I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

JULIA MAURMANN XIMENES

SAMYRA HAYDÊE DAL FARRA NASPOLINI

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal 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
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

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

Coordenadores: Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini; Julia Maurmann Ximenes; Saulo De Oliveira Pinto Coelho – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-040-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

O ano de 2020 tem sido um marco na utilização de Tecnologias da Comunicação e Informação. Neste sentido, o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI adaptou o formato de seu evento presencial no meio do ano para o primeiro Evento Virtual do CONPEDI. Os painéis e grupos de trabalhos foram transmitidos pela plataforma virtual, com participação de alunos e professores do Brasil e do exterior.

No Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I, a apresentação e debates dos trabalhos ocorreu tranquilamente no dia 27 de julho, sob a coordenação dos professores Julia Maurmann Ximenes, Samyra Haydêe Dal Farra Napoli e Saulo de Oliveira Pinto Coelho.

A primeira pesquisa apresentada, de Jorge Vieira e de Othoniel Ceneceu, analisa as peculiaridades das práticas de gestão na política públicas de saúde, nos atuais tempos de Pandemia da Covid19. A pesquisa envolveu revisão da bibliografia produzida sobre o assunto e a análise matemático-estatística dos dados existentes sobre as atividades do sistema de saúde nesse período. Essa análise quantitativa permitiu, segundo os autores, corrigir algumas inferências midiáticas sobre o desempenho brasileiro no combate à pandemia.

A pesquisa de Danúbia Rodrigues, Lucas Fagundes e Jéssica Miranda aborda a temática da proteção de dados pessoais, frente à ocorrência da crise da Covid19, que gera uma situação singular quanto ao direito ao sigilo e privacidade, nessas situações. Essa dicotomia entre dever de informar e direito à privacidade foi analisada quanto às situações possíveis em que haveria direito à reparação de dano à privacidade, nas práticas relativas à contenção da Pandemia.

A pesquisa de Anna Zeifert trata da questão da desigualdade, pobreza e inclusão, partindo nas analise do CEPAL e das series histórias recentes nessa análise, com especial foco e interesse em identificar os principais sujeitos atingidos socioeconomicamente pela atual Pandemia da Covid19. A relação entre pobreza e empoderamento (capacidade de participação política) é analisada criticamente no trabalho.

O Trabalho de Ygor Távora versa sobre o direito à saúde e as situações referentes à crise da Covid19, buscando verificar as situações de aplicabilidade do princípio da reserva do possível, seu uso e as situações de aplicação excepcional do princípio frente à atual pandemia.

Rita de Cássia e Juliana Araújo apresentaram trabalho sobre a luta anti-manicomial e a política pública de drogas no brasil, analisando as transformações no sentido das políticas de cuidado e saúde do usuário e políticas e redução de danos. Analisam a questão das recentes alterações legislativas nessa seara e buscam sistematizar as críticas da literatura especializada a essas alterações legislativas recentes, avaliadas por essa literatura como retrocesso.

Rodrigo Tonel e Janaína Sturza abordam a questão das políticas públicas para a prevenção do suicídio e a necessidade de desenhos regulatórios de prevenção mais integrados a outras questões de saúde, como depressão e outros fenômenos. Fazem também considerações sobre as deficiências de capacitação dos profissionais de saúde para lidar com essas situações e implementar adequadamente essas políticas.

O trabalho científico de Pablo Lemos aborda a judicialização da saúde pública na comarca de Niterói-RJ, para situações de doenças raras, quanto ao direito à duração razoável do processo. Essa pesquisa, com características de estudo de caso, se fez valer de trabalhos de campo para coletar dados mais refinados sobre o fenômeno analisado. Dentre os resultados, identificou que são fatores causadores dos problemas de celeridade a falta de comunicação sinérgica entre as instituições públicas envolvidas, além de um uso ineficiente dos núcleos de especialização técnica, por parte do judiciário.

A pesquisa de Marcus Resende, foca nas políticas públicas de dispensação de medidamentos, com recorte nas judicializações e nas contradições (em termos de regressividade) de determinadas judicializações frente ao orçamento público e a necessidade de progressividade da relação arrecadação-gasto.

Já a pesquisa de Liane Pimenta analisa, com técnicas de pesquisa empírica, nas bases de decisões judiciais, as contradições das políticas de dispensação de medicamentos e respectivas demandas judicializadas na área.

Flavia Cristina e André Pires apresentaram trabalho sobre o apoio, por meio de redes de contato, a mulheres vítimas de violência doméstica, na busca por inovar e promover melhorias incrementais na política pública de proteção instituída pela Lei Maria da Penha. As análises até então feitas pela dupla a respeito indicam que a rede de contatos produz empoderamento dessas mulheres vulnerabilizadas, permitindo maior eficácia das estratégias destinadas a evitar a reincidência dos atos de violência sofridos.

