

# **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I**

**ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA**

**EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Emerson Affonso da Costa Moura; Rogério Luiz Nery Da Silva – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-716-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

---

### **Apresentação**

#### APRESENTAÇÃO

Com alegria que nos coube coordenar o Grupo de Trabalho “Direitos sociais e Políticas Públicas I” realizado durante o VI Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pós-Graduação do Direito (CONPEDI) que teve por tema geral “Direito e Políticas Públicas na era digital” e, por conseguinte, apresentar o prefácio destes anais com os respectivos textos publicados.

Têm-se ampliado nos últimos anos as pesquisas voltadas ao papel do cientista jurídico na área de Políticas Públicas resultando em uma profícua produção acerca da definição das possibilidades e limites da atuação do Direito no que tange aos planos e ações governamentais, o que se verifica-se ao longo dos trabalhos aqui reunidos voltados à análise de políticas pública de diversas partes do país.

No paper “Outras facetas do etarismo: a participação de pessoas maduras e idosas nos atos de vandalismos perpetrados às sedes dos poderes da República” de Claudine Freire Rodembusch e Henrique Alexander Grazi Keske há relevante discursão acerca da necessidade de políticas públicas voltadas ao envelhecimento e, portanto, a vulnerabilidade que deflagra o sistema normativo protetivo do idoso.

Já em “Política pública de educação em tempo integral: análise do programa escolas do amanhã do município do rio de janeiro” de Fabio Carlos Nascimento Wanderley aborda-se a dificuldade da falta de continuidade das políticas públicas, em especial, daquela política educacional apontando os resultados relevantes destas ações em áreas precárias e a ausência de sua previsão orçamentária no plano financeiro vigente.

Com “Políticas públicas de enfrentamento à pobreza e à desigualdade à luz do pensamento de Amartya Sen – abordagens no contexto da agenda 2030 para Brasil e Índia” nos brindam com importante estudo comparativo sobre a eficácia de políticas empregatícias diante de ações de transferência de renda associada à políticas educacionais.

O texto de “políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica: análise sobre a eficiência” de Jaline de Melo Cantalice traz importante consolidação das políticas públicas normativas de proteção contra a mulher apontando a necessidade de ações voltadas à tutela

da educação como forma de concretização do plexo de direitos humanos-fundamentais da mulher.

No “pedagogia do oprimido e os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS): a acessibilidade plena como garantia para o exercício do direito fundamental à educação das pessoas com deficiência” de Elda Coelho de Azevedo Bussinguer, Maristela Lugon Arantes e Raíssa Lima e Salvador aplica-se o marco teórico de Paulo Freire para apontar a necessidade de políticas que permitam realizar a ODS 4 e 10 da agenda 20-30.

Com “políticas públicas de infâncias e juventudes e a socioeducação: um olhar a partir dos jovens em situação de ato infracional” de Bráulio de Magalhaes Santos discute como as ações governamentais voltadas aos jovens em medida socioeducativa assumem caráter punitivo à partir de narrativas de impunidade e necessidade de sua ressignificações à partir da compreensão ampla do papel da socioeducação.

Já em “Políticas públicas de saúde para mulheres em situação de violência no Brasil: olhares transdisciplinares pela metateoria do direito fraterno” de Janaína Machado Sturza , Gabrielle Scola Dutra e Paula Fabíola Cigana utiliza-se o Direito Fraterno como teoria que justifica à necessidade de ações governamentais que permitam minimizar os efeitos da violação de direitos humanos para as mulheres sujeitas à violência.

No “Políticas públicas destinadas às meninas em conflito com a lei no Paraná, uma questão de invisibilidade” Débora Camila Aires Cavalcante Souto, Sandra Regina Merlo e Andressa Maria De Lima Queji fazem importante ensaio acerca dos planos estatais no paraná de proteção às meninas em conflitos a partir de uma análise do ciclo de políticas públicas.

Com “Políticas públicas na construção de sociedades justas: alternativas a desigualdade e a pobreza” Vitória Agnoletto, Anna Paula Bagetti Zeifert e Emanuele Oliveira fazem o encontro de Amartya Sen e Martha Nussbaum apontando que a construção de políticas públicas para a redução da pobreza e das desigualdades devem garantir o mínimo necessário para desenvolvimento de suas liberdades e capacidades.

Em “Políticas públicas: uma visão global da implementação e gerenciamento da sustentabilidade no Brasil” Miriam da Costa Claudino Jamile Gonçalves Calissi e Aline Ouriques Freire Fernandes aponta-se a sustentabilidade a partir do seu marco dogmático-constitucional como paradigma para implementação de políticas públicas em uma dimensão plena.

Já “Políticas públicas para efetivação da equidade de gênero como um direito da personalidade no mercado de trabalho e na execução penal” de Maria De Lourdes Araújo e Ivan Dias da Motta discutem a questão da equidade na proteção da mulher, em especial, no direito à assistência médica, ensino e ainda no gênero no trabalho apontando as inconsistências nas ações governamentais na tutela dos seus respectivos direitos.

No “Políticas públicas de educação inclusive: as pessoas com deficiência e o constitucionalismo digital” de Rogério Luiz Nery da Silva, Darléa Carine Palma Mattiello e Joana Alice De Re discute-se como tal teoria do constitucionalismo demanda a formulação de políticas educacionais capazes de garantir inclusão digital para as pessoas com deficiência.

Com “População negra no Brasil e a erradicação da pobreza: um estudo sobre a iniciativa da organização das nações unidas para melhorar o mundo em que vivemos (ODS 1)” Carlos Alberto Ferreira dos Santos, Geane Monteiro Guimarães e Carlos Augusto Alcântara Machado partem da discussão do impacto das políticas de redistribuição de renda no Brasil no que tange à redução da miséria e dos efeitos perniciosos do racismo.

Em “Por uma etiologia das compensações de natureza político-eleitoral: olhares contrapostos sob a perspectiva de Nicos Poulantzas e T. H. Marshall” de Volgane Oliveira Carvalho e Nelson Juliano Cardoso Matos utilizam-se os respectivos autores para demonstrar a influência das compensações político-eleitorais nas políticas públicas apontando discussão prévia necessária às ações governamentais.

Já “Povos negros amazônidas e políticas públicas de promoção da igualdade racial: teoria e prática na cidade Macapá-AP” de Maria Carolina Monteiro de Almeida, Letícia Vitória Nascimento Magalhães e Raimundo Wilson Gama Raiol apresentam um ensaio necessário acerca das políticas públicas locais desenvolvidas no Macapá em sua correlação com a discussão decolonial necessária nas políticas públicas.

No “Responsabilidade interfederativa na promoção de políticas públicas de mobilidade: análise do acesso gratuito ao transporte interestadual pelo id jovem” de Emerson Affonso da Costa Moura e Matheus Sousa De Castro Alves se destaca uma política pública específica analisada à partir da questão federativa do papel dos sujeitos na implementação na política de transporte interestadual.

Com a afirmação da fundamentalidade do direito à inclusão digital como condição de possibilidade ao policy-making design pela lente da teoria da argumentação jurídica de Robert Alexy, os autores Rogério Luiz Nery da Silva, Diego Andre Coqueiro Barros e

Heloísa Mesquita Fávaro utilizam a teoria argumentativa de Alexy para apontar no ciclo de políticas públicas a necessidade de implementação da inclusão digital.

Em “Regularização fundiária urbana de povos e comunidades tradicionais” de Cleilane Silva dos Santos, Luly Rodrigues Da Cunha Fischer e Daniella Maria Dos Santos Dias apontam-se os fundamentos e políticas públicas normativas de garantia da proteção das comunidades tradicionais, inclusive, com uso da lei de regularização fundiária para garantia da titulação coletiva e particular.

