

idp

idp

# MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

**ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO SISTEMA NACIONAL DE  
ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE):** UM OLHAR  
SOBRE AS REINCIDÊNCIAS INFRACIONAIS DOS  
ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI

**LUCAS BARROS BAPTISTA DE TOLEDO  
RIBEIRO**

Brasília-DF, 2023

**LUCAS BARROS BAPTISTA DE TOLEDO RIBEIRO**

**ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO SISTEMA NACIONAL  
DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE): UM  
OLHAR SOBRE AS REINCIDÊNCIAS INFRACIONAIS  
DOS ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

**Orientador**

Professor Doutor Pedro Luiz Costa Cavalcante

Brasília-DF 2023

**LUCAS BARROS BAPTISTA DE TOLEDO RIBEIRO**

**ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE): UM OLHAR SOBRE AS REINCIDÊNCIAS INFRACIONAIS DOS ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 10 / 05 / 2023

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante - Orientador

---

Prof. Dr. Alexander Cambraia Nascimento Vaz

---

Profa. Dra. Luciana Silva Garcia

---

R484a Ribeiro, Lucas Barros Baptista de Toledo  
Análise da efetividade do sistema nacional de atendimento socioeducativo (SINASE): um olhar sobre as reincidências infracionais dos adolescentes em conflito com a Lei / Lucas Barros Baptista de Toledo Ribeiro. – Brasília: IDP, 2024.

130 p.  
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2023.  
Orientador: Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante.

1. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). 2. SINASE. 3. Atos infracionais. 4. Reincidência infracional. 5. Medidas socioeducativas I. Título.

CDD: 351

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

## RESUMO

O mais importante no movimento inaugurado pela “criança constituinte”, que culminou com a promulgação, em 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), é a afirmação da universalidade dos direitos do público infantojuvenil. Contudo, o estatuto não se limitou apenas a estabelecer direitos para essa parcela da população; no âmbito jurídico-penal, também introduziu um sistema de responsabilização para adolescentes que cometem atos infracionais. Vinte e dois anos depois da promulgação do ECA, instituiu-se, por intermédio da Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), que procurou regulamentar a execução das medidas destinadas a adolescentes que pratiquem ato infracional. A violência e a criminalidade estão presentes em diversos aspectos da vida cotidiana, afetando todos os segmentos sociais e instituições. Assim, em resposta aos dilemas de segurança pública no Brasil, o debate acerca do endurecimento da responsabilização dos adolescentes em conflito com a lei tem, cada vez mais, ganhado espaço no âmbito institucional e em diferentes arranjos sociais. O senso comum tem declarado que o Sinase é excessivamente protetivo e que as medidas socioeducativas não consistem em penas satisfatoriamente rígidas. Soma-se a isso a falta de uma cultura efetiva de planejamento e avaliação das políticas e dos programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil, bem como a carência de instrumentos que possam oferecer informações relevantes e estratégicas tanto para os tomadores de decisão quanto para outros atores envolvidos nessa área. Esta dissertação buscou avaliar o Sinase e entender se ele tem alcançado os objetivos propostos no que diz respeito à interrupção de trajetórias infracionais. Para tanto, o estudo focou informações quantitativas atualizadas sobre a execução das medidas socioeducativas de internação, internação provisória e semiliberdade no país. Os dados foram solicitados aos gestores estaduais e coletados entre 1º/1/2021 e 30/12/2021. Nessa perspectiva, não há como falar em avaliação desse sistema sem analisar os índices de reincidência infracional no Brasil, assim como os diferentes conceitos e parâmetros nacionais e internacionais sobre o fenômeno. A partir dessa

análise, é possível propor uma delimitação metodológica e conceitual de reincidência infracional. Assim, a contribuição teórica primordialmente buscou suprir o *gap* que emerge do fato de a dimensão dogmática de reincidências não ter sido suficientemente trabalhada na literatura.

**Palavras-chaves:** ECA; Sinase; atos infracionais; reincidência infracional; medidas socioeducativas.

## ABSTRACT

The movement initiated by the “constituent child”, which led to the promulgation of the Statute of the Child and Adolescent (*Estatuto da Criança e do Adolescente* – ECA) in 1990, is most notable for its affirmation of the universality of children and adolescents’ rights. However, the ECA did not merely establish rights for this segment of the population. In the realm of criminal law, it also introduced a system of accountability for adolescents who commit infractions. Twenty-two years after the ECA’s promulgation, the National Socio-Educational Care System (*Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo* – Sinase) was established by Law No. 12,594, on January 18, 2012, which aimed to regulate the execution of measures targeting adolescents who commit infractions. Violence and crime permeate various aspects of daily life, affecting all social strata and institutions. Consequently, in response to public security challenges in Brazil, the debate on the toughening of accountability for adolescents in conflict with the law has increasingly gained traction among institutional and social actors. Common sense suggests that Sinase is overly protective and that socio-educational measures do not constitute sufficiently rigid punishments. Furthermore, there is a lack of an effective culture of planning and evaluation of policies and programs for adolescents in conflict with the law in Brazil, as well as a shortage of instruments that can provide relevant and strategic information to both decision-makers and other stakeholders in this field. This thesis aims to evaluate Sinase and determine whether it has achieved its stated goals concerning the disruption of offending trajectories. To that end, the study concentrates on current quantitative data on the execution of socio-educational measures of internment, provisional internment, and semi-freedom across the country. Data were requested from state administrators and collected between January 1, 2021, and December 30, 2021. From this standpoint, it is impossible to evaluate this system without analyzing infraction recidivism rates in Brazil, as well as different national and international concepts and parameters related to the phenomenon. By conducting this analysis, it is possible to propose a methodological and

conceptual delineation of infraction recidivism. Thus, the theoretical contribution of this study seeks to address the gap resulting from the fact that the dogmatic dimension of recidivism has not been adequately examined in the literature.

