



## **IMPASSES NA EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: UMA ANÁLISE À LUZ DO CONSTITUCIONALISMO DIRIGENTE BRASILEIRO**

Marcus Vinicius Almeida Magalhães<sup>1</sup>

Marcel Engrácio Leal da Silva<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo analisar o persistente desafio para a implementação de direitos fundamentais em favor de adolescentes em conflito com a lei, declarados na Constituição Federal brasileira de 1988, exemplo de constituição dirigente, por consagrar inúmeras normas programáticas, a exemplo das que estabelecem os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, bem como diversos outros programas e diretrizes para ação do Poder Público e para a sociedade, em rol não-taxativo, inclusive reconhecendo, no caso de crianças e adolescentes, a responsabilidade estatal prioritária, bem como da sociedade e das famílias na promoção, proteção e defesa de seus direitos. Todavia, mesmo com normas dirigentes, persistem reiteradas e graves as denúncias de violações de direitos nos espaços de responsabilização de adolescentes aos quais se atribui a autoria de atos infracionais, em contraponto aos preceitos normativos constitucionais que objetivam promover a emancipação cidadã destes indivíduos. O método de pesquisa empregado é o bibliográfico e o documental, estudando-se a evolução do marco legal internacional de promoção dos direitos de crianças e adolescentes até o seu reconhecimento na Constituição dirigente de 1988, resultando na conformação de um sistema de responsabilização juvenil diferenciado e garantidor dos direitos

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito Público (LFG/ UNIDERP), Bacharel em Direito (UCSAL). Professor de Direito Constitucional e Direito da Criança e do Adolescente (FTC). Ex-membro da Comissão de Direitos Humanos da OAB-BA. Advogado. E-mail: marcusmagalhaes@ymail.com.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito (UFBA), Especialista em Políticas e Gestão em Segurança Pública (UFBA), Especialista em Direito Constitucional (AVM), Bacharel em Direito (UCSAL), Pesquisador CNPQ do Grupo de Pesquisa em Cidadania – linha Análise Econômica do Direito (UFBA), Pesquisador CNPQ do Grupo de Pesquisa em Justiça Restaurativa (UFBA), Perito Técnico de polícia (Perito Papiloscopista) Departamento de Polícia Técnica/ BA, Professor de Direito Penal e Processual Penal (UNIRB). E-mail: marcel.engracao@hotmail.com.

fundamentais, procedendo-se, ainda, à análise dos avanços e impasses relacionados à execução da política de atendimento socioeducativo nos dias atuais.

**Palavras-chave:** Direitos fundamentais. Políticas públicas. Socioeducação.

**ABSTRACT:** This article aims to analyze the persistent challenge to the implementation of these guidelines in favor of adolescents in conflict with the law in Brazil against the Federal Constitution of 1988, an example of official constitution to enshrine numerous program standards, example of that set the fundamental objectives of the Federative Republic of Brazil, as well as many other programs and guidelines for action of the government and society in list non-exhaustive, including recognizing, in the case of children and adolescents, the priority state responsibility as well as the society and families in the promotion, protection and defense of their rights. However, even with standards leaders of persistent and serious allegations of violations of accountability spaces for young people to whom is attributed the authorship of illegal acts, as opposed to the constitutional legislative provisions that aim to promote citizen empowerment of these individuals. The research method employed is the bibliographical and documentary, studying the evolution of the international legal framework to promote the rights of children and adolescents up to its recognition in the 1988 Constitution leader, resulting in the formation of a differentiated juvenile accountability system and guarantor of fundamental rights proceeding is also the analysis of advances and impasses related to the implementation of social and educational care policy today.

**Keywords:** Fundamental rights. Public policy. Socioeducation.

## INTRODUÇÃO

Conforme Norberto Bobbio<sup>3</sup> (BOBBIO, 1992), há uma contemporaneização que define quando e como nascem os direitos humanos. O reconhecimento pelos próprios seres humanos de um conjunto nuclear de direitos considerados “mínimos

---

<sup>3</sup> Segundo Norberto Bobbio, “os direitos não nascem todos de uma vez. Nascem quando devem ou podem nascer” (BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro : Campos, 1992, p. 6).

essenciais/ existenciais” a todas as pessoas decorreu de uma longa trajetória histórica.

O momento histórico do final da Segunda Guerra Mundial, que contabilizou a o genocídio de milhões de judeus dentre outros grupos de indivíduos resultou num movimento internacional voltado à reafirmação da crença nos direitos humanos e na defesa da igualdade entre as pessoas, ideais que historicamente vinham se construindo de forma pontual e regionalizada, sendo que no século XX foram criados importantes organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, que influenciou a aprovação de acordos e tratados internacionais de direitos humanos, de natureza supralegal.

Este movimento globalizado repercutiu para o aprimoramento das discussões dos direitos humanos de minorias e pessoas em situação de vulnerabilidade social, dentre os quais o segmento etário crianças e adolescentes, resultando no reconhecimento internacional de tais indivíduos como sujeitos de direitos da universalidade dos direitos humanos de que toda pessoa é titular, sendo que, no caso da infância, deve ser respeitado o seu superior interesse, haja vista a sua situação peculiar de ser em desenvolvimento.