Já com “Trabalho na era digital e a necessidade de cooperação entre Estados como política pública de combate à precarização” Cynthia Lessa Costa traz um debate acerca da necessária articulação entre níveis internacionais e nacionais na formulação de ações governamentais capazes de regular de forma adequado o trabalho na era digital na concretização do trabalho decente em domicílio.

No “Tutela da proteção às crianças com TDAH e dislexia” de Jackson Romeu Ariukudo e Raquel da Silva Neves Benfatti apontam-se rumos na concretização do sistema protetivo com ápice da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas Deficiência na proteção das crianças com as referidas doenças e a necessidade de políticas públicas adequadas à sua promoção.

Por fim, em “O contraponto entre o crescimento econômico do setor extrativista de Canaã dos Carajás/PA e o conceito de desenvolvimento de Ignacy Sachs: uma análise do ODS 05” de Juliana Rodrigues Freitas e Alyne Marceley Fernandes de Souza, as autores trazem dados estatístico importantes para discutir a partir da noção de desenvolvimento social, ambiental e econômico de Ignacy Sachs a tutela do homem na atividade produtiva.

São estudos instigantes que consolidam um retrato histórico das pesquisas no Direito e Políticas Públicas, além de apontar as questões que são relevantes para a investigação na ciência jurídica conduzindo a todos nós leitores as reflexões acerca do papel das ações governamentais na proteção da pessoa humana e na realização dos bens e valores constitucionais em um país de desigualdades em todos os níveis.

Outono de 2023.

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Rogério Luiz Nery da Silva

Universidade do Oeste de Santa Catarina e Universidade de Rio Verde

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFÂNCIAS E JUVENTUDES E A SOCIOEDUCAÇÃO: UM OLHAR A PARTIR DOS JOVENS EM SITUAÇÃO DE ATO INFRAACIONAL.**

**CHILDHOOD AND YOUTH PUBLIC POLICIES AND SOCIOEDUCATION: AN ANALYSIS FROM YOUTH IN SITUATION OF INFRINGEMENT.**

**Braulio de Magalhaes Santos**

**Resumo**

A agenda infantojuvenil é reconhecida sobretudo pelas lutas e conquistas que materializaram em prescrições legais internacionais que repercutiram, e ainda repercutem no plano interno, com reflexos na maioria dos países tanto com as constituições nacionais, a citar, em especial a partir da Declaração dos Direitos da Criança (1961), a Convenção dos Direitos da Criança (1989), dentre outras decorrentes. No Brasil, regendo matéria infantojuvenil, o ECA (Lei 8.069/1990), o SINASE (Sistema Nacional de Execução de Medidas Socioeducativas) – Lei 12.549/2012, e leis extravagantes buscam consolidar a doutrina da proteção integral, rompendo o paradigma da situação irregular. Indagamos sobre a previsão legal da privação de liberdade, como medida de internação, se alinha ou não com a proteção integral, com o caráter educativo, pedagógico-responsabilizar, como sua adequação enquanto política pública. No Legislativo brasileiro tramitam propostas desde a edição do ECA (1990) que pretendem alterar a política infantojuvenil. O objetivo da pesquisa é realizar uma análise compreensiva, crítica e reflexiva da medida socioeducativa de internação (privação de liberdade), a partir dos discursos (análise de discurso) e textos (análise de conteúdo) dos parlamentares federais, evidenciando elementos e fatores que conduzem tais propostas, analisando ainda se há alinhamentos ou não com a proteção integral, prioridade absoluta e interesse superior das crianças e adolescentes. A partir disso, ainda, avaliar possibilidades e entraves à implementação de políticas públicas sobre esse segmento social. Identificamos propostas que figuram como satisfações simbólicas a eleitores, a sociedade, em grande medida, desprovidas de viabilidade, e antagônicas com diretrizes constitucionais e do ECA.

**Palavras-chave:** Juventude, Ato infracional, Internação, Propostas de lei, Repressão

**Abstract/Resumen/Résumé**

The agenda for youth is recognized above all for the struggles and achievements that have materialized in international legal prescriptions that have had repercussions, and still have repercussions at the domestic level, with reflections in most countries both with the national constitutions. In Brazil, the ECA (Law 8.069/1990), the SINASE - Law 12.549/2012, and others laws seek to consolidate the doctrine of integral protection, overcoming doctrine of the irregular situation. We ask about the legal provision of de privation of liberty, as a measure of internment, whether or not it is in line with integral protection, with the educational,

pedagogical and accountability character, as well as its adequacy as public policy. The policy-makers, in Brazil, there have been proposals since the enactment of the ECA (1990) that intend to alter youth policy. The objective of this research is to perform a comprehensive, critical and reflective analysis of the socioeducational measure of internment, based on the speeches (discourse analysis) and texts (content analysis) of federal legislators, highlighting elements and factors that drive such proposals, analyzing whether or not there is alignment with the full protection, absolute priority and best interest of children and adolescents. We also evaluate possibilities and obstacles to the implementation of public policies for this social segment. We identified proposals that appear as symbolic satisfactions to electors and society, to a great extent, devoid of viability, and antagonistic to constitutional guidelines and the ECA.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Youth, Juvenile delinquency, Detention, Public policy, Repression

## 1. CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS

Embora traga várias previsões normativas, com sua sustentação nos paradigmas internacional de norma imperativa – *jus cogens* – e nacional hermenêutico-constitucional de dignidade humana e, quanto ao público infante-juvenil, na doutrina sistemática da proteção integral e os suportes de prioridade absoluta e precedência das políticas públicas, mantém-se o incremento do controle e punição na conformação das políticas (penais) para infância e juventude.

As instituições e suas sistemáticas sustentam um Estado onipotente na ação legislativa, executiva e judiciária, diluindo a potência de iniciativas, sobretudo das perspectivas empenhadas que considerem a especialidade multifatorial das infâncias, adolescências e juventudes, em maior medida, no segmento que tenha infringido sistema jurídico-legal vigente e, ainda, que se materializa em todas as esferas e instituições sociais que exercem o poder público (estatal).

Uma advertência fundamental aqui, nos faz, Maria das Graças Rua (2014) quando diferencia política pública e decisão política. Esta decorre do processo de estruturação daquela, sendo requerida várias decisões na definição e implementação de uma política pública. Decisão política surge de alternativa escolhida, dentre várias, referenciando interesses de decisores envolvidos, evidenciando, em certa medida, uma adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. “Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública”. RUA, 2014, p. 1)

Na mesma direção, temos que dizer que temos uma agenda estatal (ou governamental) explícita, sobretudo pelo Poder Legislativo, não tem igual correspondência de se tratar de uma pauta positiva. De um lado porque a criação de leis (legiferação) nem sempre resulta de transformações positivas, necessárias, por vezes submetendo-se a processos burocráticos regimentais e estratégias de limitação, a depender dos envolvidos e seus interesses, em especial os temas mais profundos e complexos. De outro lado, porque também constam limitações teóricas e conceituais que, não raro, deixam rasos, superficiais, conteúdos e abordagens que exigem aprofundamentos e debates mais ampliados para definir uma agenda de política pública consistente.

A agenda infante-juvenil, que pode ser resultado de política pública ou de decisões políticas, é reconhecida sobretudo pelas lutas e conquistas que materializaram em prescrições legais internacionais que repercutiram, e ainda repercutem no plano interno, com reflexos na

maioria dos países tanto com as constituições nacionais, a citar, em especial a partir da Declaração dos Direitos da Criança (1961), a Convenção dos Direitos da Criança (1989) e relativas ao público privado de liberdade, citamos: Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração dos Direitos dos Menores – Regras de Beijing (29/11/1985), Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Menores Privados de Liberdade – Regras de Havana - (14/12/1990) e Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil – Diretrizes de Riad (14/12/1990).