**Keywords:** ECA; Sinase; infraction; recidivism; socio-educational measures.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CASA	Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente
Cegov	Centro de Estudos Internacionais sobre Governo
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
Cras	Centro de Referência de Assistência Social
Creas	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
Fase-RS	Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul
FEBEM	Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor
Funabem	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
HC	<i>Habeas corpus</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MMFDH	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIA	Plano Individual de Atendimento
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parceria público-privada
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SAM	Serviço de Assistência a Menores
SEI	Sistema Eletrônico de Informação
SGDCA	Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente
Sinase	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SNDCA	Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

STF	Supremo Tribunal Federal
Suase	Subsecretaria de Atendimento Socioeducativo
UDN	União Democrática Nacional
UF	Unidade da Federação
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
CASA	Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente
Cegov	Centro de Estudos Internacionais sobre Governo
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
Cras	Centro de Referência de Assistência Social
Creas	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
Fase-RS	Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul
FEBEM	Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor
Funabem	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
HC	<i>Habeas corpus</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MMFDH	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIA	Plano Individual de Atendimento
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parceria público-privada
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SAM	Serviço de Assistência a Menores
SEI	Sistema Eletrônico de Informação
SGDCA	Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> O Código Mello Mattos e as suas subdivisões etárias	<b>26</b>
<b>Figura 2</b> Medidas aplicadas a menores delinquentes no Código Mello Mattos	<b>29</b>
<b>Figura 3</b> Menores em situação irregular de acordo com o Código de Menores de 1979	<b>34</b>
<b>Figura 4</b> Medidas aplicadas a crianças e adolescentes autores de ato infracional de acordo com o ECA	<b>43</b>
<b>Figura 5</b> Medidas socioeducativas segundo a categoria de execução	<b>57</b>
<b>Figura 6</b> Distribuição das unidades socioeducativas, por região (2021)	<b>55</b>
<b>Figura 7</b> Distribuição das vagas ofertadas nas unidades socioeducativas, por região (2021)	<b>55</b>
<b>Figura 8</b> Evolução do número de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação (2007-2021)	<b>63</b>
<b>Figura 9</b> Evolução do número de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação provisória (2007-2021)	<b>63</b>
<b>Figura 10</b> Evolução do número de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de semiliberdade (2007-2021)	<b>64</b>

## LISTA DE TABELAS

### **Tabela 1**

Amostra representativa das unidades de atendimento socioeducativo em meio fechado, por região (2021)

53

### **Tabela 2**

Capacidade e ocupação nas unidades de internação, por região (2021)

56

### **Tabela 3**

Capacidade e ocupação nas unidades de internação provisória, por região (2021)

59

### **Tabela 4**

Capacidade e ocupação nas unidades de semiliberdade, por região (2021)

60

### **Tabela 5**

Taxa de ocupação de vagas, por tipo de atendimento em cada região (2021)

69

### **Tabela 6**

Orçamento do Sinase (2015-2019)

70

### **Tabela 7**

Percentual de reformas necessárias segundo os diretores de unidade, por região (2019)

71

### **Tabela 8**

Custo médio mensal por vaga de internação em cada UF (2021)

73

### **Tabela 9**

Custo médio mensal por vaga de semiliberdade em cada UF (2021)

73

### **Tabela 10**

Atos infracionais de maior incidência, por região (2021)

76

### **Tabela 11**

Média mensal de adolescentes com histórico de envolvimento em facção criminosa em cumprimento de medida socioeducativa de meio fechado, por região

80

### **Tabela 12**

Execução de ações e programas de acompanhamento de egressos, por UFs em cada região

84

### **Tabela 13**

Execução de ações e programas de acompanhamento de egressos, por UF

84

**Tabela 14**

Taxa de reentrada/reincidência (média), por região (2021)

..... **94**

**Tabela 15**

Caracterização da reincidência pela gestão estadual, por região (2019)

..... **96**

**Tabela 16**

Definição de reincidência juvenil, segundo diferentes estudos

..... **102**

**Tabela 17**

Definição de reincidência em determinados estados norte-americanos

..... **102**

# SUMÁRIO

## 1. INTRODUÇÃO ..... 16

## 2. A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA: UMA LEITURA HISTÓRICO-NORMATIVA ..... 22

- 2.1 DA REPÚBLICA VELHA AO CÓDIGO MELLO MATTOS: O PARADIGMA MENORISTA..... 23
- 2.2 O CÓDIGO DE MENORES DE 1979 E A DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR ..... 33
- 2.3 A CF/1988 E O ECA: O PARADIGMA DA PROTEÇÃO INTEGRAL..... 37

## 3. O SISTEMA DE RESPONSABILIZAÇÃO DO ADOLESCENTE AUTOR DE ATO INFRACIONAL ..... 43

## 4. A AVALIAÇÃO DO SINASE EM 2021 ..... 51

- 4.1 A QUANTIDADE DE UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS E A TAXA DE OCUPAÇÃO..... 54
- 4.2 A CONDIÇÃO DA INFRAESTRUTURA DAS UNIDADES E O CUSTO MÉDIO MENSAL POR VAGA DE INTERNAÇÃO E DE SEMILIBERDADE ..... 71
- 4.3 OS ATOS INFRACIONAIS MAIS PRATICADOS E A INFLUÊNCIA DAS FACÇÕES CRIMINOSAS NO SINASE..... 76
- 4.4 O ACOMPANHAMENTO DOS ADOLESCENTES EGRESSOS E A REINCIDÊNCIA INFRACIONAL..... 83

