

# Sistema socioeducativo brasileiro: uma ficção normativa não realizada

*Cássio Silveira Franco*

*Universidade Estadual do Ceará - UECE*

*Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota*

*Universidade Estadual do Ceará - UECE*

<https://revistas.uece.br/index.php/inovacaotecnologiasocial/article/view/10541>

## Resumo

Ao analisar a evolução histórica das principais correntes doutrinárias adotadas pelo Brasil, concernentes ao tratamento dispensado a crianças e adolescentes, podemos perceber que o conjunto de crenças e valores vigentes em cada período foram passo a passo contrastados por novos ideais humanitários. Neste sentido, a narrativa percorrida pelo artigo evidencia que: a) A evolução dos marcos doutrinários não acontece aos saltos, mas sim de forma gradual e como resultado das disputas políticas de cada período; b) Apesar dos avanços conquistados por cada evolução, resquícios dos velhos paradigmas permanecem de forma latente, numa incessante dialética que se opera no cotidiano das relações societárias e institucionais; e c) Que a baixa efetividade do ECA e do SINASE podem ser explicadas em virtude da descontextualização conceitual e da descontextualização institucional que se processam durante sua fase de implementação. Nesta perspectiva, o texto inicia pelos meandros da elaboração do marco internacional ocorrido na Europa do século XIX e sua influência em nossa legislação. A seguir, destaca a evolução das leis de responsabilização juvenil no Brasil a partir das três principais correntes jurídico-doutrinárias utilizadas pelo legislador pátrio (a DOCTRINA DO DIREITO DO MENOR, a DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR e a DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL). Na sequência, algumas considerações sobre as insuficiências e os gargalos do atual marco regulatório são apresentadas de forma a evidenciar-lo como uma ficção normativa não realizada, embora necessária à implementação dos novos paradigmas civilizacionais almejados.

**Palavra-chave** direitos humanos; direito da criança e adolescente; garantia de direitos; evolução doutrinária; implementação de políticas públicas.

## Abstract

When analyzing the historical evolution of the main doctrinal currents adopted by Brazil, concerning the treatment given to children and adolescents, we can see that the set of beliefs and values in force in each period were, step by step, contrasted by new humanitarian ideals. In this sense, the narrative covered by the article shows that: a) The evolution of the doctrinal milestones does not happen in leaps, but rather gradually and as a result of the political disputes of each period; b) Despite the advances achieved by each evolution, remnants of the old paradigms remain latent, in an incessant dialectic that operates in the daily routine of societal and institutional relations; and c) That the low effectiveness of ECA and SINASE can be explained by the conceptual decontextualization and institutional decontextualization that take place during their implementation phase. In this perspective,

the text begins with the intricacies of the elaboration of the international framework that took place in nineteenth-century Europe and its influence on our legislation. Next, it highlights the evolution of juvenile accountability laws in Brazil from the three main legal and doctrinal currents used by the Brazilian legislator (the DOCTRINE OF THE LAW OF THE MINOR, the DOCTRINE OF THE IRREGULAR SITUATION and the DOCTRINE OF INTEGRAL PROTECTION). some considerations about the insufficiencies and the bottlenecks of the current regulatory framework are presented in order to evidence them as an unrealized normative fiction, although necessary to the implementation of the desired new civilizational paradigms.

**Key-word** human rights; child and adolescent rights; guarantee of rights; doctrinal evolution; implementation of public policies.

## Introdução

### **A influência do marco normativo internacional em nossa legislação**

Ao analisar a evolução das correntes doutrinárias ao longo do tempo podemos perceber que foram concebidas pelas contradições existentes entre as crenças e os valores característicos de cada período. Estas concepções, foram passo a passo contrastadas por outros conjuntos de ideais a serem atingidos, numa espécie de “norte direcionador” necessário para romper os conflitos e velhos paradigmas até então vigentes. Destaco neste sentido, que o atual marco regulatório garantista passou por um longo processo de disputas e concepções acerca de quais grupos e categorias seriam detentores de tais direitos. Durante boa parte da história por exemplo, mulheres e negros não faziam parte deste grupo permanecendo a margem de uma sociedade marcada pelos privilégios discriminatórios de gênero e etnia onde somente homens brancos e detentores de propriedade eram os eleitos para a proteção das garantias legais. Neste sentido, destaca-se ainda que até o início do século XX as crianças também não possuíam normas de proteção pois não eram reconhecidas como sujeito de direitos.

A partir da segunda guerra mundial, por exemplo, em uma Europa marcada pela fome, recessão econômica e expansão do capitalismo, crianças e adolescentes foram pela primeira vez percebidas de forma particular e prioritária. Contudo, se por um lado os horrores do nazifascismo não podiam mais ser tolerados, por outro a revolução industrial exigia um trabalho assalariado barato, mesmo que ocupado por seres humanos no início de sua formação biológica.

Foi num contexto de contraponto a esta situação que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 preconizou em seu fundamento primordial a noção de que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”. Assim, em virtude de sua “abrangência”, pôde ser considerada como um documento “cosmopolita” em relação ao seu significado universal, do ponto de vista do acesso ao direito por todo e qualquer “ser humano”.

Com efeito, os direitos assegurados no plano internacional pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) se apresentam como standarts de reconhecimento de que os humanos são inerentes, inalienáveis e singulares a seus direitos. [...] abriu o diálogo entre os países no plano internacional, não apenas na jurisdição doméstica dos Estados, mas fundamentalmente no âmbito internacional sobre os direitos humanos, com vistas à proteção normativa do ser humano como sujeito de direitos. [...] É interessante destacar que desse dispositivo protetivo erigiu-se um sistema no qual as Nações Unidas se preocuparam em reconhecer e proteger, ao menos no âmbito normativo, pelos tratados internacionais de caráter geral, os direitos das crianças. (SANTOS; KRONBAUER, 2019, p. 7)

Conforme destaca Assy (2020), estes axiomas, sob o ponto de vista do alcance e da realidade de sua fruição por “todos”, evidenciaram-se como uma “ficção real”<sup>1</sup> pois se apresentaram com uma baixa densidade fenomenológica, ou seja, eles eram (ou ainda são!?) raramente alcançados por “todos”, ficando via de regra disponíveis somente às classes dominantes e caracterizadas por uma cultura adultocêntrica, eurocêntrica, cristã, racista e homofóbica.

Somente em 1959 com a Declaração Universal dos Direitos da Criança é que pela primeira vez na história a população infanto-juvenil é posta na condição sujeito de direitos. O documento, adotado pela Assembleia da Organização das Nações Unidas (ONU) em 20 de novembro, trouxe inovações importantes especialmente a definição de criança a qual está prevista no seu preâmbulo da seguinte maneira: “Considerando que a criança, em decorrência de sua imaturidade física e mental, precisa de proteção e cuidados especiais, inclusive proteção legal apropriada, antes e depois do nascimento”.