As pesquisadoras Luana Adriana e Georgia Araújo abordam a questão da igualdade de acesso ao ensino e o papel das políticas públicas de educação quanto às adaptações razoáveis para a acessibilidade na educação. Analisam a caracterização e buscam delimitar, bem como oferecer subsídios teórico-dogmáticos para operacionalizar a aplicação do conceito de adaptações razoáveis. Um dos focos de análise seria a superação da dicotomia normalidade-anormalidade, nas adaptações razoáveis.

O trabalho de Jeremias da Cunha versa sobre o Crédito Educativo como instrumento da política pública de acesso ao ensino superior no Brasil, buscando dar maior precisão as terminologias empregadas no marco regulatório deste instrumento de financiamento estudantil.

A pesquisa de Querino Tavares e Nilson Júnior trata do controle externo das políticas públicas educacionais, com analises destinadas a identificar pontos de aperfeiçoamento de tais políticas, com foco nas experiências de controle do TCE-GO e analisando a relação entre controle formal e controle material de contas, com vistas à efetividade do gasto público, para além do controle formal, mas também preocupado em evitar ativismo no controle de contas.

A pesquisa de Alberto Nogueira versa sobre a tentativa de localizar problemas nas práticas de gestão efetivadas nas políticas de acesso por cotas em concursos públicos, notadamente quanto a eventuais falhas nas comissões de hétero-identificação, segundo o autor.

A pesquisa de Caio Cela e de Amanda Alves tem por foco a análise e identificação de limites para a judicialização das políticas públicas educacionais, com foco na hipossuficiência e no mínimo existencial como dois dos importantes critérios de análise desses limites.

O trabalho apresentado por Mariana Cesco e Vladimir Brega se volta para o fenômeno da educação familiar e sua inserção ou adaptabilidade ao modelo de política pública de educação no país.

O texto de Paulo Souza trata da política nacional de educação e a ideia de educação integral, bem como, segundo o autor, os impactos e peso do binômico política-religião no desenho dos planos de educação no brasil, nos diferentes entes federativos, mas com enfoque na experiência específica do Estado do Rio de Janeiro. A análise se baseia na ideia da necessidade de conformação entre igualdade e diferenças na modulagem dessas políticas.

Manoel Macêdo, em seu trabalho, aborda a questão do tratamento socioeducativo oferecido a adolescentes infratores, no conjunto da política pública da criança e adolescente, analisando

as possibilidades de distorção do uso dessa ferramenta (instrumento), para mera contenção e privação de liberdade ao adolescente. Valeu-se de analise de dados em bases públicas para discussão da questão. Conclui que a baixa eficácia do atendimento sócio-educacional está fortemente relacionada à priorização de medidas de contenção para o adolescente infrator.

A pesquisa de Urá Lobato Martins e Vinícius Ferreira aborda, com base na biopolítica, as situações de exclusão, desrespeito aos direitos das mulheres, ausências de segmentação adequadas, outras contradições nas questões relativas políticas de controle de natalidade, com especial enfoque na questão do uso da laqueadura como uma prática revestida de muitas contradições no sistema de saúde, segundo os autores.

Em outro artigo, Urá Martins e Vinícius Ferreira realizaram análises documentais e interpretaram dados empírico para pesquisar outra situação de exclusão social e violência, relacionado ao fenômeno da impunidade na violência policial frente a homicídios de pessoas moradoras de comunidades no Rio de Janeiro, questão que também foi analisada sob a lógica da estratificação sociais e da interseccionalidade.

A pesquisa de Rebeca de Souza aborda a questão das decisões estruturais e do processo estrutural na experiência brasileira de controle de políticas públicas. Fazendo valer uma metodologia baseada uma conjugação de técnicas, a pesquisa delimitou temas específicos na área de acessibilidade e mobilidade para verificar as dificuldades e desafios da realização de processos estruturais no Brasil.

Linara Assunção, apresentou estudo científico sobre os efeitos sociais da obra pública da ponte que liga o Oiapoque (fronteira, no Estado do Amapá) e o território francês vizinho. Avalia que essa ponte binacional produziu uma transformação das práticas de fronteira, mais informais, para práticas formais para as interações que já eram estabelecidas entre as duas cidades vizinhas, em cada respectiva realidade, produzindo, contraditoriamente, uma segregação e separação entre essas populações.

O trabalho de Miriane Willers analisa a questão do custo dos direitos e a relação entre Estado Fiscal (dependência de arrecadação para prestação de serviços e utilidades públicas) e a efetividade de direitos. Analisa as dificuldade e as escolhas difíceis com as quais o Direito precisa lidar frente a essa característica do modelo de Estado fiscal.

A pesquisa de Robert Bonifácio e de Lucas Velasco aborda a construção de uma metodologia de análise de impacto legislativo na Câmara Municipal de Goiânia, em abordagem interdisciplinar com enfoque na produção de um know-how de avaliação de impacto aplicável na experiência parlamentar pesquisada.

Por fim, o trabalho científico de Darléa Carine e Rogério Nery, lança bases teóricas no campo do Direito e Políticas públicas, ao analisar o pensamento de Rawls quanto à noção de justiça como equidade, com foco na complementariedade da abordagem das capacidades desenvolvida por Nussbaum.