Nesta agenda infantojuvenil nos ocupamos, tendo as infâncias e juventudes díspares, diversas e desiguais, como foco da investigação direcionamos às crianças e adolescentes “em privação de liberdade”, ou jovens “em situação de ato infracional”, pois se refere às dinâmicas e sociabilidades juvenis, por isso provisórios e que não condicionam ou definem o sujeito.

Segundo o Estudo Global sobre Crianças Privadas de Liberdade, publicado em 2019, coordenado pelo perito internacional Manfred Nowak, no mundo, mais de 7 milhões de pessoas menores de 18 anos estão aprisionadas e sob custódia policial, constituindo isso uma grave violação aos direitos humanos desse público e apontando que as crianças privadas de liberdade são invisíveis para uma grande maioria da sociedade.

No Brasil, dados do SINASE (Sistema Nacional de Execução de Medidas Socioeducativas), em 2016, último levantamento do Governo Federal, publicado em 2019, havia 26.450 adolescentes no meio fechado, considerando as modalidades de atendimento de internação, internação provisória, semiliberdade, internação sanção e atendimento inicial, em 477 unidades, ainda com déficit aproximado de 4.941 vagas de internação, sendo necessário implementar 55 novas unidades. (BRASIL, CNJ, 2019) Estes dados publicados e as constatações apontadas, em grande medida, evidenciam também a perspectiva estatal de para empregar recursos para investir na abertura de vagas e construção de unidades de internação (privação de liberdade).

Vários são os desdobramentos no dito sistema “penal” juvenil que se insere como mais uma manifestação de incoerências, inadequações e desafios na conformação de políticas efetivas de proteção integral, superando as reminiscências da “situação irregular”, em boa medida, perceptível quando se trata de jovens que cometeram ato infracional.

Cremos que a medida de internação, além de mais drástica, tida como último recurso a ser usado, e em caráter excepcional e por curtíssima duração, nas prescrições legais, ao contrário, tem sido usada inadvertidamente, sendo a referência que mais aproxima e vincula a existência e legitimidade de um sistema penal, equiparando ao sistema do Direito Penal de adultos, no

imaginário social, e materializando-se nas políticas públicas, desde a perspectiva legislativa, executiva e, no caso, também no judiciário. Indagamos sobre a previsão legal da privação de liberdade, como medida de internação, se alinha ou não com a proteção integral, com o caráter educativo, pedagógico-responsabilizar, como sua adequação enquanto política pública.

No Legislativo brasileiro tramitam muitas proposições que pretendem alterar a política infantojuvenil. A título de exemplo, o Projeto de Lei 661/21 que altera o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para dobrar o prazo de internação de adolescentes que cometeram atos infracionais, bem como uma série de outras propostas relacionadas, acessórios e/ou apensadas (total de 66 PL's). Quer o projeto fixar a internação em (6) seis anos, com até 360 dias de internação antes da sentença (hoje são 45 dias), ainda ampliando de 21 para 24 anos, a idade para liberação compulsória do jovem.

Mary Bellof (2022) reforça que a persistência na dimensão punitivo-repressiva reverbera uma apreensão conceptual e repercutida nas instituições e leis, própria da América Latina, distinta de outras partes do mundo e de outros sistemas.

Como proposta de discussão, nesse evento e na proposta desse grupo de trabalho, alinhando com a linha pesquisa Direitos Sociais e Políticas Públicas, como também Direito Social, Seguridade e Previdência, trazemos o debate sobre a medida de internação; medida essa mais drástica dada a privação da liberdade e, no caso do público juvenil, tensionada pelas várias camadas, fatores e dimensões interconectadas que caracterizam a especialidade, e profundidade da complexidade da pauta da juventude encarcerada. Dos estudos acima mencionados, que dão conta de evoluções na discussão ora posta aqui, pretendemos buscar mais elementos que possam se juntar aos mesmos para, no processo, se projetarem a partir de possibilidade de (re)construção de sistemáticas inovadoras de políticas públicas *não penais*, mas políticas públicas juvenis.

Gravame maior se torna por conta da força imperativa do Estado na atuação junto a esse público, por força da lei e pela sistemática de instituições e atribuições legais que conformam um complexo sistema de garantia de direitos e pelo domínio na regulação normativa nacional, centralizada, mas com definições para entes subnacionais (Estados) e de execução que preceitua territorialidades e rede local, o que técnica e metodologicamente prescreve atuações dos municípios. Ou seja, há componentes múltiplos e complexos a serem executados por diversos atores, em espaços distintos e que, assim, exige o mínimo de ajustamento padrão de agir, o que advém, em grande medida, das legislações vigentes em um país.

Como breve aporte metodológicos, um ponto de partida para análise de políticas que reflitam as lutas materializadas pela busca da garantia e segurança, se dá pela consolidação de

uma referência normativa vigente, e efetiva. É dizer que a positivação normativa, por vezes, é tida, em grande medida, como a ilustração do sucesso da luta que conformou uma nova lei e, com ela, assegurando direitos e garantias, sobretudo individuais.

Nessa crença, a legiferação é entendida, talvez, como o objetivo ou finalidade de todas as lutas e, em certa medida, se crê que apenas a concretização de uma normativa será suficiente para assegurar reconhecimento e efetividade de direitos e garantias que, neste texto de lei, traz a normatividade necessária e a legitimidade que conduzirá o respeito e cumprimento. No mesmo raciocínio, quaisquer mudanças que sejam necessárias, pelos motivos, fatores e fundamentos que justifiquem, seguirão esta mesma dinâmica legiferante.

Notamos que temas que remetam às crianças e adolescentes, notadamente quando se apontam conteúdos sobre jovens em situação de ato infracional<sup>1</sup>, se externam as visões, opiniões e discursos de todos os vieses, inclusive com as incoerências que acima apontamos. Agregam-se componentes moralistas, religiosos, ideológicos, como outros, limitam possibilidades de aprofundamento necessário para refletir a complexidade exigida para tratar a questão. Entendemos ser esse debate uma “complexidade”<sup>2</sup>, como aponta Morin (2007), evitando a superficialidade para reafirmar a (complexidade) como uma palavra-problema que deve prescindir de comportamentos positivistas, imediatistas, sobretudo simplificadores que tem na separação e na redução do fatos e fenômenos sociais a produção de “fragmentos do saber científico”, excluindo as conexões entre as múltiplas áreas do conhecimento (MORIN, 2007, p. 7)

Com ênfase na análise de conteúdo, Franco (2005) entende que esta “é a mensagem, seja ela verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada. Necessariamente, ela expressa um significado e um sentido.” (FRANCO, 2005, p. 13). Evidencia que estes sentidos não devem ser considerados isolados e, assim, necessário considerar a relação que vincula a emissão das mensagens e vinculação às condições contextuais (histórica, econômicas, sociocultural) de seus emissores. (SANTOS e QUADROS, 2022, p. 7)

---

<sup>1</sup> Como adiantamos antes, acima, aqui utilizamos esta expressão, ou jovens “em situação de ato infracional”, pois se referem às dinâmicas e sociabilidades juvenis, por isso provisórios e que não condicionam ou definem o sujeito.

<sup>2</sup> Anotamos que Morin (2007) fez que a complexidade surge quando o pensamento simplificador falha, posto que este desintegra aquela do real e, de outro lado, o pensamento complexo, além de integrar os modos simplificadores do pensamento, recusa as mutilações, reduções, unidimensões, ilusões, considera os pressupostos e suas consequências diversas, enfim permite a percepção pelos sentidos exteriores, o que é fundamental. (MORIN, 2007, p. 8)

A autora continua inferindo sobre componentes contextuais que carregam o discurso explicitado, como ideológicos, que trazem mensagens socialmente construídas, e mesmo o que resulta nas expressões verbais usadas que se apresentam “carregadas de componentes cognitivos, afetivos, valorativos e historicamente mutáveis. (FRANCO, 2005, p. 14). Afirma que a análise de discurso assenta-se nos *pressupostos* de uma concepção crítica e dinâmica da linguagem, sendo esta uma construção real de toda a sociedade e característico do dinamismo interacional que permite a expressão das representações sociais.