Em 20 de novembro de 1989, dez anos após a adoção do ano internacional da criança em 1979, foi proclamada pelas Nações Unidas a Convenção dos Direitos da Criança (CDC), contemplando 54 artigos divididos por reconhecimento de direitos infantis em distintas dimensões, quais sejam: i) os direitos à sobrevivência; ii) os direitos relativos ao desenvolvimento; iii) os direitos relativos à proteção e; iv) os direitos de participação.

No Brasil, a CDC é posterior ao artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), materializado pela Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, já que foi ratificada pelo Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990. Nesse aspecto, não há dúvidas sobre a influência que os movimentos no plano internacional tiveram no processo de elaboração de nossa Carta Magna.

Até aqui, a legislação internacional evoluiu no sentido do reconhecimento e na garantia de direitos relacionados essencialmente à promoção do pleno desenvolvimento físico, social e mental de crianças e adolescentes, mas não se reportou de forma específica às questões de responsabilização juvenil pelo cometimento de crime ou contravenção penal. Este tema tomou destaque somente com a publicação da Resolução n.º 40-33 da Assembleia Geral das Nações Unidas, conhecida mundialmente como Regras de Beijing. Nela são destacadas a importância da implementação de uma Justiça da Infância e da Juventude ser concebida como parte integrante do processo de desenvolvimento de cada país estabelecendo, portanto, uma diferenciação no tratamento com relação aos adultos.

Mas foi somente em 1990 com as Diretrizes de Riad para a Prevenção da Delinquência Juvenil que foi reconhecido a necessidade de estabelecimento de critérios específicos para a prevenção da delinquência juvenil.

De forma sintética, o quadro 4 abaixo apresenta uma relação com os principais tratados sobre Direitos Humanos que influenciaram de forma decisiva a construção de um novo paradigma relativo à garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

**Quadro 1 - Tratados de direitos humanos sobre criança e adolescente**

ANO	MARCO REFERENCIAL	CARACTERÍSTICAS
1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos.	Nesta declaração é feita uma tímida abordagem aos direitos da criança. Seu objetivo era promover a igualdade de tratamento entre crianças concebidas dentro e fora do matrimônio, tendo em vista os elevados casos de abusos contra mulheres, que por sua vez geraram um também enorme número de “crianças sem pai”.

<sup>1</sup> Expressão cunhada pela advogada e filósofa Bethania Assy em palestra proferida no programa Café Filosófico da Tv Cultura. ASSY, Bethania. Os direitos são ficcionais? 2019. (1h49m). Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=T\\_eXibue6gM](https://www.youtube.com/watch?v=T_eXibue6gM).

1959	Declaração Universal dos Direitos da Criança.	Elaborada pela ONU, coloca, pela primeira vez, a população infante-juvenil na condição de sujeito de direitos. Também atribui ao Estado a obrigação de oferecer proteção especial à criança com o objetivo de promover seu desenvolvimento físico, social e mental.
1966	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.	Aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 226(1) de dezembro de 1991, ratificado em janeiro de 1992 e promulgado pelo Decreto 592 de julho de 1992. Em seu art. 24, trata especificamente dos direitos de toda a criança a: registro ao nascer, nome, nacionalidade e há nenhum tipo de discriminação (sexo, cor, religião, origem nacional, situação econômica)
1985	Regras Mínimas Das Nações Unidas Para a Administração da Justiça e Da Juventude – Regras de Beijing.	Destaca a importância da implementação da Justiça da Infância e da Juventude ser concebida como parte integrante do processo de desenvolvimento de cada país.
1989	Convenção Internacional dos Direitos da Criança.	Colocando-a de vez, crianças e adolescentes, como sujeito de direitos, e obrigando aos Estados que dela são signatários a protegê-las, promovendo de forma plena seus direitos.
1990	Regras mínimas das nações unidas para proteção de jovens privados de liberdade.	Mecanismos de alcance das regras postas nas diretrizes de RIAD, com o intuito de estabelecer que a privação de liberdade será o último recurso e pelo menor espaço de tempo possível
1990	Diretrizes das nações unidas para a prevenção da delinquência juvenil – diretrizes de RIAD.	Tem como objetivo principal estabelecer um conjunto de regras mínimas aceitáveis pelas Nações Unidas para a proteção dos jovens privados de liberdade sob qualquer forma, compatíveis com os direitos humanos e liberdades, tendo em vista combater os efeitos nocivos de qualquer tipo de detenção e promover a integração na sociedade.

Fonte: Elaborado pelo autor

## Da indiferença à proteção integral

Segundo Neto (2012), a legislação brasileira referente a crianças e adolescentes pode ser considerada, “como um resultado de décadas de luta pela democracia, pelos direitos humanos e pelo desenvolvimento humano auto-sustentado”. Concebida a partir de influências doutrinárias e principiológicas emanadas de diferentes tratados, pactos e diretrizes internacionais<sup>2</sup>, avançamos enquanto conquista civilizatória ao promulgarmos nosso marco democrático e garantista de direitos.

Saraiva (2013, p. 15) enumera que, do ponto de vista normativo, em termos de responsabilização juvenil, é possível dividir a história do Direito brasileiro em três etapas distintas: a) de caráter penal indiferenciado, caracterizada por tratar adultos, crianças e adolescente da mesma forma; b) de caráter tutelar, originária dos Estados Unidos da América e c) de caráter penal juvenil, onde se caracteriza a responsabilização juvenil dos jovens.

[...] a primeira etapa, do caráter indiferenciado, é a marca do tratamento dado pelo direito desde o nascimento dos códigos penais, de conteúdo eminentemente retribucionista, do século XIX até a primeira década do século XX. Esta etapa caracteriza-se por considerar os menores de idade praticamente da mesma forma que os adultos, fixando normas de privação

<sup>2</sup> Uma boa parte destes instrumentos internacionais foram incorporados à legislação brasileira por meio de procedimentos normativos e utilizados como norteadores na construção das políticas relacionadas a todas as crianças e adolescentes, sem distinção, incluindo os adolescentes a quem se atribuem a prática de ato infracional.

de “liberdade por um menos pouco menos tempo que os adultos e a mais absoluta promiscuidade”, na medida em que eram recolhidos todos ao mesmo espaço. O segundo momento, do caráter tutelar da norma, tem sua origem nos Estados Unidos e se irradia pelo mundo, no início do século XX. Num período de tempo de vinte anos, iniciando em 1919 com a Legislação da Argentina, todos os países da América Latina adotaram o novo modelo, resultante da profunda indignação moral decorrente da situação de promiscuidade do alojamento de maiores e menores nas mesmas instituições. As novas ideias foram introduzidas a partir do chamado Movimento dos Reformadores. [...] A terceira etapa, com o advento da Convenção das Nações Unidas de Direitos da Criança, inaugura um processo de responsabilidade juvenil, caracterizada por conceitos como separação, participação e responsabilidade [...] Esta terceira etapa, no Brasil, que foi pioneiro na América Latina, estabelecendo uma ruptura tanto com o modelo de caráter penal indiferenciado quanto com o modelo tutelar, foi inaugurada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069/90. (SARAIVA, 2013, p. 15-16)

Em contrapartida a esta caracterização enquanto direito penal juvenil, Santos (2013), defende que o ordenamento jurídico brasileiro, seguiu três principais correntes jurídico-doutrinárias: a) Doutrina Do Direito Do Menor; b) Doutrina Da Situação Irregular; e c) Doutrina Jurídica Da Proteção Integral.