Por outro lado, o Estado brasileiro (signatário dos documentos internacionais que expressaram esse novo paradigma de proteção), conjuntamente com a sociedade civil, ampliou em âmbito legal esses compromissos, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, conferindo “absoluta prioridade” à promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, o que tem resultado na assunção de uma série de programas de políticas públicas especialmente dirigidos para esse grupo populacional, aperfeiçoando-se, inclusive, a normativa infraconstitucional de forma a se buscar a efetivação das normas constitucionais por meio da instituição de leis essencialmente regulamentadoras da própria Constituição, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, o ECA.

Esse esforço normativo (de constitucionalização do direito codificado infraconstitucional), ainda que longe assegurar um estado de direito e democrático onde todas as pessoas sejam titulares dos direitos declarados em sede constitucional, contribuiu para avanços na concepção das políticas públicas dos últimos anos.

Passadas mais de duas décadas e meia desde o início da vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, o conjunto normativo brasileiro vem se aperfeiçoando com vistas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Sob a égide do comando constitucional inserto no artigo 227 da Constituição Federal:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010).

A concepção internacional (a que se nomeou *Doutrina da Proteção Integral das Nações Unidas*) fonte de elaboração normativa constituinte reconhece que adolescentes são sujeitos da universalidade dos direitos humanos, em situação peculiar de desenvolvimento e integrantes/ componentes de um conjunto orgânico de espaços de execução de políticas denominado “Sistema de Garantia de Direitos”<sup>4</sup>, o qual deve operar com absoluta prioridade dentre as demais políticas públicas existentes.

Vale dizer, a redação do artigo 227 da Constituição Federal resultou da incorporação no âmbito legislativo nacional das discussões internacionais que resultaram na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, derivando no país no atual conjunto de políticas públicas intersetoriais destinadas à promoção, proteção e defesa desse segmento populacional.

Tal arranjo revolucionou o conjunto de políticas públicas brasileiras destinadas ao segmento etário infanto juvenil e possui estrita consonância com a natureza dirigente da Constituição Federal de 1988, estabelecido como uma obrigação para a administração pública instituir programas, serviços, projetos e benefícios declaradamente garantistas (daí a nomenclatura “Sistema de Garantia”), estejam as crianças e/ ou adolescentes em situação de vitimização ou na condição de violadores de direitos/ agressores.

---

<sup>4</sup> CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CONANDA. *Parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente*. Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006. Brasília, 2006.

Por outro lado, a análise acerca da efetiva implementação da legislação brasileira dos direitos da criança e do adolescente revela a dificuldade e o descompasso na efetivação das mudanças estruturais e conceituais iniciadas nas duas últimas décadas quando considerado o diversificado leque de temas transversais de políticas setoriais.

Grande parte da crítica aos impasses verificados na efetivação dos direitos assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente decorre da análise da política pública nacional de atendimento socioeducativo, destinada aos adolescentes aos quais se atribui a autoria de ato infracional.

No que refere às ações estatais verificadas no âmbito do sistema nacional socioeducativo, que constitui o conjunto de ações estatais destinadas à assegurar a responsabilização de adolescentes aos quais se atribuiu a autoria de ato infracional, permanece um cenário de violações marcados por uma cultura de violência institucional (em especial nas unidades de execução de medidas socioeducativas de privação e restrição de liberdade – internação e semiliberdade, respectivamente), com graves denúncias de violações de direitos, a exigir uma análise sobre essa complexa política e sua eficiência, eficácia e efetividade para que aos adolescentes que infracionaram seja oportunizada uma autêntica experiência de re-significação de suas vidas.

Como bem registra o um dos documentos orientadores das políticas destinadas a esse segmento populacional, denominado Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, instituído por meio da Resolução 119/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA (CONANDA, 2006):

Dessa forma, esses direitos estabelecidos em lei devem repercutir diretamente na materialização de políticas públicas e sociais que incluam o adolescente em conflito com a lei (CONANDA. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

Nesse sentido, o presente trabalho visa discorrer sobre avanços e desafios da política nacional de atendimento socioeducativo, a partir da análise da evolução histórica da legislação de garantia dos direitos humanos de adolescentes aos quais de atribui a autoria de ato infracional no Brasil e no mundo, notadamente a partir do advento da Doutrina da Proteção Integral e à luz das garantias fundamentais

constitucionalmente asseguradas com a constituição dirigente de 1988, contribuindo para a qualificação das políticas públicas de atendimento socioeducativo e para a discussão de estratégias de superação desses obstáculos.

## **1. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA TEORIA DO CONSTITUCIONALISMO DIRIGENTE E A GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

As denominadas constituições dirigentes surgiram em países como Portugal, Espanha e Brasil em meio ao contexto histórico, político e social de luta pela superação de regimes militares das décadas de 1970 e 1980, marcadas pelo desrespeito sistemático aos direitos fundamentais, propondo um movimento de restauração da ordem jurídica democrática.

O conceito doutrinário de “Constituição Dirigente” é de autoria do constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho (CANOTILHO, 1994, p. 11), decorrente de seu esforço intelectual de investigar o problema das relações entre a constituição e a vinculação das leis (ou, como consta do título de sua célebre tese de doutoramento, entre a constituição e a vinculação do legislador), debatendo o que deve (e pode) uma constituição ordenar aos órgãos legiferantes e o que deve (como e quando deve) fazer o legislador para cumprir, de forma regular, adequada e oportuna, as imposições constitucionais.