## 5. A REINCIDÊNCIA JUVENIL ..... 94

- 5.1 CONCEITOS E PARÂMETROS NACIONAIS E INTERNACIONAIS ..... 95
- 5.2 PROPOSTA DE CONCEITUAÇÃO ..... 105

## 6. CONCLUSÃO ..... 109

## REFERÊNCIAS ..... 118

# 1



## 1

## INTRODUÇÃO

Com uma população superior a 215 milhões de indivíduos, o Brasil apresenta uma proporção significativa de pessoas com menos de 18 anos, totalizando cerca de 59 milhões de crianças e adolescentes<sup>1</sup>. Esse segmento populacional representa aproximadamente 27% do total de habitantes do país, que possuem tanto direitos quanto deveres e necessitam de condições mais favoráveis para alcançar seu máximo potencial como seres humanos. Esses direitos e deveres, vale dizer, foram inicialmente esculpidos pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que foi um marco na medida em que provocou substancial mudança no campo dos direitos humanos de crianças e adolescentes. A visão da “criança-objeto” e do “adolescente menor”, que remonta ao Código de Menores de 1979 e à doutrina da situação irregular, é substituída pela visão da criança e do adolescente como sujeitos de direitos. O mais importante no movimento inaugurado pela “criança constituinte”, que culminou com a promulgação, em 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), é a afirmação da universalidade dos direitos do público infantojuvenil.

O estatuto em referência não se limitou apenas a estabelecer direitos para essa parcela da população; no âmbito jurídico-penal, também introduziu um sistema de responsabilização para adolescentes que cometem atos infracionais. Para fortalecer e implementar os princípios fundamentais do ECA, especialmente o princípio da proteção integral, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), que posteriormente foi regulamentado pela Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. O ato normativo em questão, por sua vez, positivou de forma abrangente diversos aspectos do sistema, desde a abordagem política para estabelecer as diretrizes educacionais dos programas de atendimento socioeducativo até as práticas multidisciplinares dos profissionais que

---

<sup>1</sup> Segundo dados da projeção da população brasileira do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <http://bit.ly/3FPSSRD>. Acesso em: 15 mar. 2023.

cuidam de adolescentes sob a tutela do Estado, incluindo também aspectos relacionados à arquitetura e à segurança das unidades.

Dando um passo atrás para entender com um pouco mais de precisão o sistema de responsabilização juvenil, é necessário esclarecer, de imediato, três pressupostos. O primeiro é que ato infracional é uma conduta que está prevista na lei penal como crime ou contravenção penal, quando praticada por criança ou adolescente. O segundo é que, verificado o flagrante, o legislador diferencia os dois agentes: para a criança, são aplicadas medidas de proteção quando do cometimento de um ato infracional; para o adolescente, é aplicado um conglomerado de medidas diferenciadas. O terceiro é que, no âmbito desse sistema de responsabilização, as medidas socioeducativas cumprem duplo papel: (i) o punitivo, com vistas a responsabilizar o adolescente pelo ato infracional; e (ii) o educativo, com vistas a propiciar a interrupção definitiva da trajetória infracional e, por conseguinte, a diminuição do índice de criminalidade de adolescentes.

A violência e a criminalidade estão presentes em diversos aspectos da vida cotidiana, afetando todos os segmentos sociais e instituições, incluindo a família, os poderes públicos e o sistema de justiça. De uma forma ou de outra, a violência e a criminalidade são problemas que afetam a vida de todas as pessoas, especialmente no que se refere ao envolvimento de crianças e adolescentes em tais atos. A complexidade desses problemas se deve ao fato de que suas causas são múltiplas e interdependentes, envolvendo questões socioeconômicas, culturais, educacionais, familiares, psicológicas e jurídicas. Assim, em resposta aos dilemas de segurança pública no Brasil, o debate acerca do endurecimento da responsabilização dos adolescentes em conflito com a lei tem, cada vez mais, ganhado proporção não somente no Congresso Nacional<sup>2</sup>, mas também nos espaços públicos e em diferentes arranjos sociais<sup>3</sup>. Nesse sentido, o

---

<sup>2</sup> Está em trâmite no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32, de 2019, assinada por 33 senadores, que estabelece a responsabilidade penal aos maiores de 16 anos na hipótese de cometimento de crimes previstos na legislação e aos maiores de 14 anos em se tratando de crimes definidos como hediondos, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, terrorismo, organização criminosa e associação criminosa. A PEC argumenta que o tema em questão instiga a sociedade, considerando a “percepção da certeza da impunidade ou inexistência de normas que busquem o endurecimento às ações criminosas perpetradas por seus autores menores de idade”. Disponível em: <http://bit.ly/3TLsf5S>. Acesso em: 12 mar. 2022.

<sup>3</sup> A sociedade brasileira busca, de modo constante, aprimorar os métodos de coibição de práticas ilícitas, inclusive, de condutas perpetradas por adolescentes. No entanto, observa-se que, na medida em que os atos infracionais são cometidos e geram comoção nacional, tem-se a necessidade de criação de medidas paliativas

senso comum tem declarado que o Sinase é excessivamente protetivo e que as medidas socioeducativas não consistem em penas satisfatoriamente rígidas.