## **A Doutrina do Direito do Menor**

No período em que vigorava o regime imperial brasileiro, as normas vigentes eram as conhecidas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas. Estas legislações nada mais eram do que uma “cópia” das leis vigentes em Portugal. Vigoraram por um período de aproximadamente dois séculos, sendo que, apresentavam algumas diferenciações quanto à punição e que eram levadas em conta pelo critério da idade.

Em seguida, a legislação vigente passou a ser o Código Criminal do Império, promulgado em 16 de dezembro de 1830. Seu conteúdo era fortemente influenciado pelos códigos da França e pelo Código Napolitano. Segundo Wilson Donizeti Liberati (2002, p. 28):

Pelo Código Criminal do Império, os menores de 14 anos estavam isentos da imputabilidade pelos atos considerados criminosos por eles praticados. Os infratores que tinham menos de 14 anos e que apresentassem discernimento sobre o ato cometido eram recolhidos às Casas de Correção, até que completassem 17 anos. Entre 14 e 17 anos, estariam os menores sujeitos à pena de cumplicidade (2/3 do que cabia ao adulto infrator) e os maiores de 17 e menores de 21 anos gozavam de atenuante da menoridade.

Após isso, em 1871, o conhecido Visconde de Rio Branco, propôs a chamada “Lei do Ventre Livre” ou também chamada “Lei Rio Branco”. Esta lei considerava livre todas as crianças nascidas de mulher escrava, após sua promulgação. Podemos dizer que a Lei do Ventre Livre foi um dos principais passos para a abolição da escravidão no Brasil e uma forma de “proteção” às crianças nascidas na época, que mesmo sendo filhas de escravos, seriam consideradas livres.

O quadro histórico brasileiro resumia-se em um declínio do cultivo do café, fim da escravatura e início do processo de industrialização decorrente da vinda de imigrantes europeus em busca de novas oportunidades de emprego. Tal situação conduziu a sociedade da época a uma crise devido à urbanização antecipada e desregulada, onde muitas crianças

estrangeiras eram abandonadas ou rejeitadas e as descendentes dos negros escravizados lançadas a própria sorte. Com isso, em São Paulo, surgiu em 1896, a “Casa dos Expostos”, locais onde estas crianças abandonadas eram abrigadas. No entanto, consta que, a Irmandade da Santa Casa do Rio de Janeiro, no ano de 1738, já havia criado instituição parecida, chamada de a “Roda dos Expostos”.

## A Doutrina da Situação Irregular

No início da fase republicana o primeiro Juizado de Menores foi implantado no ano de 1923, sendo Mello Mattos o primeiro Juiz de Menores da América Latina. Em 12 de outubro de 1927 foi promulgado o Decreto nº 17.943-A que instituiu o primeiro Código de Menores, também conhecido como Código Mello Mattos.

Nas décadas seguintes, após o Golpe Militar de 1964<sup>3</sup>, foi criada a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), tendo como principais frutos a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), de caráter nacional e a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM), aplicada aos estados. Sobre este ponto, Lima<sup>4</sup> acrescenta que:

[...] o modelo jurídico menorista, representado pelo binômio “Código de Menores/Doutrina Jurídica da Situação Irregular”, não era apenas uma forma de controle individualizado dos menores irregulares. Era também uma forma de se projetar o controle social numa perspectiva de classe. A partir do padrão de organização de família burguesa, como “célula mater da nação brasileira”, impunha-se traçar o destino, estabelecer os valores morais, o perfil das relações interfamiliares, a lógica dos comportamentos a serem adotados pelos setores populares. Este era o caminho disponível à sua redenção das famílias pobres, sob pena de serem contra elas movidas às engrenagens do sistema legal menorista.

No ano de 1979 foi aprovada a Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, que instituiu o novo Código de Menores. Contudo, na prática, a nova norma possuía a mesma estrutura do código instituído em 1927 (Código Mello Mattos), mantendo, portanto, o mesmo cunho assistencialista e repressivo e levando ao surgimento da expressão “menor em situação irregular”. A doutrina da “situação irregular” não previa diferença no atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência daquelas que praticavam a violência, albergando todos sob o mesmo teto.

O País havia saído da Doutrina do Direito do Menor e estava no auge da Doutrina Jurídica da Situação Irregular, uma etapa caracterizada pela indiferença, na qual, havia arbitrariedade e autoritarismo por parte do Estado, principalmente com relação aos menores. Como desdobramento, as situações de abandono ou de conduta ilícita eram igualadas e submetidas à vontade do Juiz e Comissário de Menores e, após a triagem, crianças e adolescentes eram institucionalizados, num processo de afrontamento paradigmático ao direito de ter direitos.

---

<sup>3</sup> No período da ditadura militar (1964), a Doutrina da Segurança Nacional dominou as políticas para a criança e o adolescente no Brasil. Neste contexto é que foi fundamentada a Doutrina da Situação Irregular e a Política Nacional de Bem Estar do Menor (PNBEM).

<sup>4</sup> LIMA, Miguel M. Alves. O Direito da Criança e do Adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica. 2001. 198 f. Tese (Doutorado em Direito). Curso de Pós-graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2001, p. 27.

## A Doutrina da Proteção Integral

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, preconizou-se, um novo paradigma de tratamento à criança e ao adolescente no Brasil: o da proteção integral, onde, insculpido em seu no art. 227 estabelecia com absoluta prioridade, a assistência integral a esta população enquanto dever da família, da sociedade e do Estado. Nasce aqui ainda, o conceito de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos, detentoras de todas as garantias legais de que todos os cidadãos brasileiros têm acesso.

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (CF 88, art. 227)

Segundo Saraiva (2013), pela primeira vez na história brasileira, a questão da criança e do adolescente, do ponto de vista legal, é abordada como prioridade absoluta e a sua proteção passa a ser dever da família, da sociedade e do Estado. Para Moreira; Muller (2019), esta nova doutrina proclamou um conjunto de direitos de natureza individual, difusa, coletiva, econômica, social e cultural, reconhecendo que criança e adolescente são sujeitos de direitos e, considerando sua vulnerabilidade, necessitam de proteção e cuidados especiais.

Sua adoção significou um avanço na legislação pátria, pois promoveu a universalidade na proteção de crianças e adolescentes sem comportar distinções, ao contrário do que ocorria sob a Doutrina da Situação Irregular, que não atingia a totalidade de crianças e adolescentes, mas somente àqueles sujeitos que representavam um obstáculo à ordem, considerados como tais, os abandonados, expostos, transviados, infratores, vadios e pobres, recebendo do Estado a mesma resposta assistencialista, repressiva e institucionalizante.