Para o autor “a constituição (...) tem a função de propor um programa racional e um plano de realização da sociedade; a lei fundamental (...) tem a função de garantir os princípios jurídicos ou regras de jogo da sociedade estabelecida” (CANOTILHO, 1994, p. 11).

Destaca-se, portanto, a natureza diretiva, dirigente, programática, compromissória, enfim, conformadora das ações a serem implementadas pelos poderes públicos, resultando num texto contendo, por óbvio, maior número de normas constitucionais que nas chamadas constituições “garantia” (que se preocupam especialmente em proteger os direitos individuais frente aos demais indivíduos e especialmente ao Estado, impondo, em verdade, limites à atuação do Estado na esfera privada por meio do dever de não-fazer (verdadeira obrigação-

negativa, status negativo). Nesse sentido, Marcelo Novelino (NOVELINO, 2009, p. 103) entende as constituições dirigentes como “constituições totais”:

A constituição programática (diretiva ou dirigente) se caracteriza por conter normas definidoras de tarefas e programas de ação a serem concretizados pelos poderes públicos. As constituições dirigentes têm como traço comum a tendência, em maior ou menor medida, a serem uma constituição total.

Embora aparente ser esta uma questão situada no campo da hermenêutica, em que se defende uma compreensão do texto normativo que melhor corresponda aos anseios da sociedade – neste sentido, próxima do discurso proposto por Peter Häberle (HÄRBELE, 2002, p. 26) em favor de uma “sociedade aberta de intérpretes das constituições” -, trata-se essencialmente de questão de ordem prática, que reconhece a força normativa das normas-princípios (ou programas constitucionais), pois a teoria da constituição dirigente procura associar às normas constitucionais as tarefas do Estado, fundamentando o ideário de que a Constituição decide vinculativamente sobre as tarefas de todos os órgãos e titulares dos poderes públicos.

No caso do Brasil, a Constituição de 1988 é uma constituição dirigente, pois define, por meio das chamadas normas constitucionais programáticas, fins e programas de ação futura no sentido de melhoria das condições sociais e econômicas da população (SILVA, 1998, p. 138). Assim, para o autor:

normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado.

Miguel Calmon Dantas (DANTAS, 2008), em obra específica sobre o tema do constitucionalismo brasileiro, o reconhecimento dos direitos fundamentais como deveres a serem concretizados pelo poder público é a marca dirigente da Constituição Federal brasileira, verdadeiro projeto de construção do futuro da sociedade brasileira.

Por estas razões, entende-se que o conjunto principiológico e o reconhecimento dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal inauguraram um marco definitivamente garantista, a ser implementado de forma

obrigatória no próprio curso da consolidação do Estado Democrático de Direito instituído a partir de 1988 – o que, encarado como práxis, demanda o reordenamento do aparato público estatal (político e judicial), e não meramente um conjunto de palavras a expressar uma vaga, imprecisa ou até utópica “promessa” de futuro.

### **1.1. O DIRIGISMO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM FAVOR DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI: A CONFORMAÇÃO NORMATIVA INFRACONSTITUCIONAL DE UM SISTEMA GARANTISTA DE DIREITO DE ADOLESCENTES AOS QUAIS SE ATRIBUI A AUTORIA DE ATO INFRACIONAL E O DESAFIO DE SUA IMPLEMENTAÇÃO.**

Segundo o texto constitucional, com especial destaque para o art. 227, às crianças e adolescentes são conferidos, além da universalidade dos direitos fundamentais consagrados a qualquer pessoa humana, expressão de sua intrínseca dignidade. São ainda assegurados outros direitos e garantias fundamentais, que lhes são específicos, tais como o direito à inimizabilidade penal e o direito à convivência familiar e comunitária.

A partir da promulgação da Constituição Federal, como mecanismo de validação e efetivação dirigente do teor dispositivo constante do artigo 227, o poder legislativo instituiu o marco legal do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 13 de julho de 1990, verdadeiro aparato legal constitucionalizado, repetindo em seu bojo transcrições constitucionais, bem como elucidando conceitos e princípios como “prioridade absoluta”, “liberdade”, dentre outros.

Assim, em meio ao arranjo público proposto como vertente de efetivação dos direitos constitucionais previstos em favor de crianças e adolescentes, se busca a viabilização da proteção integral, isto é, da garantia da sobrevivência, do desenvolvimento e da integridade de todas as crianças e adolescentes, sem exceção alguma, deverá ser feita através da política de atendimento, a qual, a teor do artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, "*far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*". Por ser constitutiva da definição da



política de atendimento, a *articulação* é um dos princípios estruturadores dessa política.

Efetivamente, há avanços importantes verificados a partir da instituição do marco legal do Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil. Se por um lado os Conselhos Tutelares, os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e a Justiça da Infância e Juventude, para citar alguns órgãos criados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, já representam um marco importante na história da promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, muito mais destacada é a concepção de atuação sistêmica, cujo conjunto institucional destina-se à garantia dos seus direitos, a reforçar o caráter inovador e democrático desse diploma legal.