O desafio do primeiro evento virtual foi alcançado com êxito e vamos continuar pesquisando!

Boa leitura!

#continuepesquisando

Julia Maurmann Ximenes - ENAP

Samyra Haydêe Dal Farra Napoli - FMU

Saulo de Oliveira Pinto Coelho - UFG

Os artigos do Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

MUDANÇA DE PARADIGMA COMO REFLEXO DA DEFICIENTE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DO SISTEMA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

CHANGE OF PARADIGM AS A REFLECTION OF THE DEFICIENCY IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL POLICY OF THE SOCIO-EDUCATIONAL CARE SYSTEM

Manoel Antônio Silva Macêdo

Resumo

O presente artigo tem como finalidade analisar os efeitos da falta de implementação da política nacional do sistema de atendimento socioeducativo, através de planos e programas específicos. Utiliza-se o método de pesquisa comparativo para abordar as transformações nas políticas públicas e legislativas relacionadas entre o microssistema jurídico protetivo da infância e adolescência e a ciência do Direito Penal, a fim de se aferir o que é comum a ambos.

Palavras-chave: Bondade punitiva, Privação de liberdade, Doutrina da proteção integral, Direito penal juvenil

Abstract/Resumen/Résumé

The purpose of this article is to analyze the effects of the lack of implementation of the national policy of the socio-educational service system, through specific plans and programs. The comparative research method is used to address the changes in public and legislative policies related between the protective legal microsystem of childhood and adolescence and the science of Criminal Law, in order to assess what is common to both.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Punitive goodness, Deprivation of liberty, Doctrine of integral protection, Juvenile criminal law

Introdução

Segundo o Conselho Nacional de Justiça, dobrou o número de adolescentes em cumprimento de atos infracionais (REIS, 2016). A superlotação de unidades de internação também é uma realidade em nosso País (CONSELHO..., 2019). Tais fatos chamam atenção como indicativos de resistência ao sistema, resultando em pressão social pela responsabilização dos adolescentes infratores.

No artigo intitulado "A Ineficácia Das Medidas Socioeducativas no Combate às Reincidências de Atos Infracionais", Aguiar e Júnior (2019) relacionam a falibilidade da socioeducação à inclinação pela escolha de medidas de caráter punitivo, em detrimento do pedagógico, em razão da ausência de condições favoráveis e de apoio assistencial completo aos adolescentes e suas famílias.

Em breve diagnóstico sobre as políticas públicas adotadas para adolescentes em conflito com a lei, a então juíza auxiliar da Corregedoria Nacional de Justiça Sandra Aparecida Torres ressalta que:

> Houve um aumento indiscutível da violência como um todo. E isso tem feito com que a sociedade tenha um anseio por mais rigor, por mais punição. Há todo um movimento que permeia o Senado e a Câmara pela redução da maioridade penal.
> [...]
> A exclusão social, ou a falta de políticas públicas, é que reflete diretamente no aumento da criminalidade", afirma a juíza. No Brasil, preconiza-se em relação ao adolescente privado de liberdade uma medida com caráter de socioeducação, porque se entende que ele ainda está em formação. Mas, na prática, isso não acontece. Os estabelecimentos prisionais pouco se diferem daqueles onde há o cumprimento de medidas para menores. (REIS, 2016)

Não raro as exigências do bem comum influenciado pelo clamor popular se colocam em conflito com a excepcionalidade da drástica medida socioeducativa de internação. Nesse sentido, embora sejam apenas três as hipóteses previstas no art. 122 da Lei nº 8.069/1990, que justificam a aplicação da internação, vê-se na prática o seu uso cada vez mais frequente como mera forma de contenção de adolescentes infratores (VELLEDA, 2018).

Pretende-se, pois, analisar em que intensidade os critérios utilizados na escolha da medida mais adequada ao adolescente infrator são influenciados por um processo em curso de mudança de paradigma, resultante da percepção quanto à deficiência dos programas e serviços públicos disponíveis na realidade concreta.

1 Direito *versus* realidade

O art. 6º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelece que, em sua interpretação, deverão ser observados os fins sociais, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento. No entanto, numa conjuntura de aumento da criminalidade como a que vemos hoje, verifica-se a recorrente aplicação pelo Judiciário de medidas privativas de liberdade aos adolescentes infratores, sem a devida preocupação com os parâmetros interpretativos previstos pelo art. 6º do ECA.

Aliado a isso, a deficiência na implementação de políticas públicas sociais básicas de proteção especial e de justiça para crianças e adolescentes constitui uma realidade que não pode ser ignorada.

Entre os fatores de risco ambientais associados à adolescência, Letícia Graziela Costa e Débora Dalbosco Dell'Aglio destacam situações de vulnerabilidade socioeconômica, famílias numerosas, violência intrafamiliar e baixa escolaridade (LIBÓRIO; KOLLER, 2009, p. 220).