Supera-se o Código de Menores, baseado na Doutrina da Situação Irregular, para uma legislação que tem como referência a Doutrina da Proteção Integral, segundo a qual todas as crianças e adolescentes devem em primeiro lugar ter acesso a todas as políticas públicas necessárias ao seu pleno desenvolvimento, devido a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Proteção Integral, no sentido de proteger o direito à vida, conforme consta nos compromissos internacionais assumidos pelo país (Declaração Universal dos Direitos da Criança, Convenção dos Direitos da Criança), em que se torna signatário, isto é, assume como legislação própria sua. (SILVA, 2009, p. 24).

Essa ruptura assegurou, do ponto de vista normativo, a distinção entre as medidas protetivas aplicadas às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e as medidas socioeducativas, mediante contraditório e ampla defesa aplicadas aos adolescentes que cometessem algum tipo de ato infracional. No caso das medidas sancionatórias, atribuiu-se um duplo sentido jurisdicional: o da reprovação social pelo ato infracional praticado e o papel pedagógico da medida imposta de modo a proporcionar ao adolescente a reflexão sobre o ato praticado e o desenvolvimento de competências, habilidades e atitudes que os permitam ser e conviver em sociedade de forma responsável e cidadã. O quadro 5 elenca as correntes doutrinárias com os referenciais normativos

adotados pelo Brasil entre meados do século XVI e início do século XXI e suas principais características.

**Quadro 2 - Correntes doutrinárias relativas a crianças e adolescentes e referenciais normativos adotados pelo Brasil**

<b>CORRENTES DOUTRINÁRIAS</b>	<b>ANO</b>	<b>MARCO REFERENCIAL</b>	<b>CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS</b>
<b>INDIFERENCIAÇÃO DOUTRINÁRIA</b>	Século XVI	NÃO HÁ MARCO REFERENCIAL	Prevalecia nesta fase uma absoluta indiferença entre crianças e adultos.
<b>DOUTRINA DO DIREITO DO MENOR</b>	1830	Código Criminal do Império	Surgimento das “Casas de Correção”.
	1890	Código Penal dos Estados Unidos do Brasil	Fase de mera imputação penal.
	1927	Decreto 17.943 de 12.10.27, Código de Menores - Mello Mattos	Instituiu um juízo privativo de menores. Crianças e os adolescentes eram vistos pela lei como uma “patologia social” por estarem fora das normas.
<b>DOUTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR</b>	1941	Decreto-lei 3.733/41 Cria o Sistema Nacional de Assistência aos Menores (SAM)	Órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores que funcionava para extirpar a ameaça dos meninos “perigosos e suspeitos”.
	1964	Fundação do Bem-Estar do Menor (FUNABEM)	Órgão independente do Ministério da Justiça e tinha o objetivo de planejar nacionalmente políticas para o bem-estar do menor.
	1979	Lei Federal 6.697 Cria o II Código de Menores	Objetiva-se promover a proteção de crianças e adolescentes em situação irregular, com assistencialismo e práticas segregativas.
<b>DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL</b>	1988	Constituição Federal	Crianças e adolescentes são considerados sujeitos de direitos, os quais devem ser assegurados em conjunto pelo Estado, sociedade e famílias, com absoluta prioridade e em consideração da situação peculiar de pessoa em desenvolvimento.
	1990	Lei Federal nº 8.069 – Estatuto da Criança e do Adolescente	Este aparato normativo garantiu que todas as crianças e adolescentes fossem consideradas como sujeitos de direitos e não mais como objetos tutelados conforme a discricionariedade do estado.
	2012	Lei Federal 12.594 – Lei do SINASE	Instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratiquem ato infracional.

Fonte: Elaborado pelo autor

## **O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA**

Conforme apresentado, a partir da Carta Cidadã de 1988, outros instrumentos normativos foram instituídos, e assim, promulgou-se em 13 de julho de 1990 a Lei Federal

nº 8.069, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Este aparato normativo garantiu que todas as crianças e adolescentes fossem consideradas como sujeitos de direitos e não mais como meros objetos tutelados conforme a discricionariedade do estado.

Neto (2012), defende o ECA com uma percepção mais ampliada, “como um resultado de décadas de luta pela democracia, pelos direitos humanos e pelo desenvolvimento humano auto-sustentado” e não meramente como um instrumento normativo.

Em especial, esse foi um tempo de lutas pelos direitos daqueles que mais precisavam do seu reconhecimento e garantia, pela normativa nacional e internacional, como direitos fundamentais (ou seja, como direitos humanos positivados); num contexto de lutas pela redemocratização do país e pelo crescimento das relações sociais em relação às relações econômicas. Ou seja, um movimento em favor daqueles que mais precisam da promoção e proteção desses direitos fundamentais, como as classes trabalhadoras e os grupos mais vulnerabilizados em função de determinadas condições de vida de exclusão, subalternização e dominação: mulheres, afrodescendentes, populações indígenas e tradicionais (p.ex., quilombolas, ribeirinhos amazônicos etc.), pessoas com deficiência, segmentos LGBTTI, idosos, jovens e, em especial, crianças e adolescentes. [...] E que produziu, portanto, esse direito novo e um novo ordenamento político. (NETO, 2012, p. 262)

Para o autor, a legislação em apreço é o resultado culminante mais visível e impactante destas lutas mencionadas, onde diversas forças alavancadoras<sup>5</sup> se uniram em prol de objetivos comuns, ultrapassando com isso, as naturais divisões que existiam entre as pessoas e as organizações daquele período.

Do ponto de vista pragmático, o ECA foi estruturado em 267 artigos divididos em dois livros. O primeiro, aborda questões gerais e relativas à garantia de direitos para “todas” as crianças e adolescentes. O segundo, trata das situações de ameaça ou violação de direitos, dos atos infracionais cometidos por adolescentes e por fim, do acesso à justiça e dos crimes e infrações administrativas.

Com relação a apuração do ato infracional praticado por adolescentes, foi criado um regramento próprio, permitindo com isso que todos os adolescentes tivessem direito ao devido processo legal e ao contraditório e ampla defesa, distinguindo-os, portanto, daqueles que tiveram seus direitos violados e sob os quais incidem outros conjuntos de garantias. Como consequência, foi preciso estabelecer uma nova concepção sobre a práxis das intuições que anteriormente abrigavam num mesmo ambiente crianças e adolescentes (violadas e violadoras) sem qualquer critério de distinção.

Neste cotejo, percebemos que ao enumerar direitos, estabelecendo princípios<sup>6</sup> e diretrizes, definindo competências e atribuições, tanto a Constituição Federal de 1988 quanto o ECA instalaram a ideia de um sistema de “proteção geral de direitos” para crianças e adolescentes, interpretado enquanto Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA).