Dados disponíveis no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE apontam taxas de mortalidade infantil declinaram nos últimos anos com queda de 47,1/1000 nascidos vivos em 1990 para 13,82/1000 nascidos vivos em 2015 (IBGE, 2016), associada a melhorias nas condições de vida e na atenção à saúde da criança em relação a questões como segurança alimentar, nutricional, saneamento básico, vacinação e modelo de atenção à saúde (IBGE, 2016). Assim como reduziu-se a taxa de mortalidade infantil, também por meio de acesso ao referido sítio eletrônico se constata que houve o aumento gradual e linear da expectativa de vida em quase 10 anos para as crianças nascidas depois da vigência do Estatuto (IBGE, 2016).

Também o acesso a direitos como educação efetivamente contribuiu para a melhoria das condições de vida da população infanto-juvenil. Os dados da do Observatório dos Direitos da Criança e do Adolescente da Fundação Abrinq ainda apontam crescimento nos últimos 15 anos da taxa de escolarização bruta razão entre o número total de matrículas (independente da faixa etária) e a população correspondente na faixa etária prevista (15 a 17 anos) para o curso na etapa de ensino), tendo crescido de 73% em 2000, alcançando-se taxa foi superior a 83% em 2015 (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2016).

Apesar dos diversos avanços verificados na garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil, especialmente a partir da vigência do marco legal do Estatuto da Criança e do Adolescente, nos espaços de execução de medidas

socioeducativas há consenso acerca do grande distanciamento entre a realidade e o marco legal do Estatuto.

Por essa razão, desde 2006 a instituição do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) por meio da Resolução 119 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, intitulada Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA, 2006)<sup>5</sup>, prevê que a política de atendimento socioeducativo deve ser (re)orientada, de modo a garantir o acesso e inclusão de adolescentes no conjunto de políticas públicas setoriais - e no tocante às medidas de internação, todo um conjunto de diretrizes passou a servir de paradigma ao atendimento, o que considerou aspectos de gestão financeira, de recursos humanos, pedagógica e arquitetural.

Essa é a moderna política de atendimento socioeducativo consubstanciada na normativa nacional e internacional na área da infância e juventude<sup>6</sup>, disponibilizando o instrumental à efetivação de tal proposta – que reflita esse novo paradigma humanístico.

Nesse sentido, a gestão dos sistemas socioeducativos deve ter como premissa a obrigação constitucional prevista no artigo 227 da Constituição Federal e recepcionada pelo artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, de proteção ao adolescente internado, ressaltando-se a previsão constante dos referidos diplomas

---

<sup>5</sup> A apresentação da Resolução esclarece que “Tendo como premissa básica a necessidade de se constituir parâmetros mais objetivos e procedimentos mais justos que evitem ou limitem a discricionariedade, o SINASE reafirma a diretriz do Estatuto sobre a natureza pedagógica da medida socioeducativa. Para tanto, este sistema tem como plataforma inspiradora os acordos internacionais sob direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, em especial na área dos direitos da criança e do adolescente. Outrossim, priorizou-se as medidas em meio aberto (prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida) em detrimento das restritivas de liberdade (semiliberdade e internação em estabelecimento educacional, haja vista que estas somente devem ser aplicadas em caráter de excepcionalidade e brevidade. Trata-se de estratégia que busca reverter a tendência crescente de internação dos adolescentes bem como confrontar a sua eficácia invertida, uma vez que se tem constatado que a elevação do rigor das medidas não tem melhorado substancialmente a inclusão social dos egressos do sistema socioeducativo.” (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CONANDA. *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo*. Resolução nº 119, de 19 de abril de 2006. Brasília, 2006).

<sup>6</sup> O Brasil é signatário na área da infância e juventude da Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança; do Sistema Global e Sistema Interamericano dos Direitos Humanos: Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil – Regras de Beijing; das Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade, as Diretrizes para a Prevenção da Delinquência Juvenil (Diretrizes de Riad) e as Diretrizes para Ações relativas a Crianças no Sistema de Justiça Criminal (Diretrizes de Viena).

legais versar sobre direitos indisponíveis, fundamentais, e que devem ser assegurados com absoluta prioridade.

O processo de implementação nos estados federados dessas diretrizes do SINASE, documento que incorpora as diretrizes internacionais de administração da justiça penal no âmbito da responsabilização juvenil, todavia, ainda é um grande desafio.

Além disso, foi instituída em 18 de janeiro de 2012 a Lei Federal nº 12.594/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, regulamentando a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

Por meio de mais este marco legal, de cunho dirigente e constitucionalizado, pretende-se aperfeiçoar o sistema público de responsabilização juvenil.

Apresentado o processo de instituição do SINASE temos que a análise do seu processo de implementação revela, ainda, a persistência e recorrência de situações extremas de violação de direitos humanos, as quais muitas vezes se iniciam no âmbito da própria apuração do ato infracional, a exigir a continuidade de ações no sentido da sua superação – posto que, numa perspectiva dirigente e garantista, o SINASE se caracteriza num sistema voltado à promoção, proteção e defesa dos direitos fundamentais de adolescentes aos quais se atribui a autoria de ato infracional.

## **2. O PROGRAMA CONSTITUCIONAL E A POLÍTICA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO – AVANÇOS E IMPASSES NA GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS DE ADOLESCENTES.**

Efetivamente, nas últimas décadas, não houve compasso em relação a garantia de direitos de adolescentes envolvidos com a prática de atos infracionais em comparação com outras políticas setoriais de atendimento desse segmento.