Como alinhamos acima, a sinergia de um estudo qualitativo nos permite arregimentar forma de discussão de temas e abordagens que precisam ser explorados de forma potente e profunda para extrair elementos ainda difíceis de emergir, talvez, por uma única conformação interpretativa. Explicitar o máximo do que se quer expressar através de um texto, com suas mensagens transmissoras de significados e sentidos e, ainda, evidenciar o que a literalidade do texto expõe com a definição de categorias interpretativas que se apresentam com a materialidade (gramatical) do texto.

Temos que a análise compreensiva, que nos permite uma discussão crítica, como exige o objeto e abordagem problematizada nesse trabalho, se mostra adequada pois permite apontar sobre o estado atual das coisas, sobretudo, “admite nossa insatisfação em relação ao atual estado das coisas mediante a ideia imperativa do desenvolvimento que é transformação e transição para um outro estado das coisas.” (MENDES JÚNIOR; FERREIRA, 2010)

Desse delineamento, que é técnico-metodológico, mas integra a perspectiva exploratória pelo qual nos orientamos aos objetos e dimensões de interpretações e análises, formatamos uma arquitetura textual que avança, a seguir, para conectar com sentidos da *socioeducação* e políticas públicas, como componentes de discussões interdisciplinares e complexas, notadamente enquanto orientação política, ou jurídico-legal, ou na institucionalidade da ação.

Por fim, nos centramos em uma cooperação analítica, discursiva e textual, que revele os sentidos e substâncias, descortinados em suas formas, oral e textual, de proposições legislativas que tratem dos jovens em situação de ato infracional, precisamente nos dedicando ao recorte da privação de liberdade implementada com a aplicação (e execução) da medida socioeducativa de internação.

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS INFANTOJUVENIS E SOCIOEDUCAÇÃO**

Como compreendemos, o Estado em ação se concretiza com a leitura da realidade que se traduz na realização de ações que respondam às necessidades e desejos humanos da coletividade. Política pública seria, portanto, a resposta adequada a um cenário que a exige, por motivos definidos como fundamentos suficientes para sua implementação.

“[...] O termo “política”, no inglês, *politics*, faz referência às atividades políticas: o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder (ou seja, visam a influenciar o comportamento das pessoas) e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas. [...] Já o termo *policy* é utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Em outras palavras, *policy* significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política. Avançando um pouco mais, é possível sustentarmos que as políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos. [...] Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. (RUA, 2014, p. 18/19)

A autora ainda nos aponta sobre a compreensão da natureza genuína “pública” de uma política e o seu caráter obrigatório, imperativo. É dizer que embora as políticas públicas possam alcançar a esfera privada, e mesmo que entidades privadas participem de sua construção, elas seguem sendo públicas, pois estão suportadas “em decisões públicas, ou seja, decisões tomadas por agentes governamentais, com base no poder imperativo do Estado”. E, também, considerando ser uma política pública dimensionada pelo agregado social (grandes ou pequenos grupos) sobre o qual ela incide, e pelo seu caráter jurídico “imperativo”, significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas do poder extroverso e da autoridade soberana do poder público. (RUA, 2014, p. 19/20)

No caso aqui tratado, como se tem as premissas da *prioridade absoluta e proteção integral e precedência* das políticas públicas, mais necessário e complexo se torna as temáticas e abordagens decorrentes.

Embora estas premissas, acima destacadas, alinhadas com o conceito bem conformado que apresentamos para política pública, constatamos que mesmo passados mais de 30 anos de um arcabouço legislativo moderno e ajustado à realidade do país e suas instituições, fundamentos básicos ainda faltam, ou são incompreendidos na tradução da política pública, como nos apresenta a *socioeducação*, tendo esta uma conexão com a abordagem aqui feita, que relaciona a concepção de políticas públicas infantojuvenis, enquanto decisão e definição política compreendida no Estado e suas exigências teórico-conceituais, científicas que possam garantir sua eficiência.

Em certa medida, sobre a previsão legislativa e institucionalidade de políticas tratantes da infância e juventude, temos um arcabouço normativo mínimo, no Brasil, que se propôs a garantir políticas protetivas, prioritárias e integrais para esse público infantojuvenil. Resultado de lutas, e de aprendizados próprios da realidade do país, mas pela dinâmica das reconfigurações sociais, exigem aportes também dinâmicos para darem conta de toda complexidade envolvida. A base normativa existente, é claro, representa muito, embora não fique isento de críticas e intervenções para melhor performance de seus propósitos, natureza jurídica, dimensões e perspectivas.

Um dos componentes fundamentais do ECA são as medidas socioeducativas e, em alguma medida, estas serviram de referência para, no nosso entendimento, uma segmentação do Estatuto em manter resquícios do Código de Menores em separar o tratamento dado às crianças (medidas protetivas) e aos infratores (medidas socioeducativas), conformando hoje um sistema de Direito Penal Juvenil, mitigando a absoluta, integral e prioritária proteção à infância e juventude, como um todo. Isso se dá, menos pela lei em si, e mais pelo modo de incorporação feito nas estruturas estatais, sobretudo, a ver também com os atores decisores nos espaços de poder.

Também, relaciona e conecta com os processos culturais, econômicos, históricos, sociais e, dito isto, ao mesmo tempo em que sofre as interferências desses contextos, exigem também uma atualização tempo-espaço que reflita as necessidades próximas. É dizer que em 1990, o que tínhamos para garantir uma proteção jurídico-legal às crianças e adolescentes refletiu a experiência mais próxima e as condições objetivas para institucionalidade que se deu. No curso desses 33 anos, vários Estatutos - ECA – poderiam se operar (e se operaram), não como reformas legislativas apenas, mas principalmente, em um processo de assimilação que produza sedimentação de fundamentos e bases imprescindíveis, como os ajustes para aquilo que carece de melhor qualificação.

De certa maneira, nos parece que as medidas socioeducativas foram os temas menos enfrentados, pelo menos, não aprofundado como preceituava a unicidade do ECA e a implementação da Doutrina da Proteção Integral, ou seja, sem distinções seletivas prejudiciais que marcaram as legislações anteriores. Mesmo as reformas empreendidas para tratar de modo específico aos jovens em situação conflitante com as leis, de algum modo fragmentou essa integralidade protetiva pretendida, restando sustentações mais no campo do discurso e narrativas e menos nas práticas institucionais. A pretexto de se criar especialidade para tratar esse público (em situação infracional), em certa medida se aceitou uma invisibilização desse perfil de jovens, talvez, uma divisão (tácita) das crianças e adolescentes, em separação daqueles jovens em “situação

irregular”, mantendo-se práticas e institucionalidades ainda não superadas de período pré-Constituição de 1988.

Evidenciam-se, assim, tensões que permeiam debates sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, no caso, esta distinção que se operou e que merece enfrentamento no campo epistemológico e político, evidentemente, justificando críticas jurídicas, legais, sociais ante as políticas públicas empreendidas e no imaginário social construído pela opinião pública.

Confirmando ainda um regime próprio sobre as medidas socioeducativas, a edição da Lei n.º 12.594/2012 institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional e, dentre outras exigências, prevê os Planos de Atendimento Socioeducativo que deverão, obrigatoriamente, prever ações articuladas nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte, para os adolescentes atendidos, em conformidade com os princípios elencados no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei n.º 8.906/1990, centrado na dimensão pedagógica e na reinserção social.