Neste novo paradigma pôs-se em evidencia o fato de que crianças e adolescentes são responsabilidade de todos. Assim, no caso dos adolescentes e jovens que cometam algum tipo de ato infracional, a garantia de seus direitos e deveres deve ser uma responsabilidade integrada e compartilhada por diversos atores e Subsistemas que compõem o SGADCA em todas as esferas (Municipais, Estaduais e Federal), tais como:

a) Sistema Único de Assistência Social (SUAS);

<sup>5</sup> Estas diferentes “forças” podem ser agrupadas em três grandes blocos de influências: a) os movimentos sociais; b) o pensamento acadêmico; e c) as normativas internacionais sobre direitos humanos.

<sup>6</sup> Os princípios, enquanto enunciados normativos de valor genérico, atuam como condicionantes e orientadores do sistema, tanto para sua integração como para a elaboração de novas normas.

- b) Sistema Único de Saúde (SUS);
- c) Sistemas de Justiça e Segurança Pública; e
- d) Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), dentre outros

Este modelo requereu uma prática pautada por novos modelos organizacionais e saberes compartilhados. Foi desta forma que o ECA tentou traçar um conjunto ordenado de princípios, diretrizes e critérios que orientassem a execução das medidas socioeducativas enquanto um dos elos integrantes de um conjunto de políticas públicas ainda mais abrangentes<sup>7</sup>.

Em verdade, o Estatuto, em nenhum momento, sistematiza esse “sistema de garantia de direitos”, com a desejada clareza: trata-se de uma inferência, especialmente a partir dos artigos 86 a 90. À época da edição do Estatuto, a reflexão sistemática sobre “instrumentos e mecanismos de promoção e proteção dos Direitos Humanos” não tinha alcançado o alto nível que alcançou nos dias de hoje, no Brasil: intuía-se a necessidade de se “atender direitos”, num esforço para se superar o velho paradigma do “atendimento de necessidades”, pelo novo da “garantia de direitos”. Mas, mesmo assim, não se pode negar que o Estatuto dispõe inquestionavelmente sobre “proteção de direitos da infância e juventude”, isto é, ele foi promulgado como norma reguladora dos artigos 227 e 228 da Constituição Federal. [...] Deste modo, dever-se-á interpretar o Estatuto a partir dos princípios e diretrizes dos Direitos Humanos, fazendo-se uma interpretação sistemática dos seus dispositivos, em harmonia com as demais normas desse campo do direito, tanto na ordem jurídica nacional, quanto internacional. (NETO, 2004).

Entretanto, na percepção de Araújo et al (2014, p. 1), embora este Estatuto tenha definido a apuração e o processo de conhecimento relativo aos atos infracionais cometidos por adolescentes, “não previu, à época de sua aprovação – em 1990 – um capítulo referente à execução das medidas socioeducativas”. Com o tempo, continuam os autores, em virtude de algumas lacunas deixadas pela legislação, a praxe forense infantoadolescente criou ritos procedimentais próprios inspirados pela Lei de Execuções Penais (Lei Federal n. 7.210/84) destinada aos adultos presos pela acusação da prática de crime ou contravenção.

Assim, passados três décadas de sua aprovação, o ECA continua sendo alvo de recorrentes críticas<sup>8</sup> e controvérsias. De um lado, especialistas apontam que o estatuto ajudou a conceber a ideia de uma cultura de garantia de direitos relativos à vida, saúde, alimentação, educação, esporte, lazer, formação profissional, cultura e de respeito à dignidade, à liberdade e à convivência familiar e comunitária em favor de crianças e adolescentes. Por outro lado, resta um sistema socioeducativo superlotado e incapaz de proporcionar a efetividade destes anseios societários.

Neste mesmo sentido, o saudoso professor Antônio Carlos Gomes da Costa reforça esta percepção ao nos relatar que:

Apesar dos avanços obtidos até aqui, a implementação das medidas socioeducativas continua a ser o “calcanhar de Aquiles” do Estatuto da

<sup>7</sup> Segundo Silva (2009, p. 25), “O Sistema de Garantia de Direitos é uma interpretação teórico-política esboçada inicialmente pelo jurista Wanderlino Nogueira Neto em 1993. Atualmente, essa concepção é largamente utilizada por aqueles que atuam na área da criança e do adolescente e foi incorporada oficialmente pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a partir de 1999 no âmbito de uma Conferência Nacional.”

<sup>8</sup> Agencia Brasil, Brasília. ECA faz 28 anos merecendo aperfeiçoamento para críticos e defensores. Publicado em 13/07/2018 - 19:08 Por Alex Rodrigues. Recuperado de <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-07/eca-faz-28-anos-merecendo-aperfeiçoamento-para-criticos-e>

Criança e do Adolescente. As mudanças de conteúdo, de método e de gestão requeridas nas políticas de segurança pública, no Ministério Público, na Defensoria e na Justiça da Infância e da Juventude ainda não foram efetivadas de fato. Enquanto isso, o sistema de execução das medidas passa por mutações de natureza cosmética, que permanecem muito aquém do que a realidade necessita e requer. (COSTA, 2015, p.33.).

Diante desta afirmação, insta-nos uma série de questionamentos. Por que este modelo, considerado de vanguarda contrasta com a realidade encontrada e permanece como o “calcanhar de Aquiles”? Quais são as lacunas e dificuldades que não estamos conseguindo superar? Será que este modelo é de fato um modelo de vanguarda?

Embora uma abordagem interpretativa de todo o marco normativo sobre criança e adolescente não seja o escopo desta dissertação, faz-se necessário conhecermos um pouco mais acerca dos alicerces que estruturam suas concepções, para que alguns destes questionamentos sejam iluminados e nos permitam uma abordagem mais ampliada acerca do tema. Não pretendo com isso ter a pretensão de trazer todas as respostas, mas sim compartilhar algumas das reflexões e pontos de vista experienciados ao longo de minha trajetória profissional, e, que me parecem oportunas para a discussão do presente capítulo.

Neste cotejo, sirvo-me do trabalho publicado por Neto (2012) ao realizar o balanço sobre a efetividade da normativa nacional e internacional a partir dos paradigmas éticos e políticos vigentes. O autor defende a tese de que as leis carregam em si o germe da inefetividade político-institucional e a ineficácia jurídica quando: a) lhes faltam a legitimidade social; b) quando se limitam a estabelecer apenas conceitos abstratos; ou c) quando não preveem instrumentos que operacionalizem um sistema de garantias, promoção e proteção de direitos de forma eficaz e efetiva.

No caso do ECA, essa falta de legitimidade social a princípio não ocorreu. Como vimos ele foi de fato o fruto de um amplo processo onde a participação social foi decisiva para o estabelecimento de um novo paradigma normativo. Entretanto, é preciso também reconhecer que os movimentos sociais que empreenderam esta relevante contribuição não representavam e não representam uma unanimidade discursiva no conjunto da sociedade brasileira. Este ponto é de fundamental importância para compreendermos as “disputas ideológicas” de narrativas que interferem na aplicação do marco normativo em sua plenitude e também nos esclarece acerca das reiteradas investidas contra os marcos democráticos vigentes que estamos presenciando nos últimos tempos.