Uma das principais razões que contribuem para a configuração atual das políticas e dos programas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Brasil é a falta de uma cultura de planejamento e avaliação efetiva. Além disso, há uma carência de instrumentos que possam oferecer informações relevantes e estratégicas tanto para os tomadores de decisão quanto para outros atores envolvidos nessa área complexa e contraditória da política pública. Essas deficiências tornam difícil compreender as questões subjacentes ao atendimento de adolescentes em conflito com a lei. Como resultado, algumas lacunas permanecem pouco investigadas quando se trata de avaliar o Sinase, que foi criado para estabelecer padrões e diretrizes da execução de medidas socioeducativas.

Esta dissertação, portanto, buscou avaliar o Sinase em seus vários aspectos (unidades socioeducativas existentes; condições de infraestrutura desses equipamentos públicos; atos infracionais mais cometidos etc.) para, somente após, analisar se o sistema tem alcançado os objetivos propostos no que diz respeito à interrupção de trajetórias infracionais. Nessa perspectiva, não há como falar em avaliação do Sinase sem examinar os índices de reincidência infracional no Brasil, assim como os diferentes conceitos e parâmetros nacionais e internacionais sobre o fenômeno. A partir dessa análise, é possível propor uma delimitação metodológica e conceitual de reincidência infracional.

---

como resposta por parte do Estado, como no caso do menino João Hélio, que aos 6 anos foi arrastado pelas ruas do Rio de Janeiro ao ficar preso no cinto de segurança do carro da família. O crime ocorreu em 2007 e contou com a participação de três integrantes, sendo um deles de 16 anos. Válido ressaltar que, à época dos fatos, o sepultamento do menino foi transformado em um protesto contra a violência. Outro caso emblemático foi o assassinato de Victor Hugo Depman, um universitário que voltava da faculdade e foi morto por um adolescente de 17 anos ao reagir a um assalto, em 2013, na Zona Leste de São Paulo. A brutalidade do caso ocasionou uma repercussão nacional, que foi tema de debate relativo à impunidade dos menores infratores no programa Encontro com Fátima Bernardes, com a presença de Janaina Paschoal. Na oportunidade, a professora destacou que não há que se falar em impunidade de adolescentes no Brasil, uma vez que são poucos os países que prendem essa parcela da população, bem como aduziu, pautada em pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que as unidades socioeducativas de internação são instituições “piores” (nas palavras deste autor, mais severas) que as destinadas a adultos (JANAINA..., 2015).

Para tanto, a avaliação focou as informações quantitativas atualizadas sobre a execução das medidas socioeducativas de internação, internação provisória e semiliberdade no país. Os dados foram solicitados aos gestores estaduais, que os informaram, via Sistema Eletrônico de Informação (SEI), à Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do então Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (SNDCA/MMFDH), sendo coletados entre 1º/1/2021 e 30/12/2021.

Assim, a redação foi estruturada em quatro capítulos adicionais, além desta introdução e da conclusão. Os capítulos 2 e 3 fornecem a base teórica deste trabalho e buscam estabelecer os fundamentos históricos, doutrinários, normativos e jurídicos que orientam a política infantojuvenil. No segundo capítulo, são apresentados os conceitos de infância e adolescência adotados nas diversas políticas públicas brasileiras. Ao propor uma leitura histórico-normativa da infância e adolescência, este capítulo resgatou, ainda que de forma breve, a história da criança e do adolescente brasileiro e a evolução da política infantojuvenil, iniciando-se no período da chamada Roda dos Expostos até chegar à “revolução” trazida pela CF/1988 (COSTA, 1990, p. 38). Resgatar esse passado significa, primeiramente, dar voz aos documentos históricos analisados e, também, obriga o leitor a uma crítica e a uma interpretação da forma como o Estado, à época, retratava, por um lado, o estereótipo da criança ideal e, por outro, os infantes “expostos”, “vadios”, “libertinos”, os “menores em situação irregular” e “abandonados”.

No terceiro capítulo, foram abordados conceitos e normas relacionados ao ato infracional e ao sistema de responsabilização do adolescente que o comete. Inicialmente, foram definidos os parâmetros conceituais e normativos do Sinase, que estabelecem desde o processo de apuração do ato infracional até a execução da medida socioeducativa. Em seguida, foram apresentadas as seis modalidades de medida socioeducativa previstas, que são aplicadas de acordo com a gravidade do ato infracional e as circunstâncias do adolescente autor. As medidas socioeducativas incluem advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, inserção em regime de semiliberdade e internação.

Depois de situar o leitor sobre a evolução do direito infantojuvenil e sobre os princípios, parâmetros e diretrizes que norteiam o Sinase, o quarto capítulo deste trabalho realizou uma avaliação nacional do sistema, a partir da análise dos dados de vários estados brasileiros,

buscando contemplar algumas das dimensões previstas na legislação. Assim, o capítulo analisou pormenorizadamente: (i) a quantidade de unidades socioeducativas nos estados e no Distrito Federal; (ii) a taxa de ocupação de cada uma das unidades; (iii) a condição da infraestrutura; (iv) o custo médio mensal por vaga de internação e de semiliberdade; (v) os atos infracionais mais praticados; (vi) a caracterização de influência das facções criminosas no Sinase; (vii) a existência de programas de acompanhamento dos adolescentes egressos; e, por último, (viii) os níveis de reincidência infracional, que foram objeto de maior análise no capítulo seguinte.