O fato de o Brasil possuir, desde 1988, uma Constituição detalhista no campo dos direitos fundamentais e uma legislação específica para regular o exercício de tais direitos por crianças e adolescentes não quer dizer que na prática tais direitos tenham sido satisfatoriamente implementados, haja vista a permanência de mentalidades ainda forjadas sob legislações produzidas em outros contextos sociais e culturais, consoante esclarece Maíra Zapater (ZAPATER, 2019, p. 34).

Como agravante para o quadro acima mencionado, Amin *et al*. citam a frequente inoperância do conselho tutelar nas comarcas, a despeito de sua responsabilidade pela fiscalização das entidades de atendimento, quer por carência de infraestrutura, quer em função da inexperiência de seus membros (AMIN *et al*., 2019, p. 790).

Esse panorama vem desequilibrando o sistema de cooperação e distribuição de competências entre União, Estados e Municípios para atendimento das diretrizes político-administrativas constantes na Lei nº 12.594/12, na Constituição Federal e no próprio texto do Estatuto da Criança e do Adolescente, que dependem, para o atingimento de seus objetivos, da eficácia de programas e serviços previstos no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

Segundo dados da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (2014), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontou-se um aumento de 44,9% do

número de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) existentes no país, de 2009 para 2013, abrangendo 72,5% de um total de 4.032 municípios.

Por outro lado, com relação ao número de Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), o Censo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) realizado em 2009 identificou que os cadastrados estão presentes em 1.099 municípios brasileiros, representando 19,8% do total de 5.564, dos quais a maioria tem uma única unidade.

Ainda mais preocupantes são os dados coletados no Relatório da Pesquisa Nacional das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto realizada de fevereiro a março de 2018, sobre a existência de comissão intersetorial do SINASE em apenas 16% do total de Municípios, assim como a elaboração dos Planos Municipais de Atendimento Socioeducativo em 58% do mesmo total (SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2018, p. 27).

2 A mudança de paradigma

A Constituição Imperial de 1824 foi a nossa primeira, ainda que não fosse democrática, tampouco classificasse o Brasil como Estado Democrático de Direito. Nela a noção de sujeito de Direito ainda não havia sido plenamente incorporada, de modo que crianças e adolescentes sequer faziam parte dessa categoria, salvo no que diz respeito à regência da menoridade do imperador (ZAPATER, 2019, p. 35-36).

Nesse período, a fase da tutela penal indiferenciada, em que indivíduos menores de 14 anos de idade eram responsabilizados pelo mesmo sistema que os adultos, perdurou até o início do séc. XIX, quando então o Código Criminal do Império de 1830 introduziu o critério biopsicológico, para aferição do discernimento relacionado à imputabilidade do jovem com idade entre 7 e 14 anos (JUNIOR, 2017, p. 30-41). Assim, pode-se afirmar que o critério biopsicológico foi o primeiro dado diferenciador entre os sistemas de punição aplicados aos menores de idade e aos adultos.

A transição do paradigma ocorreu nas primeiras décadas do século XX, quando o Código Mello Mattos (Decreto nº 17.943-A, de 1927), sob o viés positivista criminológico, promoveu uma intervenção judicial de “olhar seletivo”, a fim de superar as atrocidades perpetradas pela tutela penal indiferenciada. Nesse período, jovens pobres eram classificados em três faixas de inimputabilidade: a primeira abrangia os menores até os 14 anos, permitindo a segregação, se aquele fosse considerado portador de doença mental ou “abandonado”; a

segunda, para os menores entre 14 e 18 anos também possibilitava a segregação em escola de reforma; e a terceira, para os jovens entre 16 e 18 anos, admitia à critério do julgador, de acordo com a gravidade da conduta e as condições pessoais do agente, a sujeição à prisão comum, porém, em cela separada (JUNIOR, 2017, p. 50-58).

Assim, restou instaurada pelo Código Mello de Matos a Doutrina da Situação Irregular, desenvolvida com base numa política higienista, que privilegiava a análise do autor em detrimento do fato, levando a internações discricionárias do jovem declarado em "situação irregular", supostamente impelido ao crime (JUNIOR, 2017, p. 54-55).

Posteriormente, veio o Código de Menores de 1979, que, inclinado a uma política de transação ou conciliação, manteve as características de seu antecessor, com base nas quais o julgador tinha ampla discricionariedade para proceder ao etiquetamento e à criminalização da infância pobre, pouco importando a presença da infração penal para utilização da medida extrema de internação do adolescente (JUNIOR, 2017, p. 59-63).

O modelo da situação irregular encampado pelo Código de Menores de 1979, utilizava a palavra "menor" de forma estigmatizante, para se referir àquela criança ou adolescente que se encontrava em situação irregular, em geral, praticando ilícitos, a fim de justificar o seu tratamento como objeto de tutela e não sujeito de direitos (ZAPATA, 2016, p. 15).

Em meio à segregação indiscriminada de jovens, e a partir do colapso financeiro do Estado do bem-estar social, a doutrina da proteção integral, idealizada pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989, foi incorporada ao ordenamento interno pelo Decreto nº 99.710/1990. Nesse período, promoveu-se a transição do menor em situação irregular para o sujeito de direitos em condição peculiar, a quem foram asseguradas diversas garantias contra interferências arbitrárias do Estado, tal como o direito ao devido processo e a imposição legal do uso da privação da liberdade apenas como último recurso socioeducativo (JUNIOR, 2017, p. 65-69).