Ao tratar dos nós críticos que dificultam a formulação e implementação de políticas públicas de garantia dos direitos humanos de adolescentes em conflito com a lei, as dificuldades encontradas nos sistemas socioeducativos são, em geral, o grande desafio posto aos gestores dessa política.

Em relação as unidades de internação, já se verificou que o modelo institucional do país, marcado pela herança de muitas décadas de políticas repressivo-assistencialistas dificultaram sobremaneira a execução da medida socioeducativa numa perspectiva efetivamente pedagógica e com a garantia de acesso dos educandos aos serviços públicos de educação, saúde, cultura, esportes e profissionalizantes, haja vista tratarem-se de espaços em sua maioria voltados ao encarceramento juvenil por longo prazo e que, portanto, pretendiam servir de instituições totais.

Além disso, as unidades de internação por muito tempo tiveram sua imagem associada aos presídios, posto que em sua maioria efetivamente funcionavam como grandes complexos prisionais, e com histórico de reiterados registros de violência institucional, tortura e até mortes, situação que exigiu um repensar sobre a cultura institucional e sobre a perspectiva arquitetônica desses espaços – para além de espaços de contenção, diversos espaços não possuem condições dignas de habitabilidade.

A falta de especialização por parte de operadores do sistema de segurança pública, o desrespeito aos critérios legais objetivos na aplicação das medidas socioeducativas, em especial à vinculação da aplicação da internação à atos infracionais praticados com violência ou grave ameaça à pessoa (em caráter breve e excepcional) e sua utilização para fins preponderantemente retribucionistas-assistencialistas ou até mesmo terapêuticos em detrimento da natureza pedagógica, passando pela fragilidade da defesa técnica e jurídico-social de adolescentes em conflito com a lei e constantes denúncias de permanência de adolescentes em espaços inadequados como delegacias e presídios também são situações cotidianamente verificadas por operadores do sistema de garantia de direitos, com repercussão no âmbito do processamento judicial das medidas socioeducativas.

Por outro lado, no campo da execução das medidas socioeducativas, ainda se verifica a dificuldade de acesso de educandos aos serviços públicos de atenção e atendimento a esse público e prevalência de políticas institucionalizantes de confinamento por parte de instituições totais que não se ajustaram à moderna política de atenção à saúde num contexto integral, que não garantem o acesso à rede externa de saúde (e suas especialidades), assistência social, educação formal

e profissionalizante, cultura e lazer de qualidade, etc., promovendo o serviço público de execução das medidas socioeducativas de forma contrária aos novos paradigmas de abertura institucional (decorrente de políticas estruturantes como a Reforma Psiquiátrica e a Política Nacional de Garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária).

Em relação à verificação do cumprimento da implementação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, insta destacar que há também diversos apontamentos promovidos pelo Comitê de Proteção dos Direitos da Criança sem resposta estatal até os dias de hoje, haja vista a recorrência com que tais violações se repetem.

Destaca-se que as recomendações mais impactantes do Comitê, referentes à necessidade de superação da tortura e violência institucional, e de efetivação das garantias legais de adolescentes em conflito com a lei no âmbito do sistema de justiça, por outro lado, são referidas em sua grande parte em razão das violências institucionais perpetradas nos sistemas socioeducativo.

Esse desafio tem sido dificultado por diversos fatores, destacando-se a necessidade de superação da cultura institucional de violência e também de uma persistente cultura judicante de encarceramento e contenção de adolescentes.

Tanto assim que, conforme demonstrou o Levantamento Nacional da Atenção em Saúde Mental aos Adolescentes Privados de Liberdade e sua Articulação com as Unidades Socioeducativas (MINISTÉRIO DA SAÚDE E SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010) há ainda unidades com superlotação em todo o país – no nordeste, o quadro é de mais de 60% das unidades superlotadas. Há também cerca de 8% das unidades do país construídas antes do Estatuto da Criança e do Adolescente, com modelos arquitetônicos absolutamente inadequados, verdadeiras prisões, lastreadas numa concepção de “atendimento” voltada à institucionalização que foi a marca do Código de Menores, absolutamente fora dos padrões do SINASE.

Também a inadequação dos modelos arquitetônicos, ultrapassados e tendentes ao favorecimento de uma cultura hospitalocêntrica em alguns estados, é criticada por Susana Cecília Lavarello Mintegui e Marcus Vinicius Almeida Magalhães (MINTEGUI; MAGALHÃES, 2011), ao discutirem as interfaces, muitas

vezes bizarras, entre a Política de Saúde Mental e Política de Atendimento Socioeducativo de Adolescentes em Conflito com a Lei, demonstrando os desafios da atenção e cuidado em saúde mental de adolescentes em privação de liberdade a partir dos dados nacionais de atendimento obtidos junto às unidades de internação:

“Assim, em que pese à verificação de diversos avanços que sobremaneira repercutem para o reordenamento institucional dos sistemas socioeducativos, a exemplo da municipalização das medidas de meio aberto em 100% das capitais brasileiras a partir de 2008, ainda no esteio dos 20 anos de implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, há muito que se avançar no sentido da superação de recorrentes violações de direitos de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, haja vista os resquícios da cultura menorista que por muitos anos prevaleceu em nosso país.