No quinto capítulo do trabalho, o foco foi a reincidência juvenil. Foram apresentados diferentes conceitos e parâmetros utilizados nacional e internacionalmente. Também foram analisados os níveis de reincidência infracional dos adolescentes em conflito com a lei no Brasil em 2021. Em seguida, foi proposta uma delimitação metodológica e conceitual do fenômeno da reincidência juvenil, visando suprir lacunas e possibilitar a adoção de critérios comuns a todo o Sinase.

Por fim, o sexto capítulo apresenta as conclusões e sugestões da pesquisa, propondo uma reflexão profunda sobre a situação do Sinase em 2021 do ponto de vista dos gestores estaduais, dos profissionais da área e de todos os atores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA).

2



## 2

## A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA: UMA LEITURA HISTÓRICO- NORMATIVA

Conceituar infância e adolescência tomando como critério o limite etário/cronológico pode gerar certas imprecisões, sobretudo porque os limites etários não são usados de forma consensual. Nem mesmo os atos normativos, as produções acadêmicas e as políticas públicas parecem chegar a uma consonância sobre o interregno que poderia contemplar a infância e a adolescência. Segundo a Convenção sobre os Direitos da Criança, criança é todo ser humano com menos de 18 anos de idade, “a não ser que, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes”<sup>4</sup>.

Por sua vez, a Organização Mundial da Saúde (OMS) define que criança é toda pessoa que tem entre 0 e 9 anos de idade completos; e adolescente, os que têm entre 10 e 19 anos completos (WHO, 1986). Tal definição é adotada pelo Ministério da Saúde (BRASIL, 2021) e “tem sentido a partir das especificidades de saúde de cada público específico, alinhada ao perfil epidemiológico de cada grupo populacional” (ALMEIDA *et al.*, 2014, p. 16).

Já o ECA, este considera criança “a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade” (BRASIL, 1990a, art. 2º). Em se tratando de definição legal, vale destacar, também, o critério etário elencado tanto pela Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, que considera “a primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos [...] de vida da criança” (BRASIL, 2016, art. 2º), quanto pelo Estatuto da Juventude, por meio do qual se consideram jovens “as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade” (BRASIL, 2013a, art. 1º, § 1º).

Socialmente convencionadas e legalmente definidas, as distintas conceituações de infância e adolescência coexistem e abarcam diferentes políticas públicas, sistemas e programas sociais. Importante esclarecer, contudo, que os direitos infantojuvenis e, até

---

<sup>4</sup> A Convenção sobre os Direitos da Criança é o instrumento de direitos humanos mais aceito na história, sendo ratificada por 196 países. O Brasil ratificou a referida convenção em 24 de setembro de 1990, sendo internalizada por meio do Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990 (BRASIL, 1990b).

mesmo, a própria definição acerca da infância e da adolescência no Brasil passaram por inúmeras mudanças conceituais e jurídicas. Nesse sentido, as profundas modificações ocorridas, notadamente nos três últimos decênios, exigiram dos estudiosos das ciências jurídicas e sociais uma profunda reavaliação e, mais do que isso, reconfiguração do exame de tradicionais temas, sendo a infância e a adolescência um deles<sup>5</sup>.

Será que apenas definir a infância como um período da vida com início e fim é suficiente para compreender seu conceito? Ao olhar para a história, ver-se-á que a categoria etária da infância nem sequer existia em tempos passados. Mesmo nos dias de hoje, se fosse possível capturar as diversas realidades histórico-culturais em que as crianças nascem e crescem, ainda assim essas definições não seriam suficientes para compreender a singularidade e diversidade da infância. Isso porque os termos “criança” e “infância” são interpretados de maneiras distintas em diferentes tempos e lugares, já que são definidos por fatores culturais, filosóficos, econômicos, sociais, políticos e religiosos, que moldam as sociedades e os diversos grupos sociais. Assim, é necessário realizar, mesmo que de forma muito breve, uma recapitulação histórica para se entender o contexto acerca da temática.

## **2.1 Da República Velha ao Código Mello Mattos: o paradigma menorista**

A República Velha, também conhecida como Primeira República, foi um período na história do Brasil que se estendeu de 1889 a 1930. Durante esse tempo, as forças políticas eram correlacionadas com a hegemonia do bloco oligárquico/exportador. Pode-se dizer que esse período representou uma mistura de ruptura e continuidade:

---

<sup>5</sup> Em sua análise a respeito das mudanças ocorridas no século XIX, especificamente em relação aos direitos infantojuvenis, Rizzini (2011) afirma que, na passagem do regime monárquico para o republicano, o Brasil buscava uma base para a reconstrução da nação. Sob essa ótica, a infância passou a ser tratada de forma ambivalente, isto é, “por um lado, a criança simbolizava a esperança – o futuro da nação. Caso fosse devidamente educada ou, se necessário, retirada de seu meio (tido como enfermiço) e reeducada, ela se tornaria útil à sociedade”, por outro lado, “a criança representava uma ameaça nunca antes descrita com tanta clareza. Põe-se em dúvida a sua inocência. Descobrem-se na alma infantil elementos de crueldade e perversão. Ela passa a ser representada como delinquente, e deve ser afastada do caminho que conduz à criminalidade, das ‘escolas do crime’, dos ambientes viciosos, sobretudo as ruas e as casas de detenção” (RIZZINI, 2011, p. 25).

houve uma ruptura com a forma anterior de governo, mas as relações de poder existentes continuaram a moldar a sociedade da época.