Enfim, a definitiva ruptura com relação à defasada legislação menorista ocorreu após a aprovação da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), que assegurou à criança e ao adolescente um sistema permeado de garantias materiais e processuais.

No mesmo sentido, Fabiana Botelho Zapata afirma que:

> O modelo/paradigma/doutrina da proteção integral surgiu em substituição ao modelo da situação irregular ou doutrina do direito do menor, que era fundado no binômio carência/delinquência. (ZAPATA, 2016, p. 15)

A presente análise histórica do sistema jurídico-legal destinado à proteção dos direitos da criança e do adolescente destina-se à verificação da existência de uma racionalidade que explique o comportamento do julgador e demais operadores do sistema de justiça, caracterizado pelo retrocesso ideológico da Doutrina da Proteção integral.

3 Hipertrofia punitiva

Em que pese ter havido a mudança de paradigma com o fim da tutela penal indiferenciada em relação ao adolescente infrator, ainda hoje constatam-se resquícios das práticas penais do sistema anterior, como a que autoriza, pelo prazo de cinco dias, a possibilidade de manutenção de adolescentes em repartição policial destinada a adultos (art. 184, § 2º, ECA).

Inobstante isso, com a finalidade mudar o panorama da execução das medidas destinadas a adolescente infrator, a reforma promovida pela Lei do SINASE ressignificou vários direitos protetivos resultantes do novo paradigma, alinhando o sistema socioeducativo às diretrizes internacionais estabelecidas por valores humanitários.

Embora coordenado pela União, o SINASE é integrado pelos sistemas estaduais, distrital e municipais, que são os responsáveis pela elaboração e implementação, em regime de colaboração, dos respectivos programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

Roberto João Elias consagra a importância da municipalização dos programas de atendimento, já que o município é o ambiente mais próximo e mais apropriado para manter a convivência do beneficiário com o seu meio comunitário próprio (ELIAS, 2010, p. 81).

Contudo, a falta de estruturação dos serviços e programas em todos os níveis de formulação das políticas sociais públicas vem transformando o discurso protetivo, no sentido de dessocializar e estigmatizar o adolescente infrator, por meio da contenção em meio fechado.

Nesse sentido, afirmam Ramidoff e Ramidoff:

> A Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) apesar do lapso de tempo considerável da sua entrada em vigor, ainda precisa e por isso mesmo, é dependente de emancipação cultural, ideológica, política e social, isto é, do estabelecimento de pautas públicas que adotem entre suas temáticas os assuntos e interesses afetos à infância e à juventude para a implementação efetiva dos direitos fundamentais desses novos cidadãos. [...]

> Entretanto, ainda é possível observar que, em inúmeros núcleos familiares, bem como nos diversos segmentos sociais e também, em todos os níveis de governo, que muito ainda deverá ser realizado para que se possa efetivamente estabelecer, não só oportunidades e acessos, mas, propriamente, os direitos individuais e as garantias fundamentais afetos à infância e à juventude. (RAMIDOFF; RAMIDOFF, 2017, p. 24-25)

Sem a merecida atenção, a orientação política voltada para implementação de programas e serviços assecuratórios da concretude estrutural e funcional da Rede de Proteção e dos sistemas de garantias ainda resiste como uma das formas de evitar a reprodução de violências no meio social, mediante o acompanhamento institucional dos núcleos familiares dos adolescentes.

Consoante destaca Luciano Alves Rossato, o SINASE foi pensado como o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, incluindo desde as políticas, planos e programas específicos de atenção aos adolescentes autores de atos infracionais nos planos municipal, estadual e federal, até a execução de medidas socioeducativas, por meio do estabelecimento de proteções diferenciadas aos novos sujeitos de direito, contra toda sorte de preconceito, negligência, abandono e violência (ROSSATO, 2019, p. 688).

Dada a importância do atendimento socioeducativo, nota-se que o temor quanto à possibilidade de reincidência na prática de ato infracional, devido à ineficácia no cumprimento de medidas em meio aberto, vem sendo incorporado como fator determinante para a escolha da medida socioeducativa mais adequada.

Assim, é essencial que as instâncias públicas do sistema de garantias assumam a responsabilidade de buscar um caminho definitivo para a implementação dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, nos diversos âmbitos e instâncias sociais e políticas, uma vez que, consoante afirma Roberto João Elias, a proteção integral "há de ser entendida como aquela que abranja todas as necessidades de um ser humano para o pleno desenvolvimento de sua personalidade" (ELIAS, 2010, p. 12).