No campo da Saúde Mental, conforme demonstrado, apesar dos avanços advindos da Reforma Psiquiátrica, persiste uma grande lacuna na compreensão da condição do adolescente como sujeito de direito, em situação de vulnerabilidade e em condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, posto que o sistema de responsabilização juvenil ainda perpetue modelos hospitalocêntricos, manicomiais e de instituições totais, enquanto que a rede de atenção e cuidado não reconhece efetivamente o adolescente em conflito com a lei como seu legítimo usuário. A análise de dados e a preocupante tendência das regiões Sul e Sudeste de manter práticas e culturas totais e institucionalizantes indicam que nestes locais o atendimento que é ofertado ao adolescente em conflito com a lei pode estar causando prejuízos à sua integridade psicológica. Na prática isso corresponde a uma atuação correcional- -repressiva, quando não mascarada de proposta terapêutico-psiquiátrica, inclusive com recentes propostas de manutenção compulsória da internação de adolescentes acima dos 21 anos de idade”.

Sobre esse ponto, destaca-se, inclusive, que o Brasil teve medidas cautelares determinadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) em virtude das violações ocorridas em São Paulo (Complexo do Tatuapé – essa medida cautelar já foi extinta), além do Espírito Santo (referente a unidade de internação UNIS) e Distrito Federal (referente à unidade Centro de Atendimento Juvenil Especializado CAJE), cujas medidas cautelares continuam em vigência.

Destaca-se também que ainda estão em funcionamento no país outras unidades que não observam aos parâmetros mínimos de funcionamento e se revelam espaços de graves violações de direitos e de perpetuação da cultura repressivo-carcerária. Em relação à CASE Salvador, uma unidade concebida sob a vigência da primeira edição do Código de Menores (Decreto 17.943-A, de 12 de outubro de 1927) cumpre destacar que os próprios educandos internos, em agosto

de 2010, elaboraram Nota Pública (S.R.)<sup>7</sup>, conjuntamente com funcionários e pessoas da comunidade, relatando diversos problemas da unidade e graves violações de direitos fundamentais dos próprios educandos.

Cumpram também referenciar que dentre as considerações feitas pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil acerca dos grandes desafios para os próximos anos na perspectiva de implementação das políticas de garantia de direitos humanos de adolescentes em conflito com a lei, registradas no final de 2010, por ocasião do lançamento de sua publicação (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010) comemorativa dos 20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, houve especial destaque para as violações dos direitos fundamentais de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas:

“Ainda é constante o desrespeito na aplicação da lei. Este é o caso, por exemplo, da medida de privação de liberdade ou internação. Segundo o Estatuto, a medida só pode ser aplicada em caso de ato infracional grave, havendo flagrante e obedecendo ao princípio da brevidade e da excepcionalidade. Entretanto, este preceito vem sendo desrespeitado. Sabe-se que esta medida está longe do ideal e assim tem sido no Brasil e na maior parte dos países, Simplesmente confinar adolescentes em locais

---

7

A referida nota registra em parte:

“Nota dos educandos e participantes da Comunidade de Atendimento Socioeducativo de Salvador (CASE Salvador).

Os educandos internos e demais participantes da vida institucional da Comunidade de Atendimento Socioeducativo de Salvador (CASE Salvador), unidade de internação de adolescentes do sexo masculino e feminino em cumprimento de medida socioeducativa e em internação provisória, reunidos por ocasião da celebração dos 20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), se reportam às autoridades integrantes do Sistema de Garantia de Direitos da Infância e Juventude para expor e requerer o seguinte:

(...)

9) as recorrentes denúncias de violações afetam a CASE Salvador há décadas – em que pesem os recentes investimentos no sentido de se qualificar o atendimento socioeducativo no estado da Bahia - denunciam que o modelo de atendimento da referida unidade já deveria ter sido extinto há muito tempo, sendo a sua desativação imediata uma luta de todos aqueles que militam em favor da garantia dos direitos humanos dos cidadãos adolescentes a quem se atribua autoria de ato infracional;

10) finalmente, destacamos, numa postura que deve preconizar a garantia dos direitos humanos dos adolescentes privados de liberdade da CASE Salvador, que é dever da família, da sociedade e do estado, a teor do artigo 227 da Constituição Federal, assegurar a todos os cidadãos crianças e adolescentes a universalidade de direitos humanos fundamentais, pelo que devemos todos nós, neste momento, atuar numa postura efetivamente garantista e dissociada dos preconceitos, estigmas e discursos políticos que associam à superlotação da unidade à efetiva periculosidade dos internos que ali cumprem medida (e da juventude como um todo), promovendo medidas imediatas e emergenciais voltadas à diminuição do número de internos, por conta do iminente risco que condições extremas de superlotação como essas implicam”. (S.R.)

onde eles são tratados de forma desumana apenas agrava o problema. Novas formas de se lidar com a questão são urgentes. O desconhecimento sobre o conteúdo e o significado das medidas socioeducativas contribui para o clamor por medidas repressivas a este grupo. Principalmente em períodos de maior insegurança social, a pressão para o encarceramento emerge com força”