Uma leitura cuidadosa nos informa que o Estatuto e nem a lei da SINASE – Lei 12.549/2012 <sup>3</sup>, sobretudo esta, não menciona explicitamente “socioeducação”, mas apenas medidas, meios, atendimento socioeducativo, o que indica algo instrumental, talvez formal para diferenciar medidas socioeducativas de outras expressões: medida de segurança de internação em hospital de custódia ou de tratamento ambulatorial e “socioeducativo” indicando o viés educativo, escolar, o que também pode remeter aos aspectos da incompletude, da necessidade de presença de um adulto, a diferenciar da medida de execução penal, própria do adulto.

Antônio Carlos Gomes da Costa (2006), no texto “Natureza e Essência da Ação Socioeducativa”, cita a Lei Darcy Ribeiro (Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional - Lei n.º 9.394/1996) que traz no artigo 1º a definição de que 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” e aponta que a socioeducação, por sua complexidade e pelo diversificado conjunto de atores institucionais envolvidos em seu desenvolvimento, se insere na definição da lei. (GOMES DA COSTA, 2006, p. 449)

Para Gomes da Costa (2006), a socioeducação reúne dimensões que somente se compreendem articulada com fundamentos jurídicos, políticos, sociológicos, éticos,

---

<sup>3</sup> No ano de 2006 o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) publicou a Resolução nº 119/2006, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, vindo, posteriormente, a tornar-se lei, a Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012.

pedagógicos, filosóficos e históricos. Estas multidimensões, somente devidamente contempladas e compreendidas nas políticas públicas, poderiam responder (fortemente) aos desafios que se observam na efetivação das políticas infantojuvenis. tais desafios permanecerão se não se operarem mudanças, inclusive e especialmente, de concepção real de proteção integral e prioridade absoluta; que se oriente pela socioeducação como base teórico-científica e epistemológica, assim como se configure técnico-metodologicamente nos dispositivos, instrumentos e recursos existentes na execução das políticas públicas.

Estas bases conceituais trazem um suporte, verdadeiramente, de concepção que não existia. A socioeducação se insere como acessório das medidas socioeducativas advindas com o Estatuto e, a seguir, com a Lei SINASE, que detalhou as medidas e práticas socioeducativas, ao que conta, conceitos que não contemplam a socioeducação nos seus fundamentos e finalidades.

Gomes da Costa (2006) apresenta alguns desafios postos como partida para (re)construção genuína da socioeducação, o que a eleva da condição de método ou prática já inserida pela legislação na atividade socioeducativa, isto é, um adjetivo da medida (equivalente repressivo-punitivo), mas diferente por uma “perspectiva” social, pedagógica.

Compõe-se de elementos fundamentais que devem se estabelecer na construção da política pública em suas mutifatoriedades, tendo em conta os elementos epistemológicos, políticos e pedagógicos, sim, que permitam as ressignificações necessárias para ruptura da condição de cumprimento de medida privativa de liberdade. Por isso, temos que pela natureza interdisciplinar de conexão de vários *saberes* da socioeducação, dos fundamentos diversos que a justificam como política pública, da especialidade estrutural com um sistema judicial próprio, e legislações específicas, cremos em uma concepção que merece resgate da socioeducação em suas múltiplas dimensões e inserções teórico-científicas, político-institucionais e técnico-metodológicas, situando em todas as etapas de implementação, enquanto política pública estatal.

Antecipamos que, talvez, a previsão da medida de internação, que se trata de uma medida excepcional (*ultima ratio*), desarticulada da compreensão e concepção anterior à estruturação de órgãos administrativos e judiciários, se apresenta como constatação da dissonância entre a intenção da lei, e as finalidades para quais foi concebida, e sua efetiva concretização, se faz distante, e pior, em total assimetria e direções.

### 3. UM RECORTE AOS JOVENS EM SITUAÇÃO DE ATO INFRAACIONAL.

Desta agenda infantojuvenil, notadamente desse recorte interseccional, jovem e situação de ato infracional, questões complexas que pretendem reconectar as relações (indissociáveis) de que não há reeducação, ressocialização, reinserção, ou nomenclaturas similares dessa caracterização o que Goffman (1987, pg. 11) compreende como instituição total “um local de residência e de trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por uma um período considerável de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada”.

Então, para uma análise-crítica, com a edição do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei n.º 8.069/1990, a partir de um novo paradigma instaurado, rompendo com a doutrina da situação irregular, perguntamos se ainda não persiste as reminiscências de seus fundamentos, por exemplo, a partir das narrativas dos legisladores, nas práticas judiciárias e ministeriais, ou mesmo no seio social, no cotidiano das instituições e estruturas estatais, reproduzindo os marcadores sociais nesse segmento.

Em especial, seguimos aqui em uma análise a partir dos discursos legislativos de proposições apresentadas no parlamento federal, em especial àquelas que tratam dos jovens em situação de ato infracional, com destaque para as medidas socioeducativas de privação de liberdade.

Retomando Rua (2014), precisamente sobre implicações na atuação legislativa; na prática parlamentar, reforçando a complexidade das políticas públicas, na sua formulação (e implementação), muitos legisladores não apenas tem dificuldades teórico-político, e técnico-legislativa, demonstrando incompreensão das atribuições dos poderes, em especial Executivo e Legislativo, agindo mais para dar uma resposta aos eleitores, sem mesmo vontade e convicção em implementar tais políticas, muitas vezes em momentos de clamor social, a despeito de algum fato social, o que Rua (2014) afirma se tratar de uma política formulada apenas para oferecer ao público “satisfações simbólicas”. (RUA, 2014, p. 18)

A ver se muitas das iniciativas no Legislativo não buscam mesmo esta satisfação simbólica, ou então, mesmo que responda às convicções pessoais do legislador, de atender sua plataforma partidária, sua construção ideológica e seus interesses políticos, o quanto se coloca como uma agenda viável, ou reflexiva de uma política pública, e não apenas uma decisão política, ou uma ação simbólica.

Uma importante referência que temos quando apontamos a vigência de um paradigma de Proteção Integral da infância e juventude, notadamente pela regência da Constituição Federal

de 1988 (arts. 227 e 228), delineada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990) é a superação da doutrina da situação irregular, que representava a marca do Código de Menores (1979), especialmente pela seletividade de tratamento distinto para “criança” e “infrator”, este sempre no estigma e distinção estrutural, sinônimo de “menor” (órfãos, abandonados, filhos de escravizados).

Decorre dessa proposta de superação paradigmática, sérias transformações que já se operaram algumas, mas também outras insuficiências de várias ordens e dimensões, o que nos permite apontar sempre umas reminiscências da “menoridade”; resistências institucionais, pessoais e estruturais, que ainda convivem e interferem na efetividade da proteção integral.

Importante delas, destacamos, a “invisibilidade” e decorrências na ação do Estado quanto aos jovens que cometeram atos infracionais (equivalentes a crimes do Código Penal e legislações extravagantes). Nesse cenário, diríamos que além das limitações, de toda ordem, nas políticas gerais de infâncias e juventudes, haveria mais uma camada (interseccional), de um recorte de jovens que conformam um segmento vulnerabilizado, exposto, que tem o contato com o Estado, mais impactante, com um “sistema penal juvenil”.

Por tais constatações apresentadas antes, em grande medida, as decorrências legais e implementações da execução das medidas socioeducativas se deram nessa equivocada e reduzida compreensão do que seja a socioeducação. Enviezado demais a partir de senso comum e sem discussão profunda na mídia, na família, na comunidade e nas instituições, inclusive nas universidades, o Parlamento brasileiro entrega leis pelas mais diversas influências e forças, em boa medida sem coerência alguma e, na temática infância e juventude isso se expressa mais grave pela ainda enraizada doutrina da situação irregular, racismo estrutural e vulnerabilidade consolidante que marca o perfil de pessoas encarceradas no país e, em específico os jovens que estão privados de liberdade.

Este desenho atua no Parlamento federal desde a edição do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei n.º 8.069/1990, que teve, notadamente, maioria de proposições e projetos de lei com objeto de punição maior e recrudescimento de leis, se comparado com implementação da proteção social necessária que pudesse atuar nos fatores de risco e nas condições desiguais que marcam a vulnerabilização das infâncias e adolescências.

