manter a adesão do adolescente se dá em virtude de condições objetivas adversas (estrutura física, recursos materiais e humanos), mas também em função de uma orientação pedagógica exercida de modo vertical, visando à disciplina e à memorização. Em relação aos jovens com expectativa de exercerem atividade remunerada, a falta ou inconsistência de programas de profissionalização favorece a adesão às ocupações precárias no mercado de drogas ilegais, dificultando, assim, a ruptura com um ciclo infracional. Tais atividades, em muitos casos, são as alternativas encontradas para a satisfação de necessidades de consumo e, em alguns casos, a manutenção da renda mensal familiar.

Os dados sobre internação de adolescentes no Estado do Rio de Janeiro demonstram claramente a evolução de uma política de encarceramento associada aos atos infracionais relacionados às drogas (INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2014). O número de adolescentes autuados em flagrante entre 2010 e 2014 elevou-se de 4.039 para 10.732, sendo a grande maioria dos infrações (43%) por envolvimento com a tráfico de entorpecentes. O MEPCT/RJ (Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura) é um grupo de visitas de monitoramento regular e fiscalização a todos os estabelecimentos de privação de liberdade no Estado, visando à prevenção e à erradicação da tortura e da aplicação de penas cruéis, degradantes ou desumanas. Em relação às medidas de internação, esse órgão sinalizou que apenas no Educandário Santo Expedito houve um aumento expressivo no total de jovens internados – de 102 no ano de 2012 para 520 em 2018 (RIO DE JANEIRO, 2018). Segundo o relatório,

[...] boa parte dos adolescentes que estão internados nas unidades do Departamento de Ações Sócio Educativas (DEGASE) não cometeram ato infracional com grave violência ou ameaça e que, assim, poderiam estar cumprindo medidas socioeducativas em meio aberto, fato que minimizaria consideravelmente a superlotação do sistema e, por conseguinte, a instabilidade no cotidiano destas unidades (RIO DE JANEIRO, 2018, p. 38).

A situação dos adolescentes em cumprimento de medida de internação mostra-se ainda mais precária em virtudes da consideração situação de calamidade públicas nas unidades de internação do DEGASE. No ano de 2013, foram inauguradas mais três unidades de internação no Rio de Janeiro, duas delas no interior do Estado, com a finalidade de diminuir a superlotação, o que não surtiu efeito na prática. O Tribunal de Justiça Estadual publicou, em seu site no mês de março de 2016, que 2.033 adolescentes estavam cumprindo medida socioeducativa de internação para 1.075 vagas existentes, ou seja, uma superlotação de 103,1% (TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2006). Diante de tais dados, alguns operadores do direito afirmam que os números demonstravam a necessidade de construção de mais centros de internação, o que ajudaria a desafogar o sistema e ainda melhora as condições das famílias, que ficariam mais próximas dos adolescentes em cumprimento de medida. Não foi isso, no entanto, que se concretizou. A construção de novas unidades de internação serviu tão somente para justificar a lógica do encarceramento, e com o argumento, a nosso ver falacioso, de ser a solução para o problema da superlotação (LIMA, 2018).

As unidades de internação do Estado do Rio de Janeiro, inspecionadas pelo Ministério Público em 2016, foram reprovadas por insalubridade, com índice de 71,4% do total. Segundo os conselheiros e técnicos, os meninos, à noite, antes de dormir, empilhavam pedaços de papelão na porta das celas para evitar a passagem de ratos. Comprovando tal insalubridade nas unidades de privação de liberdade do DEGASE, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em dezembro de 2016, entrou com uma Ação Civil Pública na tentativa de garantir direitos essenciais (materiais de higiene pessoal, roupas de cama, uniformes, colchões e alimentação adequada) aos adolescentes que se encontram em cumprimento de medida socioeducativa, anteendo uma iminente ruína do sistema socioeducativo (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2016).

#### **4 Resistências e desafios**

O ECA representa um divisor de águas em termos formais. Seu alinhamento aos preceitos da Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente buscou reduzir o número de crianças e adolescentes atendidos em cada equipamento e valorizar uma maior preocupação com a metodologia de atendimento, bem como com instrumentos pedagógicos inovadores. O investimento na integração entre os diferentes serviços disponibilizados pelo Estado e a demanda pela qualificação profissional são outros avanços prescritos na lei. No entanto, as resistências à sua implementação bem como à das demais normativas relacionadas a esse segmento impactam nas diversas demandas ligadas às políticas sociais. Buscamos, nesta parte final do artigo — e com o intuito de contribuir para o seu enfrentamento e a sua superação —, enfatizar algumas dessas resistências.