Com relação a segunda assertiva (b) quando se limitam a estabelecer apenas conceitos abstratos, Neto (2012) relata que muito se teorizou a respeito dos marcos referenciais, particularmente na área jurídica. Em verdade, foi um grande esforço de sistematização doutrinária fortemente influenciada pela experiência latino-americana, que serviu como base da construção de um novo direito da criança e do adolescente entre nós. Conclui dizendo que a Doutrina da Proteção Integral não é “propriamente uma doutrina científica, no sentido tradicional da expressão, mas uma chave-hermenêutica<sup>9</sup>”, isto é, um modo peculiar de se interpretar a Convenção sobre os Direitos da Criança - (CDC) e toda a normativa internacional pertinente.

Na verdade, ela é, no fundo, um discurso teórico referencial justificador das estratégias de incidência política do UNICEF na América Latina e Caribe. Ou seja, são insumos principalmente para o trabalho dessa agência das Nações Unidas de *advocacy*, que serviram salutarmente para produzir, entre nós,

---

<sup>9</sup> Chave Hermenêutica - instrumento de interpretação das normas jurídica, de exegese dessas normas (leis etc.)

reflexões teóricas inovadoras, boas práticas e fundamentos para alterações no ordenamento jurídico latinoamericano e caribenho (incluído obviamente o Brasil). Essencialmente, a verdadeira doutrina embasadora de tudo isso é a teoria geral dos direitos humanos, em suas dimensões ético-política e jurídica. (NETO, 2012, p. 265)

Sobre este aspecto, Silva (3003, p. 612) complementa o tema ao nos esclarecer que os princípios são definidos como mandamentos nucleares ou disposições fundamentais de um sistema. A nomenclatura pode variar um pouco de autor para autor, mas mantêm sempre o mesmo sentido: princípios seriam as normas mais fundamentais do sistema, enquanto as regras costumam ser definidas como uma concretização desses princípios e teriam, portanto, caráter mais instrumental e menos fundamental. No tocante a edição do Estatuto da Criança e do Adolescente Neto afirma:

Para possibilitar melhor operacionalização dessas normas gerais, necessário se tornava que, a partir de sua edição, “normas suplementares” fossem editadas pela União e pelos Estados, concorrentemente, melhor explicitando vários pontos que a prática fosse indicando (por exemplo, procedimentos de aplicação e execução de medidas socioeducativas, procedimentos de aplicação e execução de medidas de proteção especial pelos conselhos tutelares, procedimentos para formulação de políticas e para controle de ações, regime jurídico dos conselheiros tutelares, coordenação de políticas, gerenciamento de dados e informações). A falta dessa “suplementação” por normas mais detalhadoras (mais das vezes de caráter procedimental) pode ter prejudicado a elevação dos níveis de efetividade e eficácia do Estatuto da Criança e do Adolescente. Algo a ser avaliado e que surge forte na pauta de discussão e de deliberação/normação do CONANDA. (NETO, 2012, p. 283)

Com isso, podemos compreender que embora o nosso marco normativo (nacional e internacional), indique um caminho para a garantia e promoção de direitos, precisa ser compreendido como uma declaração de princípios, e não como uma efetividade política, pois não encerram em si mesmos todos os aspectos e processos de uma transformação sociocultural. Neste sentido, pensá-los como garantia automática e absoluta de direitos, seria ilusório.

Por fim, ao tratar sobre a assertiva c), Neto afirma que o Estatuto carregou igualmente neste ponto “o germe da inefetividade político-institucional e da ineficácia jurídica”, pois não proveu os instrumentos que operacionalizem um sistema de garantias, promoção e proteção de direitos. “Tanto que, posteriormente, houve necessidade de ser mais explícita e claramente definido esse ponto, pelo CONANDA” através da Resolução N° 119/2006. Neto (2012, p. 283-284). Ao fim, conclui o autor:

O Estatuto talvez em muitos pontos incorra nessa pretensa falha a provocar uma diminuição dos seus índices de efetividade e eficácia. Mas isso se tornou realmente imprescindível (um risco calculado e conscientemente assumido), por suas peculiaridades acima citadas e pelo fato dele necessitar se tornar algo para além de uma norma jurídica e muito mais um instrumento político verdadeiramente revolucionário, a promover uma alteração profunda no pensamento e nas práticas (até então hegemônicas) de atendimento a crianças e adolescentes. Ele era também um instrumento político de construção de um discurso e prática contra-hegemônicas. Exatamente como se deu com a Constituição Federal, à qual se faz a mesma acusação (“sobre-politização e sobre-socialização da norma jurídica”). Ela

igualmente veio no bojo de um movimento social e político, realmente revolucionário e originariamente instituinte-constituente, de derrubada de um regime autoritário, de uma feroz Ditadura Militar. (NETO, 2012, p. 284-285)

A partir das argumentações apresentadas, ficam expressas as evidências de que o ECA não é um instrumento normativo que se realizou pelo direito positivo em si, mas é acima de tudo um projeto – uma promessa – um vir a ser que se concretizará a medida em que seus valores forem introjetados na vida societária mais ampla e efetivados no cotidiano das instituições públicas.

Veremos no próximo item a legislação complementar que surgiu com a promessa de suprir as lacunas existentes e instituir os regramentos e parâmetros necessários para a concretização e operacionalização dos direitos humanos no âmbito da apuração do cometimento de ato infracional praticado por adolescente e a execução da medida socioeducativa imposta.

## **O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE**

Conforme nos relata D’oliveira (2019), o primeiro anteprojeto de lei a detalhar a execução das medidas socioeducativas previstas pelo ECA foi concebido em julho de 1998 por iniciativa da Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude (ABMP) e endereçado à Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça para apreciação.

Em virtude da inércia do Governo Federal, as discussões do anteprojeto foram retomadas ao longo de 2002 e 2003 pela ABMP e pelo Fórum Nacional de Dirigentes Governamentais de Entidades Executoras da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança (FONACRIAD), sendo posteriormente submetido à consulta pública pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)<sup>10</sup> em outubro de 2004.

No ano de 2006, após intenso processo de construção dialógica, foi publicada a Resolução nº 119 pelo CONANDA que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) enquanto delimitação de diretrizes estratégicas e princípios norteadores para a operacionalização do Estatuto da Criança e do Adolescente. Posteriormente, naquele mesmo ano, foi enviado ao Congresso Nacional, outro conjunto de propostas complementares à Resolução nº 119, o qual somente foi aprovado em 18 de janeiro de 2012, quando foi instituindo a Lei Federal nº 12.594, conhecida como Lei do SINASE.

A partir de então, a política de atenção ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa conquistou os fundamentos necessários para se constituir em um Sistema Nacional de Atendimento, tornando-se, portanto, pelo menos em tese, numa política pública articulada e integrada a outros conjuntos de políticas públicas.

Norteados pela Doutrina da Proteção Integral, o SINASE prometeu regulamentar a execução das Medidas Socioeducativas, buscando padronizar o atendimento socioeducativo nos sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todas as políticas, planos, e programas específicos de atenção a esse público, além de pretender corrigir lacunas na sua execução, que segundo Liberati (2012):

---

<sup>10</sup> O CONANDA foi criado por meio da Lei Federal n.º 8.242, de 12 de outubro de 1991. Este conselho é o responsável por deliberar sobre a política de atenção à infância e adolescência, onde pautado pelo princípio da democracia participativa exerce o papel de normatizador da política e articulador de referência junto aos atores do Sistema de Garantia de Direitos.