O Instituto Alana, em recente pesquisa Discursos Parlamentares sobre Adolescência e Ato Infracional, conduzida por Bruna Gisi – Núcleo de Estudos da Violência (NEV) (2022), apresenta série de análises e dados acerca da atuação do legislador nacional quanto as temáticas relacionadas aos jovens que cometeram atos infracionais, destacando aqui mais de 72 % das

proposições traziam a perspectiva punitivista<sup>4</sup>, embora não tenham tido êxito em serem aprovadas, nessa mesma percentagem.

Um primeiro resultado relevante da pesquisa é que a grande maioria das proposições apresentadas nos últimos 30 anos relativas aos adolescentes a quem se atribui a prática de ato infracional é de teor punitivista: 72,5%. Além das propostas de redução da maioria penal e de aumento do tempo de internação, que representam 55% do universo, outras proposições de viés punitivista, cujo conteúdo será detalhado adiante, também são frequentes. São propostas que revelam posições conservadoras e autoritárias, refratárias às mudanças trazidas pela Constituição de 1988 e pelo ECA, e que muitas vezes revelam a persistência do enquadramento tutelar e correccional dos códigos de menores, evidente na frequência com que a expressão “menor infrator” é utilizada pelos parlamentares. (ALLANA, 2022, p.9)

Esta mesma pesquisa traçou um perfil originário de tais propostas, na dimensão ideológica e indicou que “a maior parte das proposições sobre os temas relacionados aos adolescentes a quem se atribui a prática de ato infracional são de partidos de direita.” Com mais de 50 % de parlamentares da região sudeste, com destaque para São Paulo e Rio de Janeiro, sendo mais de 35% propostas no período de 2015 a 2020. (ALLANA, 2022, p. 29 - 31)

Os discursos parlamentares alinham “ondas” que alternam desdobramentos por atos infracionais explorados pelas mídias, sobretudo com repercussão do “clamor social” de caso para justificar necessidade de penas e medidas mais severas, pautas morais (moralistas) de fundo religioso, a depender das forças que promoveram a eleição da/o parlamentar.

Nota-se crescimento maior de ocupação de candidaturas e eleições de candidatas/os com pautas de grupos religiosos, do agronegócio e de comércio de armas, alinhados com perfis originários nas formas de segurança pública ou militar. Isso permite deduzir que tais pautas (repressivo-punitivas), em regra, caminham em tal direção, “não havendo nem mesmo a preocupação com seus efeitos ou eficácia para a melhoria da segurança pública.” (ALLANA, 2022, p. 39)

Assim, remanescem a perspectiva de Estado, pelas suas ações interfederativas, e nos três (3) poderes, em certo alinhamento sistemático de um Direito Penal Infantojuvenil, que marca a acomodação (em cada um dos poderes) para melhor recepcionar proposições legislativas que mantenham o viés menorista e conforme a política punitivo-repressiva do Estado, ainda sem implementar os fundamentos da socioeducação, que garante a execução dos

---

<sup>4</sup> A pesquisa do Instituto Alana afirma que do total de 338 proposições, 244 podem ser consideradas “punitivistas” e somente 33 são propostas que afirmam direitos dos adolescentes a quem se atribui a prática de ato infracional.

pressupostos desta nova sociabilidade, sustentada na responsabilização e seu caráter transformador-pedagógico.

Para complementar este estudo, também, realizamos uma pesquisa livre no sítio eletrônico da Câmara de Deputados e do Senado Federal com o objetivo de precisar melhor uma busca sobre propostas legislativas que tratavam de privação de liberdade, no caso, medidas socioeducativas em meio fechado. A intenção era verificar se este segmento seria ou não objeto de preocupação com esses jovens invisíveis, e mesmo como essa preocupação se colocava em tais propostas. Na Câmara de Deputados o filtro da pesquisa apontou 143 propostas que cobriam os termos da pesquisa (privação liberdade adolescente infrator) e no Senado Federal houve menção apenas o projeto de lei Nº 7789/2014 que, nesse recorte de pesquisa traz outras 6 (seis) propostas apensadas.

No caso da Câmara de Deputados, evidentemente, por ser uma pesquisa sem delimitação temporal, e em certa medida ampla, retornam propostas também amplas, versando sobre várias frentes. No Senado, a proposição do Deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO), basicamente, prevê a ampliação do período máximo de internação, no caso vigente até o limite de 3 anos, para até 17 anos de internação (privação de liberdade), e até 29 anos idade, o que tem limite excepcional até 21 anos de idade. Considerando essa matemática, a partir de 12 anos de idade, que é a idade de adolescente a quem pode incidir medida de internação, corresponde exatamente a uma privação de liberdade de até 17 anos, dado o limite e a liberação compulsória aos 29 anos de idade.

Como justificativa ao projeto de lei destacamos trecho do PL Nº 7789/2014:

Há um consenso, entre os especialistas e estudiosos da matéria, que **o denominado ECA é uma legislação avançada que, até agora, quase um quarto de século depois de entrar em vigor, não alcançou os objetivos a que se propunha em razão das deficiências estruturais do Estado brasileiro e a ausência de políticas públicas que garantam efetivamente os direitos das crianças e adolescentes; ou seja, é uma lei que, na sua literalidade, o Brasil não tem apresentado condições de cumprir e que, ao contrário do seu espírito originário, tem servido não para dar proteção e assistência adequadas àqueles a quem se destina, mas acaba gerando, pela liberalidade com que trata menores de idade em conflito com a lei, uma grande insegurança social e sensação de impunidade que atinge a toda a sociedade.** (BRASIL, 2014, p. 3) (Grifos nossos)

Esse trecho aponta algumas inconsistências e incoerências, pois aponta a adequação e virtudes do Estatuto da Criança e do Adolescente, como uma legislação avançada, como também que faltam políticas públicas para viabilizá-lo, ao mesmo tempo que informa que o país não tem como cumprir tal lei, mesmo sendo este Senado o responsável por isso, dado que

cria leis, define orçamentos, fiscaliza ações do Executivo, enfim, o que remonta as próprias obrigações de um senador. Ainda, afirma que a lei não em sido cumprida, o que por si só serviria como denúncia a ser encaminhada aos órgãos responsáveis para apurações, mas, ainda mais destacável, esta proposta de lei quer transmitir uma mensagem, simbólica me parece, quase invalidando e deslegitimando o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, na medida que atribui a este *a insegurança social e sensação de impunidade que atende toda a sociedade*. É dizer, então, que se exige uma punição maior com o recrudescimento da lei e o encarceramento de jovens, a partir de 12 anos de idade, com medidas de até 17 anos de internação, como solução aos crimes (atos infracionais).

Tal projeto foi apresentado quando a Lei do SINASE, que regula a execução das medidas socioeducativas, inclusive a medida de internação, tinha pouco mais de 1 ano de sua edição, ou seja, ainda estava em implementação e, justamente, propunha políticas para atuar sobre esse segmento juvenil que cometera ato infracional, sobretudo, potencializando o Estatuto e delineando ações, projetos, programas e diretrizes adequadas à perspectiva responsabilizadora e pedagógica.

Ainda, parece querer resolver questões complexas, com respostas simples, a dizer, “insegurança social e sensação de impunidade que atinge a toda a sociedade”, o que relaciona todos os setores sociais, estruturalmente falando, não sendo algo a ser solucionado recrudescendo o sistema repressivo-punitivo sobre jovens, já que alcança o público adulto, a vulnerabilidade, as desigualdades regionais, as instituições, bem como outras frentes e fatores, sobretudo que engloba a segurança pública, de modo mais amplo. Daí, nos parecer, ser uma resposta (satisfação simbólica) a um clamor público, como vazão de algum segmento social, muito menos uma proposta efetiva que atue sobre os problemas justificados no projeto.