Ressalte-se, por oportuno, que a realidade dos sistemas socioeducativos estaduais nos dias de hoje, que aponta um grande distanciamento do marco legal nacional e internacional de promoção, proteção e defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes em função de reiteradas e persistentes denúncias de graves violações de direitos é também constatável a partir de farta amostragem de matérias jornalísticas que denunciam violações de direitos humanos de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Por amostragem, verifica-se que o conjunto de manchetes referentes aos dois últimos anos aponta uma grave crise no sistema socioeducativo nacional, afetando diversos estados:

a) Bahia/ 2016 - Secretaria da Justiça apura morte e agressões a menores na FUNDAC - Investigações estão em curso segundo nota da Secretaria da Justiça. Fonte: <<http://www.bahiaja.com.br/direito/noticia/2016/07/15/secretaria-da-justica-apura-morte-e-agressoes-a-menores-na-fundac,93311,0.html>>, acesso em set.2016.

b) Rio de Janeiro/ 2015 - Menor infrator é morto por colegas em escola do Degase na Ilha do Governador - Segundo informações de PMs, ele teria sido espancado por ter sido detido pelo crime de estupro. Fonte: <<http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2015-06-03/menor-infrator-e-morto-por-colegas-em-escola-do-degase-na-ilha-do-governador.html>>, acesso em set.2016.

c) Rio de Janeiro/ 2016 - Em rebelião, adolescentes infratores põem fogo em unidade de internação e são levados para hospital - Um dos 9 menores está em estado grave. Fonte: <<http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/em-rebeliao-adolescentes-infratores-poem-fogo-em-unidade-de-internacao-e-sao-levados-para-hospital-05082016>>, acesso em set.2016.

d) Ceará/ 2016 - Adolescentes fazem motim em Centro Educacional em Fortaleza - Tumulto teve início quando os jovens tentaram fugir da unidade. Durante a noite, três agentes socioeducadores foram feitos reféns. Fonte: <<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2016/04/adolescentes-infratores-fazem-motim-em-centro-educacional-em-fortaleza.html>>, acesso em set.2016.;

e) Ceará/ 2015 - Jovem baleado durante rebelião nos centros educacionais morre no Ceará - Adolescente foi ferido à bala e morreu no fim da noite de sexta-feira (6). A STDS informou que não teve fuga. Seis jovens ficaram feridos. Fonte: <<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2015/11/jovem-baleado-durante-rebeliao-nos-centros-educacionais-morre-no-ceara.html>>, acesso em set.2016;

f) Ceará/ 2015 - Centro São Miguel, em Fortaleza, tem cenário de destruição após fuga - Dois funcionários foram mantidos reféns, e 65 jovens fugiram na sexta (28). Parte dos jovens permanece nos dormitórios da unidade. Fonte: <<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2015/08/centro-sao-miguel-em-fortaleza-tem-cenario-de-destruicao-apos-fuga.html>>, acesso em set.2016.

g) Rio Grande do Sul/ 2016 - **Rebelião de internos da Fase deixa monitor com ferimentos por facadas** - *Confusão aconteceu após o término do Gre-Nal e deixou monitor com ferimentos de facadas. Motivo da rebelião ainda não foi confirmado.* Fonte: <[http://gaz.com.br/conteudos/policia/2016/07/03/75736-rebeliao\\_de\\_internos\\_da\\_fase\\_deixa\\_monitor\\_com\\_ferimentos\\_por\\_facadas.html.php](http://gaz.com.br/conteudos/policia/2016/07/03/75736-rebeliao_de_internos_da_fase_deixa_monitor_com_ferimentos_por_facadas.html.php)>, acesso set.2016.

h) São Paulo/ 2016 - *Detentos da Fundação Casa de Mongaguá fazem rebelião - No total, foram 45 fugas, sendo que quatro deles foram recapturados.* Fonte: <<http://www.atribuna.com.br/noticias/noticias-detalle/policia/detentos-da-fundacao-casa-de-mongagua-fazem-rebeliao/?cHash=09768b39975e3e873d878a91e82ebd02>>, acesso em set.2016.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal decorreu de mobilizações populares que buscaram garantir direitos que foram bandeira em lutas históricas da população brasileira. No âmbito dos direitos da infância e da adolescência, além do reconhecimento constitucional do conjunto dos direitos fundamentais de todas as crianças e adolescentes, com absoluta prioridade, o Estado brasileiro instituiu a “Doutrina da Proteção Integral” como parâmetro de conformação de uma série de obrigações para o poder público, voltadas à promoção, proteção e defesa da universalidade dos direitos do segmento populacional crianças e adolescentes buscando instrumentalizar por meio de regras infraconstitucionais os mecanismos que possibilitem a concretização do programa constitucional em favor desses direitos.

Em meio a esse processo de constitucionalização do próprio ordenamento jurídico, o Estatuto da Criança e do Adolescente instrumentalizou os princípios e direitos constitucionalmente afirmados e inspirados na normativa de direitos humanos internacional (inclusive a Convenção Internacional de Direitos Humanos, a qual, embora aprovada após a Constituição Federal, foi a legítima fonte que inspirou os constitucionalistas brasileiros quando da definição do programa constitucional em favor de crianças e adolescentes, consubstanciado de forma destacada no artigo 227).

No entanto, apesar da harmonia existente entre os princípios constitucionais, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Convenção, a realidade, em especial o contexto de graves violações no âmbito das políticas de atendimento socioeducativo, tem demonstrado que a criação de tais preceitos legais não representou imediata observância dos direitos infanto-juvenis.