Nesse contexto político, em 5 de janeiro de 1921, a Lei Orçamentária nº 4.242 autorizou o governo a criar o Serviço de Assistência e Proteção à Infância Abandonada e Delinquente, sendo regulamentado dois anos depois, por meio do Decreto nº 16.272, de 20 de dezembro de 1923. Importante destacar que, ainda em 1922, o tema acerca da proteção da criança ganhou magnitude ao ser objeto de dois congressos – o Primeiro Congresso Brasileiro de Proteção à Infância, presidido por Moncorvo Filho, e o Terceiro Congresso Americano, tendo à frente Olinto de Oliveira. Sobre isso, Rizzini (2011, p. 139) comenta: “Este foi sem dúvida um momento de coroação dos esforços salvacionistas em prol de uma causa que adquiria nova dimensão social e, cujo investimento simbolizava a melhoria do país e de toda humanidade”.

Em verdade, o movimento em prol dos direitos da criança e do adolescente no Brasil refletiu o que estava acontecendo internacionalmente na época. Em 1919, por exemplo, a então Liga das Nações criou o Comitê de Proteção da Infância<sup>6</sup> e, em 1923, iniciou-se o processo de elaboração da Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança. Nessa declaração, proclamou-se que “a criança merece o melhor que a humanidade tem a oferecer”<sup>7</sup>, tornando-se uma importante predecessora de atos normativos internacionais acerca do bem-estar infantil.

Entre 1923 e 1927, houve um aumento significativo de propostas legislativas para lidar com questões relacionadas à infância no Brasil. Um exemplo disso foi o Decreto nº 16.273, emitido em 20 de dezembro de 1923, que reestruturou o Poder Judiciário do então Distrito Federal, o Rio de Janeiro, incluindo a figura do juiz de menores. Em 31 de dezembro do mesmo ano, o Decreto nº 16.300 estabeleceu a Repartição de Higiene Infantil em nível nacional, que se tornou parte da estrutura regimental do Departamento Nacional de Saúde Pública.

Finalmente, em 1926, aprovou-se o Decreto nº 5.083, que instituía o Código de Menores, e, em 1927, foram consolidados os atos normativos de assistência e proteção aos menores, por meio do

---

<sup>6</sup> Após a Primeira Guerra Mundial, houve uma grande necessidade de proteger crianças e adolescentes que haviam perdido seus pais ou estavam abandonados. Em 1919, a Liga das Nações criou o Comitê de Proteção da Infância para lidar com essa questão, juntamente com outras questões geradas pela guerra.

<sup>7</sup> No original, “*mankind owes to the Child the best that it has to give*”. Disponível em: <http://www.un-documents.net/gdrc1924.htm>. Acesso em: 10 jan. 2023.

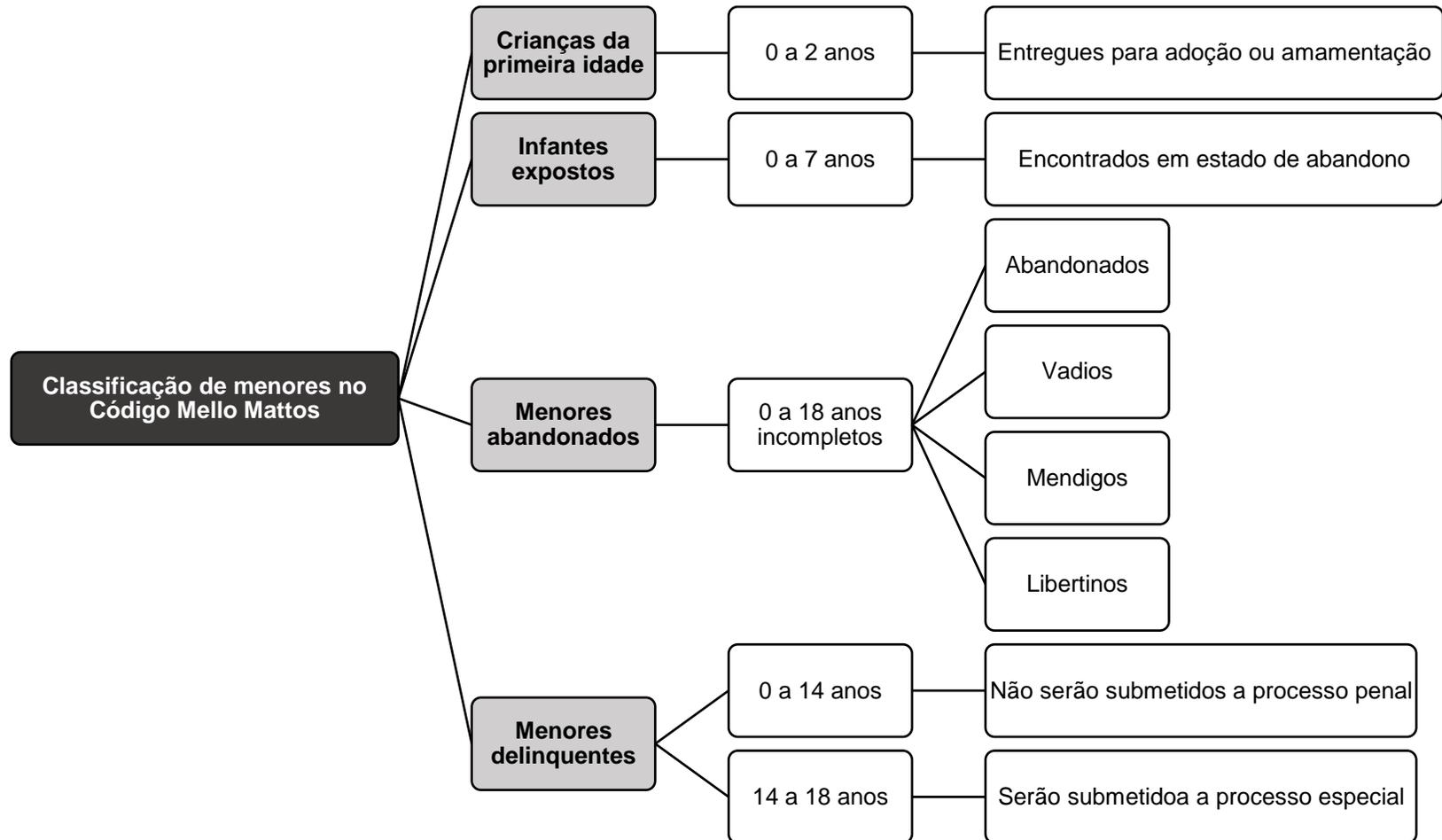
Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, posteriormente chamado de Código Mello Mattos<sup>8</sup>. O referido diploma legal estabeleceu uma exaustiva classificação dos menores (conforme exposto na figura 1), em torno da qual deveriam ser montadas as ações e os serviços especializados sob responsabilidade do Estado.