Traz também como fundamento da proposta que o Brasil tem sistema diverso, desalinhado do resto do mundo, por adotar o critério etário apenas e propõe “o estabelecimento da responsabilização penal que leva em conta a índole e consciência a respeito da gravidade do ato de parte do agente, e não apenas a sua condição etária”.

Aqui temos a proposta de resgate do Código penal do Império, que adotava o sistema biopsicológico de imputabilidade penal entre 7 e 14 anos, quando do conhecido Golpe da Maioridade, ou Declaração da Maioridade, que pôs fim ao período regencial no Brasil e declarou, aos 14 anos de idade, que D. Pedro II seria um adulto e, com isso, este passou a governar o Brasil. Significou que os menores de 14 anos de idade seria inimputáveis, como

regra, mas, desde que fosse comprovada (exame de capacidade) a capacidade de discernimento destes (de 7 a 14 anos de idade).

Assim, essa proposta do Senado Federal quer excepcionar o critério cronológico do ECA, indicando ser somente este o critério de fixação de responsabilidade, para o que este mesmo ECA diz “pessoa em desenvolvimento”, que, inexoravelmente, considera condicionantes biopsicológicas, mas sobretudo a inafastável responsabilidade da família, comunidade e sociedade, juntamente com os jovens, como condicionantes sociais, culturais, históricas, sobretudo como prescrevem os macro princípios das leis que regem as infâncias e adolescências, que fundamenta a “proteção integral”, decorrendo a prioridade absoluta e interesse superior. O Estatuto se orienta pelo critério cronológico, mas não apenas por ele, dado que enquanto política pública, alinha-se com leis extravagantes, planos e programas governamentais, protegendo as várias etapas das infâncias e juventudes, não apenas regulando aqueles que cometem algum ato infracional, sendo estes, inclusive, objeto de especial prevenção e proteção, para se evitar o paradigma excepcional, superado no Brasil, cabe dizer, que era a doutrina da situação irregular.

Na Câmara de Deputados, com os escopos de pesquisas utilizados, como acima apontado, foram 143 propostas, sendo que havíamos referenciado, apenas por escolha cronológica, o PL 661/2021, mas, já na nova legislatura temos mais 2 (dois) novos projetos de leis: PL 1491/2023 e PL 1437/2023, todas estas propostas versando para aumento do tempo de internação e parametrizando o Estatuto com a legislação penal adulta, por exemplo, fundamentando em crimes hediondos, ou em reincidência.

Desde as primeiras propostas, destacamos que houve um projeto do Deputado Enio Bacci - PDT/RS, no ano de 1999, com a PL 1938/1999, que previa o cumprimento de medida socioeducativa até 18 anos de idade em um estabelecimento diverso de pessoas maiores que essa idade. Ainda não havia o SINASE, o que ocorreu somente em 2012. Nessa mesma proposta, pensada em seguida, veio a PL 2511/2000 do Deputado Alberto Fraga - PMDB/DF, dispondo “que o período de internação do menor infrator poderá exceder três anos, quando o ato infracional for considerado como crime hediondo; e quando o adolescente infrator completar dezoito anos de idade será transferido para a penitenciária.” (BRASIL, 2000, p. 1)

Aqui destacamos que já havia esta parametrização com a legislação para adulto, dando a entender grande incompreensão com a natureza jurídico-pedagógica e responsabilizadora para pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, e protegido integralmente, e mantidas as dimensões da o viés repressivo-punitivo do Código de Menores e da situação irregular.

Isso se verifica nas demais propostas de leis que se seguiram, em maior ou menor medida, mas sempre com a perspectiva superficial de soluções, sem antes aprofundar nas reais causas e fatores, anteriores inclusive, estruturais e institucionais, que refletem.

Apenas para confirmar o viés mais característico do legislador na Câmara de Deputados, acerca da temática infantojuvenil e a situação de ato infracional, os dois (2) últimos projetos de lei apresentados, nesse ano de 2023, o PL 1437/2023, Deputado Cabo Gilberto Silva - PL/PB, Altera a redação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), para aumentar o prazo de internação de adolescentes que cometam atos infracionais – crimes, no caso, sendo 8 anos de internação e limite de 26 anos de idade. O outro, PL 1491/2023, Deputado José Medeiros - PL/MT, que altera o § 3º do art. 121 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para prever a possibilidade de decretação de medida socioeducativa de internação por até quinze anos, no caso de ato infracional de elevada violência ou correspondente a crime hediondo.

Com isso, desde o início dos primeiros anos de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, até os dias últimos, sob análise de algumas dessas propostas legislativas, constam ondas que, com alguma variação de maior ou menor investida, quase sempre para recrudescer a legislação punição, no encarceramento, e muito menos em potencialização de políticas públicas de prevenção, proteção geral e proteção especial.

Extrações importantes das propostas de lei apresentadas na Câmara de Deputados temos que a maior parte das propostas são de mandatos de partidos com matizes ideológicas de direita e centro-direita. Maior parte das propostas, sobretudo de aumento de penas (atos infracionais), redução de idade penal e aumento de tempo de cumprimento, vem de partidos como PMDB (42 propostas), DEM (17 propostas), PSDB (29 propostas), PP (16 propostas), PR (15 propostas). Convém registrar que houve profundas alterações na arquitetura partidária no Brasil com as mudanças de leis, com cláusulas de barreiras, fusões de partidos, e isso reconfigurou algumas frentes, embora bem demarcada a questão ideológica que aqui tratamos.

Partidos de esquerda ou centro-esquerda também apresentaram propostas de leis: PT (41 propostas), PDT (26 propostas), PSB (21 propostas). Convém registrar que boa parte das propostas originaram como votos em separado ou emenda modificativa de projetos que ampliavam a punição. Exemplos de votos e separados da Deputada Erica Kokay – PT/DF, Maria do Rosário PT/RS, inclusive, esta apresentou proposta que aperfeiçoou o sistema de garantia de direitos e instituiu o programa de proteção às crianças e adolescentes ameaçados de morte – PPCAAM. Outros projetos com algum aperfeiçoamento da execução da medida de internação, com oferta de esportes e melhores condições na execução das medidas, inclusive nas condições de trabalho dos profissionais.

Porém, de algum modo, ainda foram propostas, no seu conjunto, em um debate que circundava a internação, a privação de liberdade como primeiro foco, e não como *ultima ratio*, como é tida a privação da liberdade, sobretudo para esse público juvenil. De um lado, muitas proposições que se

centram em propostas de atacar as consequências, como a violência, criminalidade e outros temas da segurança pública, diversa, em nosso entendimento, posto que as dimensões das políticas públicas de infância e adolescência deveriam ocupar outra pauta referencial, dada a precedência em políticas públicas e ser prioridade absoluta na agenda estatal. De outro lado, sobretudo por partidos de esquerda e centro-esquerda, mais atuam em defesa contra projetos (da direita) que buscam recrudescimento de penas, encarceramento e redução de idade penal, ainda que, em certa medida, também não propõem grandes aprofundamentos em uma legislação que passa de 30 anos e ainda encontra muitas limitações em sua efetividade e eficácia.

Outra importante informação obtida na pesquisa aponta que a origem das/os parlamentares se concentra, em maior medida, nos estados localizados no sudeste, sul e centro-oeste do país. Foram 48 propostas de parlamentares do RJ, 53 (SP), 34 (MG), 31 (RS), 25 (DF), 16 (ES), 15 (GO). Colacionando com a quantidade menor de propostas das regiões norte e nordeste, extraíndo as justificativas de maior parte das propostas, de fato, pensamos ser respostas simbólicas, em grande parte, porque boa parte do eleitorado fica nas 3 (três) regiões origem de maioria dos projetos de lei propostos. De certa forma, responde “simbolicamente” a este eleitorado, como também aos fatores que decorrem da concentração populacional, da desigualdade na distribuição das riquezas, enfim, elementos que poderiam ser bem equacionados quando das propostas apresentadas. Todavia, isso não se verifica, de modo central.