A dimensão cultural, a nosso ver, já foi bastante discutida ao longo deste artigo, representa o maior desafio, na medida em que se caracteriza como a mais resistente a mudanças e a que encontra mais razões conservadoras para a sua validação. As visões depreciativas e judicativas acerca das referências de origem de classe, cor, território e configuração familiar são reeditadas e apresentadas de modo nem sempre explícito. Ser pobre em uma sociedade que reconhece a mobilidade social como fruto do esforço individual significa falta de competência, de sanidade ou de caráter.

O arranjo intersetorial organizado na forma de uma rede integrada de proteção é, no plano político, imperativo. A sua construção, no entanto, é fruto de vontade política e acordos sempre renovados. Não há lei que assegure a efetividade de um trabalho orquestrado sem que as partes incorporem os fundamentos e os protocolos acordados. A tendência à fragmentação do trabalho e ao repasse de responsabilidades ainda é dominante no modelo brasileiro.

O principal desafio, no plano material, é a garantia de recursos expressos em orçamentos próprios, em profissionais capacitados e em unidades de atendimento equipadas para as diferentes atividades. O poder público, ao não implementar os princípios normativos, tem inteira responsabilidade sobre a desproteção desse segmento. A escassez de programas sociais e a má qualidade do acesso por parte desses sujeitos indicam que a agenda não tem sido priorizada. O que se observa no plano real é a atuação — vigorosa — do aparelho estatal nas políticas de segurança pública e não nas políticas sociais. A omissão do Estado permeia a vivência desses jovens, restringindo o acesso à cidadania por intermédio da efetivação de uma subalternidade orientada aos meninos e às meninas das classes populares.

No plano institucional, há que se colocar em prática um redesenho das instituições, com base na perspectiva da proteção e da socioeducação, em substituição a práticas punitivas, despersonalizadas, com privação das convivências familiar e comunitária. Para além da revisão dos espaços físicos com características prisionais, é necessária a construção de planos individuais de atendimento que organizem o acesso qualificado a programas e serviços sociais nos seguintes âmbitos: (1) escolarização de adolescentes de baixa renda; (2) profissionalização integrada com programas de geração de renda; (3) cobertura das ações de atenção primária em saúde; (4) proteção e segurança em relação à violência urbana, particularmente aos conflitos armados com o mercado das drogas, bem como em relação ao recrutamento da mão de obra de crianças e adolescentes para esse mercado; (5) ações culturais em sintonia com as preferências da criança e do adolescente, com manutenção e avaliação permanentes.

Em 2020, transcorridos trinta anos da promulgação do ECA, as necessárias adequações à nova legislação não foram realizadas, não apenas nas unidades de restrição de liberdade, mas na rede que compõe o Sistema de Garantia de Direitos. A lógica punitiva *tranca e couro* permanece no tratamento desses jovens, que ainda são entendidos como seres ameaçadores de uma ordem social orientada a não os reconhecer como sujeitos de direito. A omissão das autoridades responsáveis, associada à preferência pela aplicação de medidas socioeducativas de privação de liberdade nos casos que demandam medidas em meio aberto, contribui diretamente para a progressão do quadro caótico desse

sistema, que, por inúmeros desvios, não pode ser nomeado socioeducativo. O reverso da lei se entranha nas marcas das agressões e humilhações experimentadas por esse público juvenil. Como acréscimo, observam-se no Parlamento e no poder Executivo defesas contundentes referentes à redução da idade penal e ao aumento do tempo de internação — contrariando, portanto, o ECA.

As oportunidades e experiências reservadas a esse segmento vão determinar os caminhos a serem percorridos. É preciso assegurar aos jovens o direito de atravessarem essa fase da vida, protegidos das desigualdades de origem — especialmente os pobres negros, a quem as cancelas e interdições se mostram intransponíveis.

## Referências

ALVIM, Maria; VALLADARES, Lícia. Infância e Sociedade no Brasil: uma análise da literatura. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: ANPOCS, n. 26, p. 3- 37, ago./dez. 1988.

BRASIL (Ministério dos Direitos Humanos). **Levantamento Anual SINASE 2016**. Brasília (DF), 2018.

BRASIL. **Decreto no 3.597 de 12 de setembro de 2000**. Promulga Convenção 182 e a Recomendação 190 da Organização Internacional do Trabalho. Brasília (DF), 2000, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3597.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3597.htm). Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Institui o Código de Menores. Brasília (DF), 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6697impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697impressao.htm). Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927**. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Brasília (DF), 1927. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D17943Aimpressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943Aimpressao.htm). Acesso em: 15 mar. 2020.

CANO, Ignacio *et al.* **O impacto da violência no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro: Laboratório de Análise da Violência, 2004. Disponível em: [http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2004/impacto\\_vio\\_rio\\_2004.pdf](http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2004/impacto_vio_rio_2004.pdf). Acesso em: 15 mar. 2020.