Seja em virtude de tratar-se de uma política que historicamente sempre esteve vinculada ao atendimento da parcela pobre da população, seja pela complexidade de abordagem a exigir conhecimento técnico de concepções de diversas áreas do saber humanos, como educação, saúde, assistência social, psicologia e direito, só para citar algumas, resta patente as dificuldades de implementação no Brasil de uma política de atendimento socioeducativo, nos moldes legais preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Esse é um debate com forte apelo à doutrina jurídica, cujo caráter meta-garantista, na lição de Miguel Calmon Dantas (DANTAS, 2016, p. 422), tem como pressuposto o “desenvolvimento das condições de validez e de legitimidade do discurso jurídico pelo cotejo com o que deve se apresentar constitucionalmente adequado com o texto e o contexto constitucionais brasileiros, de natureza dirigente”:

O primeiro problema identificado, ou o problema de base, de natureza prévia porque atinente à pré-compreensão, consistiu na percepção de que a ciência jurídica deve se portar em favor do dirigismo, buscando restabelecer suas bases, rechaçar as críticas inconsistentes e viabilizar uma maior efetividade. Do contrário, estaria rejeitando a sua função meta-garantista.

Assim é que a crítica em favor da teoria do dirigismo constitucional, ainda segundo Miguel Calmon Dantas (DANTAS, 2016, pp. 422, 423), se funda e recai na premente necessidade de se conformar real efetividade ao texto constitucional e aos direitos fundamentais, “garantindo-se para além do mínimo vital, como desiderato de promover o máximo existencial, conferindo aos programas finalísticos e impositivos de tarefas, mais ou menos abstratos, e aos direitos fundamentais eficácia ótima, muito própria à natureza principiológica de que se revestem”.

De fato, a intervenção política exigida para a superação dos impasses no âmbito das garantias de direitos humanos de adolescentes em conflito com a lei, demanda ações mais contundentes, que possuam força bastante para incidir na superação da longa tradição assistencial-repressiva que ainda é a marca do atendimento socioeducativo no Brasil de nossos dias. É um desafio de validação garantístico, de reconhecimento da Consittuição como uma carta de compromissos a serem efetivados no presente, para que se alcance, “o mais tanto quanto possível”, o projeto de sociedade que ela programa, propõe, institui, enfim, define como obrigação aos poderes públicos constituídos.

Essa é uma necessidade que desafia ao fortalecimento da nossa própria democracia e de questões que se apresentam para os adolescentes em conflito com a lei como reflexo das dificuldades estruturais da própria sociedade a qual, todos nós, pertencemos e participamos.

Assim, em favor de adolescentes aos quais se atribui a autoria de atos infracionais, cidadãos sujeitos de direitos fundamentais constitucionalmente reconhecidos, se busca a viabilidade do dirigismo constitucional, inclusive como

estratégia garantista, de enfrentamento das iniquidades sociais por meio da promoção da justiça social e de fortalecimento do Estado Social como dado constitucional integrante do Estado Democrático de Direito em que se sustenta a República Federativa do Brasil.

## REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro : Campos, 1992.
- BRASIL. **Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927**. Consolida as leis de assistência e proteção a menores, as quais constituem o Código de Menores. Rio de Janeiro, 1927.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1990.
- \_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. **Direitos humanos : percepções da opinião pública: análises de pesquisa nacional**. Org. Gustavo Venturi. – Brasília, 2010.
- CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CONANDA. **Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006**. Parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Resolução nº 119, de 19 de abril de 2006**. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Brasília, 2006.
- DANTAS, Miguel Calmon. **Constitucionalismo dirigente brasileiro e a pós modernidade: resistência e projeção do estado social enquanto dimensão do estado democrático de direito**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (2008). Disponível em <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/10701/1/Dantas.pdf>>, acesso em 30 abr. 2016.
- FUNDAÇÃO ABRINQ. **Taxa de Escolarização Bruta e Líquida - Ensino Médio**. Disponível em <<http://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/ensino-medio/565-taxa-de-escolarizacao-bruta-e-liquida-ensino-medio?filters=1,134>>, acesso em 30 abr. 2016.
- HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes, Porto Alegre : Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.
- IBGE. **Taxas de mortalidade infantil**. <<http://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/taxas-de-mortalidade-infantil.html>>, acesso em 30 abr. 2016.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE E SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Levantamento Nacional da Atenção em Saúde**

**Mental aos Adolescentes Privados de Liberdade e sua Articulação com as Unidades Socioeducativas.** (Sumário Executivo) Brasília, 2011.

MINTEGUI, Susana Cecília Lavarelo; MAGALHÃES, Marcus Vinicius Almeida. **Política de Saúde Mental e Política de Atendimento Socioeducativo de Adolescentes em Conflito com a Lei: desafios da atenção e cuidado de adolescentes em privação de liberdade a partir da leitura de dados.** In **Políticas de Saúde Mental e juventude nas fronteiras psi-jurídicas.** Conselho Regional de Psicologia da 6ª Região (org.). Conselho Regional de Psicologia da 6ª Região – São Paulo: CRP-SP, 2011

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional** . 3ª. Ed. São Paulo: Método, 2009.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Direitos humanos de crianças e adolescentes – 20 anos de Estatuto.** Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.**13 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

\_\_\_\_\_. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais.** 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.