Por isso, a necessidade de se garantir o funcionamento da Rede de Atendimento estruturada com base no paradigma da proteção integral, eis que compreendida como:

> [...] o conjunto de instituições, princípios, regras, objetivos e metas que dirigem a elaboração de planos destinados à tutela dos direitos da população infantojuvenil, permitindo, dessa forma, a materialização do que é determinado, idealmente, pela ordem jurídica. (AMIN *et al*., 2019, p. 486)

É nesse ponto em especial que se dá o embate entre a teoria jurídico-protetiva e a interpretação ideológica repressivo-punitiva: a primeira opera de forma integrada ao Estatuto da Criança e do Adolescente; ao passo que a segunda subjaz à dogmática do Direito Penal, como mecanismo de reprodução da violência, através da limitação, dor e castigo daqueles que apresentam comportamentos desviantes.

Em contraste com a fase da vida em que a personalidade e o caráter do adolescente estão se sedimentando, a visão dogmática do Direito Penal exibe sua preferência pela institucionalização prematura e duradoura desses seres em formação como pronta solução ao conflito com a lei. Nota-se essa visão em proposições legislativas como a do Projeto de Lei nº 6.216/2016, de autoria do Deputado Federal Delegado Waldir - PR/GO, que aumenta o tempo máximo da medida socioeducativa de internação de três para nove anos. Em sua justificativa, o parlamentar destacou como origem da proposição o atendimento da solicitação feita pelo Juiz da vara de Infância e Juventude da Comarca de Jataí/GO, descontente com o número cada vez maior de adolescentes envolvidos em atos infracionais:

> Se não bastasse, o Estado não dispõe de centros de internação suficientes para o cumprimento da medida socioeducativa aplicada ao menor, ou seja, na prática nada é aplicado ao infrator.
> [...]
> Isso fez com que houvesse um aumento gritante de roubos praticados por menores na Comarca, os quais se utilizam de arma de fogo ou branca, agem com violência, às vezes à luz do dia, e, após o decurso de cinco dias na delegacia de polícia, são colocados em liberdade, e voltam a delinquir.
> [...]
> É indubitável que somente o asseveramento da medida socioeducativa não vai resolver o problema relacionado aos adolescentes envolvidos em atos infracionais, mesmo porque é do conhecimento de todos que se trata de um problema social, envolvendo todo um contexto familiar e estrutural.
> [...]
> Um menor infrator, atualmente, é muito mais perigoso e inconsequente do que um criminoso maior de idade, posto que os adolescentes praticam atos com violência, ceifam a vida de pessoas, traficam, roubam, furtam, e não podem ser punidos, por se tratar de "pessoa em desenvolvimento". (BRASIL, 2016)

Entretanto, a mera exasperação da punição corresponde a negligenciar o fato de que o adolescente é um indivíduo em formação, sem olvidar que tal alternativa aponta na direção da metodologia repressiva do Direito Penal (SANTOS, 2016).

Sobre a fase peculiar em que se encontra o adolescente, Amim *et al*. ensinam que:

> Atitudes impensadas, variações de humor, tempestade hormonal, onipotência juvenil são características comuns a esta fase de formação fisiológica do adolescente, justificando tratamento diferenciado por meio da lei especial que o acompanha durante esta etapa de vida. (AMIN *et al*., 2019, p. 84)

Com efeito, sob o pretexto de suprir as deficiências na execução das funções sociais assumidas pelo Estado, constata-se a hipertrofia de um Direito Penal Juvenil, com base no qual as medidas socioeducativas apresentam natureza jurídica de cunho, eminentemente, sancionatório penal, em desprestígio ao aspecto pedagógico, que mira a reeducação do adolescente conflitante com a lei (RAMIDOFF; RAMIDOFF, 2017, p. 121-122).

Assim como a proposta reducionista antes comentada, o incidente de desconsideração de inimputabilidade penal previsto no projeto de Emenda à Constituição – PEC nº 33/2012 (BRASIL, 2012), constitui um possível retorno à tutela penal indiferenciada, sob duplo aspecto, consoante aponta Carvalho: por reintroduzir o critério biopsicológico, conforme regras previstas no Código Criminal do Império e no Código Penal de 1890; e em razão de que a desconsideração da inimputabilidade acarretaria a segregação de adolescentes, a partir de 16 anos em estabelecimentos penais comuns (JUNIOR, 2017, p. 44-46).

Para Ramidoff e Ramidoff, a superação da onipotência legislativa na seara da infância e juventude depende do reconhecimento da importância do discurso interdisciplinar, com apreço à dimensão social da formação humana, sob pena de se incorrer na automatização das funções públicas divorciadas da solidariedade humana e do princípio da dignidade do indivíduo, como norte seguro para realização da própria Constituição Federal (RAMIDOFF; RAMIDOFF, 2017, p. 180-183).

Sem a perspectiva interdisciplinar, através do aprimoramento do sistema de controle e cumprimento das medidas protetivas e socioeducativas, sobretudo em meio aberto, dificilmente conseguiremos assegurar condições de redução das desigualdades e da exclusão social, fazendo prevalecer a centralidade da pessoa humana frente a um pretenso Direito Penal Juvenil, que enxerga os adolescentes apenas como um problema.