---

<sup>8</sup> O Decreto nº 17.943-A/1927 tinha 231 artigos e foi assim denominado em homenagem ao seu autor, José Cândido de Albuquerque Mattos. O jurista atuou como advogado criminal, promotor e na área do magistério. Na década de 1920, passou a elaborar projetos que culminaram, em 1923, com a criação do Juízo de Menores do Distrito Federal, no Rio de Janeiro, do qual se tornou titular em fevereiro de 1924.



**Figura 1** – O Código Mello Mattos e as suas subdivisões etárias



Fonte: Decreto nº 17.943-A/1927 (Código Mello Mattos).

Elaborado pelo autor (2023).

O primeiro artigo do Decreto nº 17.943-A/1927 definiu o escopo da lei, bem como elencou a primeira classificação de menores: (i) os abandonados; e (ii) os delinquentes. “O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 annos de idade, será submettido pela autoridade competente ás medidas de assistencia e protecção contidas neste Codigo” (BRASIL, 1927, art. 1º).

Como dito, esta primeira classificação não era exaustiva, uma vez que o código se referia ainda às “crianças de primeira idade”, isto é, os lactantes, e aos “infantes expostos”, qualquer criança de até 7 anos de idade encontrada em estado de abandono. No capítulo II, referente às crianças de primeira idade, o diploma regulamentou a prática do aluguel de nutriz e a guarda de crianças mediante pagamento de salário à família guardiã. Já no capítulo III, a respeito dos “infantes expostos”, o diploma extinguiu formal e expressamente a roda de expostos<sup>9</sup> e disciplinou a obrigatoriedade do registro secreto nas instituições que recolhiam e abrigavam os expostos.

A outra classificação estabelecida pelo código dizia respeito aos delinquentes, caracterizados, em uma primeira análise, por um critério etário: os menores de 14 anos, que não seriam submetidos a processo penal; e os maiores de 14 e menores de 18 anos, que poderiam ser submetidos a processo especial. O sistema de medidas para menores de 14 anos que eram considerados autores ou cúmplices de infrações ou contravenções penais consistia em: (i) tratamento para problemas de saúde mental ou física; (ii) entrega aos responsáveis com condições determinadas pelo juiz; (iii) envio para asilo em uma casa de educação, escola de preservação ou pessoa idônea. Já para maiores de 14 e menores de 18 anos que eram autores ou cúmplices de crimes ou contravenções, era aplicado um processo especial para avaliar seu