Notável que a grande maioria dos projetos tem como referência e parâmetro, a legislação penal, do adulto, e deixa de considerar toda a principiologia e fundamentos da legislação infantojuvenil, que define princípios, que deveriam ser intransponíveis, e observadores fieis da vedação ao retrocesso, posto que não são “mini adultos”, que deveria abandonar essa reminiscência da situação irregular, vigente na época do Código de Menores de 1927 e de 1979.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Parlamento brasileiro entrega leis pelas mais diversas influências e forças, em boa medida sem coerência alguma e, na temática infância e juventude isso se expressa mais grave pela ainda enraizada doutrina da situação irregular, racismo estrutural e vulnerabilidade consolidante que marca o perfil de pessoas encarceradas no país e, em específico os jovens que estão privados de liberdade.

Também como colaboração para esta especialidade da condição de autor de ato infracional, a dinâmica internacional também foi tímida em termos que ruptura com a repressão e punição, oferecendo apenas uma melhor condição, em tese, para responsabilização dos jovens, em contraponto ao cumprimento de pena do adulto, diferenciando a medida socioeducativa, e sua execução, de uma resposta de política criminal. Porém, as instituições, a sociedade e demais

contextos não se apropriaram ou não estavam preparados para implementar a socioeducação. De modo que as respostas foram “fracas” para problema tão complexo. É dizer que ainda remanescem as introjetadas bases do controle e tutela por parte do Estado, postura bem aceita, de modo geral, pela sociedade civil.

Este desenho atua no Parlamento federal desde a edição do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei n.º 8.069/1990, que teve, notadamente, maioria de proposições e projetos de lei com objeto de punição maior e recrudescimento de leis, se comparado com implementação da proteção social necessária que pudesse atuar nos fatores de risco e nas condições desiguais que marcam a vulnerabilização das infâncias e adolescências.

O legislador interno deveria observar para empreender proposições relacionadas ao público infanto-juvenil. Por exemplo, a despeito de narrativas de impunidade em razão da idade, direcionando também para a periculosidade da juventude, deveriam aprofundar com dados, informações e conhecimento eu dão conta de apresentar possibilidades, de fato, reconstitutivas e ressignificantes que fossem implementadas desde os espaços sociais, comunitários, além das famílias e instituições estatais, ponderando os componentes inafastáveis que compreendem a socioeducação.

Creemos que a medida de internação, além de mais drástica, tida como último recurso a ser usado, e em caráter excepcional e por curtíssima duração, nas prescrições legais, ao contrário, tem sido usada inadvertidamente, sendo a referência que mais aproxima e vincula a existência e legitimidade de um sistema penal, equiparando ao sistema do Direito Penal de adultos, no imaginário social, e materializando-se nas políticas públicas, desde a perspectiva legislativa, executiva e, no caso, também no judiciário. Indagamos sobre a previsão legal da privação de liberdade, como medida de internação, se alinha ou não com a proteção integral, com o caráter educativo, pedagógico-responsabilizar, como sua adequação enquanto política pública.

Isso também ilustra a perspectiva de um sistema penal restrito às forças institucionais judiciárias, e menor medida do sistema de garantia de direitos, o que incluiria a sociedade civil, os equipamentos comunitários, as coletividades sociais não governamentais, e as próprias famílias que tem a responsabilidade de também atuar junto ao segmento infanto-juvenil, como garantes da proteção, promoção, garantia e defesa do segmento infanto-juvenil, ou seja, sem alcance e sem perspectiva socioeducadora.

Remanescem, com certo vigor, bases da doutrina da situação irregular, ainda que em processos (lentos) de transição social, histórica e jurídica para o paradigma da proteção integral.

## REFERÊNCIAS

- ALICIA ABAL, ENCARNA MEDEL Y OUTROS. **Acción Socioeducativa con Infancias y Adolescencias**. Editorial Uoc, S.I. Argentina. 2011.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70; 1977.
- BELOFF, Mary. **Los derechos de niñas y niños como deberes estatales de prestación**. *Boletín Infancia* Nro 14. Published on Dec 13, 2022. Disponível em: [https://issuu.com/institutointeramericanodelninolanin/docs/bolet\\_n\\_14\\_esp/s/17663916](https://issuu.com/institutointeramericanodelninolanin/docs/bolet_n_14_esp/s/17663916). Acesso em 15 dez 2022.
- BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Cortez, 1990.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Panorama da execução dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estados brasileiros/ **Conselho Nacional do Ministério Público**. – Brasília: CNMP, 2019.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Reentradas e reiterações infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros/ **Conselho Nacional de Justiça** – Brasília: CNJ, 2019.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 104. **Diário Oficial da União**. Edição: 235. Seção: 1. Publicado em: 05/12/2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/emenda-constitucional-n-104->. Acesso em dez.2022.
- BRASIL. Senado Federal. Proposta de Lei N.º 7789/2014 que altera Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), disciplinando medidas socioeducativas e ampliando sua aplicação e período máximo de internação, tornando obrigatórias atividades que promovam a reinserção social do infrator, mediante a prática de ações laborais, educacionais e desportivas.. Brasília, DF: **Senado Federal**, 2023. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1265684&filenam e=Tramitacao-PL%207789/2014](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1265684&filenam e=Tramitacao-PL%207789/2014). Acesso em: 15 de abril de 2023.
- CRAIDY, CARMEM MARIA; SZUCHMAN, KARINE. **Socioeducação: fundamentos e práticas**. Organizadoras Carmem Maria Craidy [e] Karine Szuchman ; coordenado pela SEAD/ UFRGS. Coordenado pela SEAD/ UFRGS. – Dados eletrônicos. – 2. ed. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017. 265 p..
- MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2007,
- MENDES JÚNIOR, Jaime Nogueira e César FERREIRA, Marcos. **Análise compreensiva: conceito e método**. Revista Geografia, Rio Claro, v. 35, n. 1, p. 21-35, jan./abr. 2010.
- NAÇÕES UNIDAS. **The United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty - 30 Years Convention on the Rights of the Child**. Nowak, Manfred-Independent Expert leading the UN Global Study on Children Deprived of Liberty. Disponível em: <https://omnibook.com/global-study-2019/liberty/1b6f1f.xml>. Acesso em 08 de maio de 2021.
- PÊCHEUX, Michel. **O Discurso: estrutura ou acontecimento**. 3a ed. Campinas (SP): Pontes;2002.
- RAMIDOFF, Mário Luiz. **Direito da criança e do adolescente: por uma propedêutica jurídico-protetiva transdisciplinar**. 2007, 448 f. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.
- RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014. 130p.
- SANTOS, Braulio de Magalhães; QUADROS, Paloma Camargos de. A MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO: ANÁLISE COMPREENSIVA DE INTERSECCIONALIDADES NAS POLÍTICAS INFANTOJUVENIS A PARTIR DE PROCESSOS JUDICIAIS SENTENCIADOS... In: **Anais do II Seminário de Políticas públicas na América Latina: desafios na reconstrução de agendas de desenvolvimento**.

Anais...Foz do Iguaçu(PR) UNILA, 2022. Disponível em:  
<<https://www.event3.com.br/anais/seminario-de-politicas-publicas-na-america-latina-desafios-na-reconstrucao-de-agendas-de-desenvolvimento-270301/581866-A-MEDIDA-SOCIOEDUCATIVA-DE-INTERNACAO--ANALISE-COMPREENSIVA-DE-INTERSECCIONALIDADES-NAS-POLITICAS-INFANTOJUVENIS->>. Acesso em:  
15/04/2023 20:29