4 A bondade punitiva e a Lei do SINASE

O SINASE regulamenta os procedimentos destinados à ordenação das atribuições legais, bem como ao acompanhamento, cumprimento, e efetivação das determinações judiciais destinadas à responsabilização diferenciada do adolescente a quem se atribui a prática de ação conflitante com a lei (RAMIDOFF; RAMIDOFF, 2017, p. 13-14).

Para funcionar, o SINASE vincula-se à integração entre os Sistemas de Atendimento Socioeducativo dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, e respectivos planos, políticas e programas específicos de atendimento.

Ante à constatação do ajuizamento de ações civis públicas pela implementação dos programas e serviços do SINASE, reforça-se o argumento de que o atendimento socioeducativo em meio aberto não tem a efetividade necessária para acompanhar e avaliar o cumprimento das medidas impostas pelo Judiciário (BRASIL, 2013).

Outrossim, o entendimento de que a medida socioeducativa vem perdendo sua carga pedagógica, em função da falta de alternativas ressocializadoras, denota, com primazia, um caráter punitivo, indiferente à dimensão psicossocial do adolescente em ação conflitante com a lei, tornando-o, novamente, sujeito à vitimização e estigmatização.

Nesse âmbito, a presença da bondade punitiva do julgador distanciada do contato com a realidade social representa um indício de possível retorno aos predecessores sistemas de punição. Em outras palavras, exsurge clara a opção pelo Direito Penal, quando, para o "bem" do adolescente, o juiz aplica uma medida privativa de liberdade em detrimento de testar a eficácia de medidas socioeducativas em meio aberto, por, previamente, considerá-las insuficientes.

Dessa maneira, é preciso hoje responder à seguinte pergunta: será que a deficiente política de atendimento ao adolescente infrator está revitalizando o superado paradigma da repressão/punição por meio de um Direito Penal Juvenil, comprometido apenas em facultar oportunidades processuais para contradição de interesses?

Sob a referida ótica, a bondade punitiva se manifesta através do encarceramento preventivo, ao invés de perscrutar as verdadeiras motivações da opção adotada, desconsiderando a desigualdade social e o determinismo produzido pelo sistema dogmático jurídico-penal, como alternativa eloquente às proposições de redução da maioridade penal.

Ao mesmo tempo, a crise do Direito Penal, caracterizada pelo aumento incessante da criminalidade ante o insucesso da política de encarceramento em massa como resposta estatal, dá sinais contraditórios das premissas epistemológicas do Direito Penal Juvenil, como realizável substitutivo da Doutrina da Proteção Integral.

Diante desse grave quadro, algumas poucas vozes se levantam contra o movimento parlamentar no sentido da redução da maioridade penal dos nossos adolescentes, a exemplo de Luciano Alves Rossato, que entende serem inconstitucionais eventuais propostas de emenda constitucional que tenham por intuito reduzir a maioridade penal, pois atingem direito fundamental de adolescente (ROSSATO, 2019, p. 366).

Considerações finais

A forma simplista de pensar a medida socioeducativa privativa de liberdade como mais adequada ao adolescente infrator confirma a hipótese pessimista de impossibilidade de ressocialização do mesmo, ignorando que o processo de estigmatização se agravará, ainda mais, nos casos em que ainda há chances de recuperar o jovem e afastá-lo da reincidência.

Do mesmo modo, a hipertrofia punitiva falha por não reconhecer a importância da política de atendimento, como mecanismo assecuratório de proteção e emancipação dos adolescentes, ora sujeitos de direito.

A tentativa de introdução do Direito Penal Juvenil, por meio de proposições legislativas como o PL 6216/2016 e a PEC nº 33/2012, tencionam muito mais agravar a resposta punitiva do que promover um equilíbrio entre os direitos e garantias fundamentais do adolescente e os interesses sociais do bem comum.

Nesse ínterim, conquanto a Lei do SINASE estabeleça no art. 35 que a execução das medidas socioeducativas se pautará pelos princípios da legalidade excepcionalidade da intervenção judicial, prioridade a práticas restaurativas, proporcionalidade, brevidade, individualização, mínima intervenção, não discriminação, e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, o processo socioeducativo hoje em vigor no País está longe de assegurar efetividade a tais diretrizes.

A mínima intervenção, por exemplo, restringe o processo de execução ao necessário para a realização dos objetivos da medida socioeducativa imposta. Disso decorre a importância de se ter um Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, em pleno funcionamento, para o atingimento dos elementos mínimos contidos no PIA (Plano Individual de Atendimento), através de atividades de integração, apoio e participação da família, no cumprimento de medida socioeducativa, no âmbito de programas e serviços públicos voltados à socioeducação.

No caso de permanecer a inação para assegurar a efetividade das instâncias da política de atendimento à criança e adolescente, caminharemos para o retorno à ideologia repressivo-punitiva, em que predominam soluções meramente repressivas do fenômeno social que envolve o adolescente infrator.