[...] até então, era realizado de forma diferenciada em todo território nacional e que, muitas vezes, permanecia a mercê de medidas tomadas espontaneamente por operadores do direito e técnicos sociais, colocando em risco as garantias processuais penais deferidas ao adolescente a quem se atribuía a autoria de atos infracionais.

Em linhas gerais a Lei do SIANSE, como ficou conhecida, conseguiu avançar na especificação de procedimentos e responsabilidades de cada ente da federação para a execução das medidas socioeducativas, a fim de evitar as discricionariedades entre varas da infância e juventude e a sobreposição de papéis institucionais. Um primeiro ponto sobre as competências de cada nível federativo, por exemplo, refere-se à organização de informações sobre o SINASE e à construção de um banco de dados sobre o tema, o texto final enfatiza e destaca a forma como essas informações devem ser geridas.

Para D'oliveira (2019, p.104-105), a promulgação da Lei do SIANSE teve ainda outros impactos positivos como no caso do sistema judiciário ao acelerar a aprovação de processos em andamento. Assim, em agosto de 2012, o Superior Tribunal da Justiça (STJ) editou uma súmula 492<sup>11</sup> que poderia mudar a realidade dos mais de 17 mil adolescentes<sup>12</sup> que cumpriam medidas de internação, a maioria por prática de condutas análogas a furtos, roubos e tráfico ilícito de entorpecentes e que portanto não envolvem necessariamente o uso da violência ou grave ameaça, pré-requisitos fundamentais para a aplicação da medida socioeducativa de internação. O objetivo foi ratificar<sup>13</sup> os artigos 121 e 122 do Estatuto da Criança e do Adolescente que destacam a excepcionalidade da medida de internação como última opção do magistrado. O texto da súmula postula que o “ato infracional análogo ao tráfico de drogas, por si só, não conduz necessariamente à imposição de medida socioeducativa de internação do adolescente”.

Tal medida baseia-se nos precedentes de cinco habeas corpus<sup>14</sup>, sendo três da Defensoria Pública de São Paulo e os outros de Pernambuco e do Rio de Janeiro, que julgam a internação provisória dos adolescentes como fundamentada apenas na gravidade abstrata do ato infracional e requerem, liminarmente, que eles sejam colocados em liberdade até o julgamento final. D'oliveira (2019, p.105)

Outra temática relevante que foi devidamente explicitada a fim de não gerar dúvidas, está relacionada à competência dos órgãos de execução estaduais em garantir a defesa técnica dos adolescentes, assim estabelecido: “Art. 4º. Compete aos Estados: [...] VIII – garantir defesa técnica do adolescente a quem se atribua prática de ato infracional” (BRASIL, 2012). Isso sem dúvida é um avanço significativo já que em muitas regiões do país a atuação da defensoria pública é inexistente ou insuficiente frente as demandas apresentadas.

Entretanto, apesar dos avanços, o instrumento normativo mostrou-se na prática insuficiente e não conseguiu corrigir outras lacunas de compreensão ou a indefinição de termos existentes, como por exemplo aqueles que determinam no Art. 94 inciso VII do ECA, ao atribuir a responsabilidade do estado em manter as “condições necessárias de

<sup>11</sup> Súmula nº 492, conforme o comentário descritivo do site do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Recuperado de <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1287>

<sup>12</sup> Segundo dados publicados em 2012 pela então Secretaria de Direitos Humanos.

<sup>13</sup> Como se fosse necessário e legítimo publicar súmulas para validar leis!

<sup>14</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Restrição para internação de adolescente infrator é assegurada em nova súmula, em 16 de agosto de 2012.

Recuperado de <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1287#juris>

segurança” sem defini-las em que termos e em que condições específicas tal expressão preconiza.

Outro exemplo encontra-se no Art. 3º inciso VI da Lei do SINASE que estabelece à União a definição das diretrizes sobre a organização e funcionamento das unidades e programas de atendimento e as normas de referência destinadas ao cumprimento das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade. Até o momento, passados oito anos de sua publicação, os tais parâmetros nacionais não foram instituídos. Ainda na Lei Federal nº 12.594 no art. 4º inciso IV encontramos a delegação da responsabilidade de editar normas complementares de organização e funcionamento dos sistemas de atendimento estaduais e municipais aos entes federativos estaduais. Isso significa que na ausência de uma norma nacional integradora, que padronize a atuação dos programas, diferentes modelos poderão ser instituídos à margem das interpretações discricionárias de cada ente federado.

A lista de contradições é ampla, mas não está no escopo deste artigo uma análise exaustiva das insuficiências e omissões desta norma jurídica. A apresentação destes exemplos serviu para corroborar a ideia defendida por Neto (2012) de que as leis carregam em si o germe da inefetividade e da ineficácia jurídica quando: se limitam a estabelecer apenas conceitos abstratos; ou quando não preveem instrumentos que operacionalizem um sistema de forma efetiva. Este parece ser o caso, pois apesar dos avanços conquistados, a Lei do SINASE não conseguiu suprir as lacunas existentes no ECA no que se refere aos regramentos e parâmetros necessários para a operacionalização da execução das medidas socioeducativas.

### Uma ficção real<sup>15</sup>

Temos de fato que a declaração universal dos direitos humanos de 1949 preconiza no seu artigo primeiro que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”. Neste sentido, por sua “abrangência”, pode ser considerado um documento “cosmopolita” em relação ao significado universal, do ponto de vista do acesso ao direito por todo e qualquer “ser humano”. Anossa CFde 1988 também adota este princípio da dignidade da pessoa humana, além de outros como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza, a promoção do bem de todos sem distinções, os direitos sociais dentre outros, constituindo-se, portanto, em parâmetros emblemáticos de indubitável avanço civilizacional.

Estes princípios, entretanto, do ponto de vista do alcance e da realidade de sua fruição por “todos”, podem ser considerados como uma ficção jurídica pois apresentam uma baixa densidade fenomenológica, ou seja, eles raramente são alcançados por “todos”, ficando via de regra disponível somente às classes dominantes e caracterizadas por uma cultura adultocêntrica, eurocêntrica, cristã e homofóbica. Contudo, carrega em si uma dupla inserção de fundamental importância – ela é ao mesmo tempo uma promessa e uma efetivação normativa – pois mesmo quando esta agenda de direitos é negada à grupos específicos da sociedade, eles podem ainda ser reivindicados como “direitos”. Assim, mesmo na sua máxima negação de direitos ele não perde seu potencial propositivo e de realização, por isso usa-se a expressão “ficção real”.