CUNHA, José Ricardo. A garantia de direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: uma perspectiva Normativa e Filosófica Brasileira. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, Lisboa, ano 4, n. 6, 2018.

ERTZOGUE, Marina Haizenreder. Silenciar os inocentes: medidas punitivas para a recuperação de menores em estabelecimentos disciplinares mantidos pelo Estado (1945-1964). **Rev. bras. Hist.**, São Paulo, v. 19, n. 37, set. 1999.

GARCIA, Joana. Apontamentos sobre a controvertida centralidade da família no trabalho social. **SER Social**, Brasília, v. 20, n. 42, jan./jun. 2018.

GARCIA, Joana; OLIVEIRA, Camila. Aspectos da (des)proteção de crianças e adolescentes no Brasil uma leitura sobre as demandas dirigidas aos Conselhos Tutelares. **SER Social**, Brasília (DF), v. 19, n. 40, jan. /jun.2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: Educação 2018. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101657\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101657_informativo.pdf). Acesso em: 15 mar. 2020.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Relatório Juventude e Crime**: um estudo a partir das autuações em flagrante no estado do Rio de Janeiro entre 2010 e 2014. Rio de Janeiro, 2015.

KOLKER, Tânia. Instituições totais no século XXI. In: MENEGAT, Marildo; NÉRI, Regina (Orgs.) **Criminologia e subjetividade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da violência 2019**. Brasília (DF): Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019.

LIMA, Carlos. **O punitivismo no Sistema de Garantia de Direitos: aos adolescentes pobres e pretos, a internação**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

MACHADO, L. A. **Afinal, qual é a das UPPs**. Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles, 2010. Disponível em: [http://www.espen.pr.gov.br/arquivos/File/AFINAL\\_QUAL\\_E\\_DAS\\_UPPS.pdf](http://www.espen.pr.gov.br/arquivos/File/AFINAL_QUAL_E_DAS_UPPS.pdf). Acesso em: 15 mar. 2020.

MANSO, Flavia; GONÇALVES, Luciano (orgs). **Dossiê criança e adolescente**: 2018. Rio de Janeiro: RioSegurança, 2018.

MELO, Doriam; CANO, Ignacio (orgs). **Índice de Homicídios na Adolescência**: IHA 2014. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO (Rio de Janeiro). **MPRJ requer medidas urgentes para garantir os direitos essenciais de adolescentes no Degase**. Rio de Janeiro, 19 dez. 2016. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/36607>. Acesso em: 15 mar. 2020.

MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria "bandido". **Lua Nova**, São Paulo, n. 79, p. 15-38, 2010.

NASCIMENTO, Elimar. Hipóteses Sobre a Nova Exclusão Social: dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. **Cad. CRH**, Salvador, n. 21. p.29-47, jul./dez. 1994.

NETO, Wanderlino. “Duas décadas de direitos da criança e do adolescente no Brasil”, **O público e o privado**. Fortaleza: Universo Estadual do Ceará, ano 10, n.20, jul./dez. 2012.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; ADORNO, Sérgio. Violência contra crianças e adolescentes, violência social e estado de direito. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 7, n. ??, p. 106-117, jan./mar. 1993.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa. **Relatório Anual do Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1\\_G9nIwTW89hBzRnzoh9ZhIeu6JcuxzF\\_/view](https://drive.google.com/file/d/1_G9nIwTW89hBzRnzoh9ZhIeu6JcuxzF_/view). Acesso em: 15 mar. 2020.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Cortez, 2009.

SALES, Mione. **(In)visibilidade perversa: adolescentes infratores como metáfora de violência**. São Paulo: Cortez, 2007.

TRIBUNAL de JUSTIÇA/RJ. **TJRJ avalia que superlotação do Degase só será resolvida com novas unidades**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/noticias/318038151/tjrj-avalia-que-superlotacao-do-degase-so-sera-resolvida-com-novas-unidades?ref=serp>. Acesso em: 15 mar. 2020.

WACQUANT, Louic. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: F. Bastos, 2001, Revan, 2003.

WASELFISZ, Julio. **Mapa da violência- homicidas por armas de fogo no Brasil**. Rio de Janeiro: Flacso, 2016.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Global Study on Homicide 2013**. New York: UN, 2014. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/congress/background-information/Crime\\_Statistics/Global\\_Study\\_on\\_Homicide\\_2011.pdf](https://www.unodc.org/documents/congress/background-information/Crime_Statistics/Global_Study_on_Homicide_2011.pdf). Acesso em: 15 mar. 2020.

---

**Joana GARCIA**, autora.

Professora e pesquisadora do Núcleo de Estudos e Trabalhos sobre Infância, Juventude e Família, ESS/UFRJ.

**Carlos LIMA**, co-autor.

Foi orientado no Mestrado em Serviço Social na UFRJ pela autora.

---