Dessa forma, impõe-se evitar a contaminação do discurso jurídico pela pressão popular e pelos sintomas da falta de implementação de políticas públicas, sob pena de restar prejudicado todo o sistema de garantias, fruto da doutrina da proteção integral, levando à transição do atual sistema protetivo para o Direito Penal Juvenil.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Raylena da Silva; ULISSES JÚNIOR, Luiz José. A Ineficácia Das Medidas Socioeducativas no Combate as Reincidências de Atos Infracionais. [*S.l.*], 5 nov. 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/eca/a-ineficacia-das-medidas-socioeducativas-no-combate-as-reincidencias-de-atos-infracionais/>. Acesso em: 28 mar. 2020.

AMIN, Andréa Rodrigues *et al*. Curso de direito da criança e do adolescente : aspectos teóricos e práticos. Coordenação Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade Maciel. – 12. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm>. Acesso em: 2 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>. Acesso em: 23 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2012]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm>. Acesso em: 23 abr. 2019.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 33/2012. Altera a redação dos arts. 129 e 228 da Constituição Federal. Brasília, 10 abr. 2012. Brasília: Senado Federal [2012]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=4427012&ts=1553284231288&disposition=inline>. Acesso em: 6 maio 2019.

BRASIL. Projeto de Lei 6.216/2016. Dispõe sobre a internação e as medidas socioeducativas do adolescente em conflito com a lei. Brasília, 4 out. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1495700&filename=PL+6216/2016>. Acesso em: 4 maio 2019.

BRASIL. MPDFT. Promotoria de Justiça da Defesa da Infância e da Juventude. Ação Civil Pública de Obrigação de Fazer com Pedido de Antecipação de Tutela. Ref.: Procedimento Administrativo n° 034547/12-19. Brasília, 3 dez. 2013. Disponível em: <http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/noticias/dezembro_2013/ACP.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2019.

CAVALCANTE, Talita. IBGE: número de centros de Referência em Assistência Social cresce quase 50%. AGÊNCIA BRASIL. Rio de Janeiro, 14 maio 2014. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-05/ibge-centros-de-referencia-em-assistencia-social-crescem-quase-50-nos-ultimos>. Acesso em: 29 abr. 2020.

CENSO SUAS 2009 - CREAS.-- Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/CensoSuas2009Creas.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). Levantamento do CNMP indica que há superlotação em unidades de atendimento socioeducativo no Brasil. Brasília, 24 set. 19. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/12528-levantamento-do-cnmp-indica-que-ha-superlotacao-em-unidades-de-atendimento-socioeducativo-no-brasil>. Acesso em: 29 abr. 2020.

COSTA, Letícia Graziela Costa; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. A rede de apoio social de jovens em situação de vulnerabilidade social. *In*: LIBÓRIO, Maria Coimbra; KOLLER, Silvia Helena (orgs.). Adolescência e juventude: risco e proteção na realidade brasileira. – São Paulo: Casa do Psicólogo, 2009.

ELIAS, Roberto João. Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente. 4. São Paulo Saraiva, 2010.

JUNIOR, Alderico de Carvalho. O adolescente responsável: Imputabilidade, Sociabilidade e Necessidade – Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

RAMIDOFF, Mário Luiz; RAMIDOFF, Luísa Munhoz Bürgel. Lições de direito da criança e do adolescente: ato infracional e medidas socioeducativas. 4. ed. rev., atual. Curitiba: Juruá, 2017.

RAMIDOFF, Mário Luiz. Sinase : Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. – 2. ed. – São Paulo : Saraiva, 2017.

REIS, Thiago. Política. Em 1 ano, dobra nº de menores cumprindo medidas no país, diz CNJ. Dados são do Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei. São 189 mil adolescentes; tráfico é o que mais configura atos infracionais. São Paulo, 25 nov. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/em-1-ano-dobra-n-de-menores-cumprindo-medidas-no-pais-diz-cnj.html>. Acesso em: 23 abr. 2019.

ROSSATO, Luciano Alves. Estatuto da Criança e do Adolescente Lei n. 8.069/90: comentado artigo por artigo. 11. ed. - São Paulo: Saraiva, 2019.

SANTOS, Maria Tereza. HuffPost Brasil. O massacre no Carandiru e a falência do sistema prisional brasileiro. Opinião. São Paulo, 28 set. 2016. Disponível em: <https://www.huffpostbrasil.com/maria-tereza-santos/o-massacre-no-carandiru-e-a-falencia-do-sistema-prisional-brasil_a_21698928/>. Acesso em: 9 maio 2019.

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Pesquisa Nacional de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto. [*S.l.*], fev./mar. 2018. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/relatorios/Medidas_Socioeducativas_em_Meio_Aberto.pdf>. Acesso em: 1 maio 2020.

VELLEDA, Luciano. Medidas Socioeducativas. Em seis anos, número de jovens cumprindo medida privativa de liberdade aumenta em 58,6%. Rede Brasil Atual (RBA). [S.l.], 9 fev. 2018. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2018/02/em-seis-anos-numero-de-jovens-cumprindo-pena-aumenta-em-58/>. Acesso em: 1 maio 2020.

ZAPATA, Fabiana Botelho. Direitos da criança e do adolescente. São Paulo: Saraiva Educação, 2016.

ZAPATER, Maíra. Direito da criança e do adolescente. São Paulo: Saraiva, 2019.