Neste ponto é importante referenciar que a igualdade não é uma condição natural, mas sim uma condição produzida. Por isso, esta potência normativa das normas referenciais contém duas implicações substanciais: a) incluir, mesmo em sua total negação, a capacidade de reivindicar direitos; e b) ampliar significados e sentidos forçando interpretações e contradições, produzindo, portanto, uma agenda progressiva de direitos.

---

<sup>15</sup> Expressão cunhada pela advogada e filósofa Bethania Assy em palestra proferida no programa Café Filosófico da Tv Cultura. ASSY, Bethania. Os direitos são ficcionais? 2019. (1h49m). Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=T\\_eXibue6gM](https://www.youtube.com/watch?v=T_eXibue6gM)> Acesso em 26 de janeiro de 2020.

## Considerações finais

A trajetória histórica de formação das sociedades vai conformando as leis vigentes de sua época e de certo modo vai sendo conformada pelos novos ideais civilizacionais insculpidos nestes mesmos marcos normativos. A evolução destes instrumentos referenciais para crianças e adolescentes, revela de forma particular estes contextos políticos que marcaram e marcam de forma substancial os grupos e populações mais frágeis e minoritários de nossas sociedades.

Foi somente a partir da segunda grande guerra mundial, em uma Europa marcada pela fome, recessão econômica e expansão do capitalismo, que crianças e adolescentes foram percebidos de forma particular e prioritária. Se por um lado os horrores do nazifascismo não podiam mais ser tolerados, por outro a revolução industrial exigia trabalho assalariado barato, mesmo que ocupado por seres humanos no início de sua formação biológica.

E foi desta forma, entre discrepâncias e idiosincrasias, que o marco legal internacional, assim como os nacionais evoluíram em poucas décadas de uma condição de absoluta indiferença à categoria de sujeitos de direitos.

No entanto, no Brasil, apesar dos inegáveis avanços trazidos pela Doutrina da Proteção Integral e Carta Constitucional e por uma legislação infante juvenil de vanguarda, que tem como base a democracia e a proteção de direitos, é perceptível as contradições que permanecem incólumes e deixam a desejar sua efetividade na implementação das Políticas Públicas.

Sem ter a pretensão de abarcar todos as razões para este distanciamento entre o Marco Normativo e a pratica cotidiana, este documento destacou que a insuficiência e as lacunas de nossa legislação infraconstitucional são fatores decisivos que influenciam a efetividade de sua operacionalização. Os documentos referenciais partem de uma ampla gama de condições e premissas conceituais, onde apresentam uma abordagem generalista a partir de uma visão que não alcança as particularidades, singularidades e especificidades que o tema requer. No entanto, enquanto premissa de um novo marco civilizacional são instrumentos de indubitável relevância e necessidade.

## Referências bibliográficas

ARAÚJO, Fernando Henrique de Moraes; NETO, Lélío Ferraz de Siqueira; ALBINO, Priscilla Linhares. **Breve Análise do Sistema Macropolítico criado pela Lei Federal n.**

**12.594/12.** [S.l.; s.n], 2014. Disponível em:

[https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/revista\\_digital/numero\\_06/2\\_breves\\_consideracoes.pdf](https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/revista_digital/numero_06/2_breves_consideracoes.pdf). Acesso em: 04 abr. 2020.

BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. Capacidade de Gestão: coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v.3, n. 9, p.12-16, jan./jun. 2016.

CEARÁ. **Plano decenal estadual de atendimento socioeducativo do estado do Ceará.**

Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2018. Disponível em:

<https://www.seas.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/35/2020/10/LIVRO-PLANO-DECENAL-OFICIAL.pdf>. Acesso em: 30 maio 2020.

CEARÁ. **Sistema socioeducativo: perspectivas e possibilidades para um novo modelo de gestão.** Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2016. Disponível em:

<https://www.seas.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/35/2018/06/modelo-de-gesto.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **Natureza e essência da ação socioeducativa**: matriz de formação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Brasília: UNB, 2015.

FARIA, Carlos Aurélio P. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 13-36, maio-ago. 2012.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v.21, n. 55, p.11-16, nov. 2001.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **O adolescente e o Ato Infracional**: medida sócio-educativa e pena? 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LOPES, Anna Karenine Sousa; MACIEL, Chiara Laíssy Gomes. A evolução do conceito de infância e seu reflexo no tratamento jurídico oferecido à criança e ao adolescente. **Fides**, Natal, v. 2, n. 1, p.22-27, jan./jun. 2011.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, p.44-46, jul./dez. 2014.

MARQUES, Paulo. **Implementação de política pública**: uma leitura a partir da esfera federal – política de atendimento do adolescente em conflito com a lei no Brasil. 2008. 213f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2008.

MOREIRA, Diceia; MULLER, Crisna Maria. **A política pública da socioeducação no estado democrático de direito brasileiro**. Blumenau: EdFURB, 2019.

NETO, José Aprígio Carneiro; GUEDES, Danilo Rodrigues; NASCIMENTO, Danilo Alves do; SOUSA, Hudson Paulo Alencar Ibiapina de. Governança Pública no Contexto de Implementação das Políticas Públicas. **Razón y Palabra**, v. 23, n.104, p.44-49, jul. 2019.

NETO, Wanderlino Nogueira. **Promoção e proteção dos direitos humanos de geração**. Fortaleza: Mimeo, 2004.

NETO, Wanderlino Nogueira. **Instrumentos e mecanismos de promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente, enquanto direitos humanos de geração**.

[S.l: s.n], 2007. Disponível em:

[http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/xtras/direitos\\_humanos\\_de\\_geracao.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/xtras/direitos_humanos_de_geracao.pdf). Acesso em 14 abr.2020.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe. **Transições do Regime Autoritário**: sul da Europa. São Paulo: Vértice, 198

PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Direito, poder, justiça e processo**: julgando os que nos julgam. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

PEROTE, Marianna Ayala Rocha. **Possibilidades e limites do sistema nacional de atendimento socioeducativo no Ceará.** 2016. 78f. Monografia (Especialização em Direito da Criança e do Adolescente) - Centro de Humanidades, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2016.

SANTOS, Cristiano Lange dos; KRONBAUER, Ana Carolina. **Direitos de juventude no plano internacional:** a evolução dos marcos normativos e o reconhecimento dos jovens como sujeitos de direitos. [S.l.: s.n], 2019.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In:* SARAVIA, E; FERRAREZI, E. **Políticas públicas.** Brasília: ENAP, 2006.

SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente em conflito com a lei: da indiferença à proteção integral:** uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, Cláudio Augusto Vieira da. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE:** a construção de uma política pública para os desertados do Brasil. 2009. 286f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, Luis Virgílio Afonso da. **Princípios e regras:** mitos e equívocos acerca de uma distinção. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SIMAN, Ângela Maria. **"Políticas públicas:** a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático." Belo Horizonte: EdUFMG, 2005.

SPOSATO, K. B., & ANDRADE, M. M. D. Em busca de justiça ao jovem: a difícil articulação entre os poderes. **Revista Direito**, São Paulo, v.9, n.2, p. 555-570, 2013.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP**, Rio De Janeiro, v.42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008