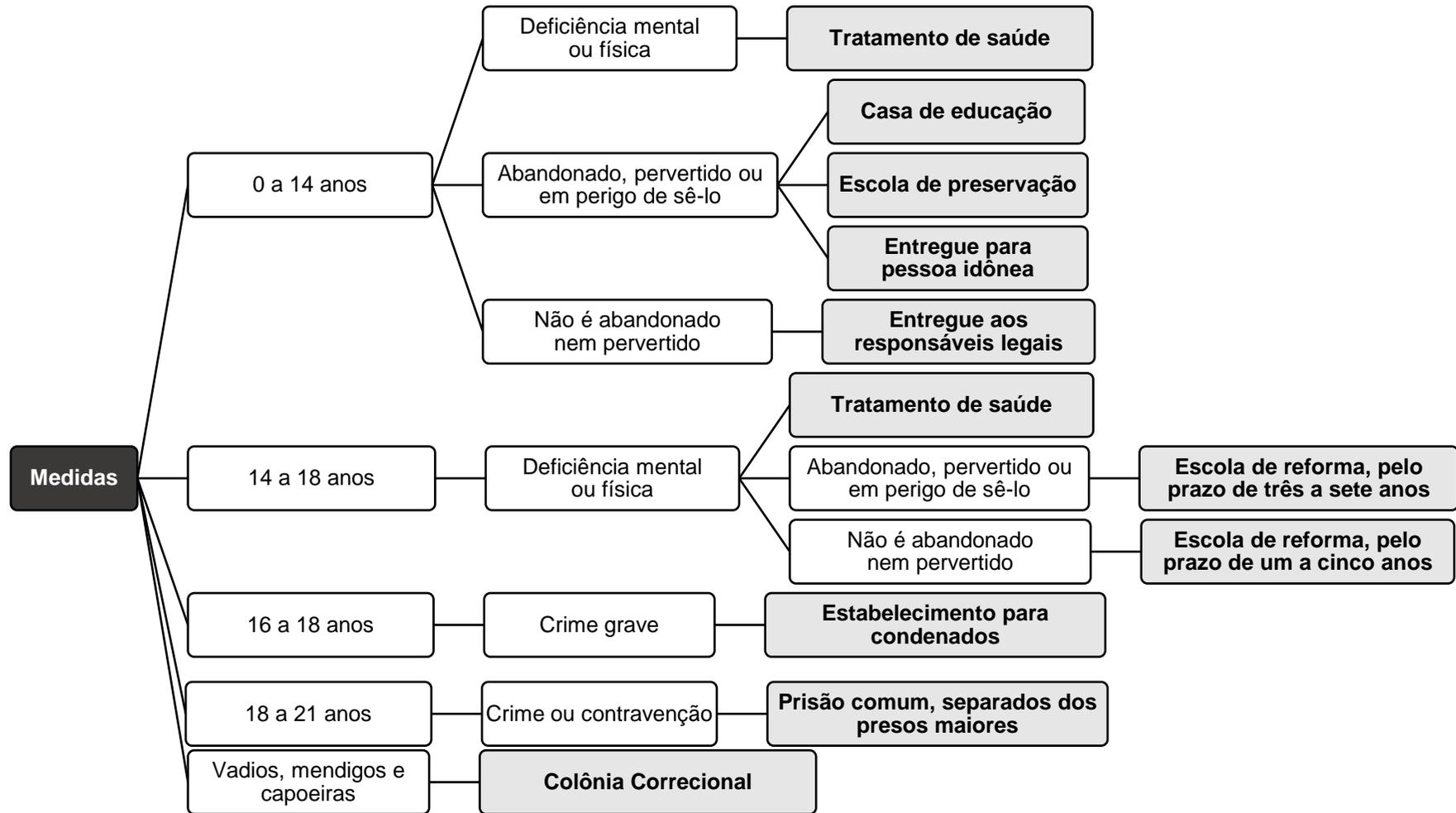
---

<sup>9</sup> Sobre isso, vale transcrever a conceituação dada por Marcílio (2016, p. 57): “O nome da roda provém do dispositivo onde se colocavam os bebês que se queriam abandonar. Sua forma cilíndrica, dividida ao meio por uma divisória, era fixada no muro ou na janela da instituição. No tabuleiro inferior e em sua abertura externa, o expositor depositava a criancinha que enjeitava. A seguir, ele girava a roda e a criança já estava do outro lado do muro. Puxava-se uma cordinha com uma sineta, para avisar a vigilante ou rodeira que um bebê acabava de ser abandonado e o expositor furtivamente retirava-se do local, sem ser identificado. A origem desses cilindros rotatórios de madeira vinha dos átrios ou vestibulos de mosteiros e de conventos medievais, usados então como meio de se enviar objetos, alimentos e mensagens aos seus residentes. Rodava-se o cilindro e as mercadorias iam para o interior da casa, sem que os internos vissem quem as deixara. A finalidade era a de se evitar todo contato dos religiosos enclausurados com o mundo exterior, garantindo-lhes a vida contemplativa escolhida”.

estado físico, mental, moral e social. Caso necessário, recebiam tratamento apropriado, sendo posteriormente enviados para escola de reforma por um período de um a cinco anos. Se fossem abandonados, pervertidos ou em perigo de sê-lo, eram internados em uma escola de reforma por todo o tempo necessário à sua educação, que poderia durar de três a sete anos.

Existiam algumas exceções para aqueles que possuíam entre 16 e 21 anos e fossem considerados perigosos: poderiam ser enviados a um estabelecimento para menores condenados ou a uma prisão comum, sendo mantidos separados dos adultos. Além disso, os vadios, mendigos e capoeiras com idade entre 18 e 21 anos deveriam ser recolhidos à Colônia Correccional por um período de um a cinco anos. Caso o crime cometido pelo menor não revelasse má índole, o juiz poderia apenas adverti-lo e entregá-lo aos responsáveis, ou dar-lhe outro destino sem conferir uma condenação. A figura 2 ilustra o tipo de penalização aplicada à época.

**Figura 2** – Medidas aplicadas a menores delinquentes no Código Mello Mattos



Fonte: Decreto nº 17.943-A/1927 (Código Mello Mattos).

Elaborado pelo autor (2023).

No que se refere, especificamente, à reincidência – objeto central desta pesquisa –, o Decreto nº 17.943-A/1927 estabeleceu que:

O menor que ainda não completou 18 anos não póde ser considerado reincidente; mas, a repetição de infracção penal da mesma natureza ou a perpetração de outra diferente contribuirá para o equiparar a menor moralmente pervertido ou com persistente tendencia ao delicto. (BRASIL, 1927, art. 85).

Verifica-se, então, de acordo com o Código Mello Mattos, a impossibilidade de reincidência para os menores de 18 anos. Contudo, interessa destacar que o Código Penal de 1890, vigente à época, classificava como reincidente o criminoso que, uma vez transitada em julgado a sentença condenatória, cometesse outro crime da mesma natureza. O Código Mello Mattos, por sua vez, em seu art. 85, enfoca não só a repetição da infração penal de mesma natureza, mas também a perpetração de outra infração diferente.

Embora seja o primeiro diploma legal no Brasil a dar um tratamento mais sistemático e humanizador à criança e ao adolescente, consolidando normas anteriormente esparsas e prevendo, pela primeira vez, o papel do Estado nesta seara social, o Código Mello Mattos incorporou tanto a visão higienista de proteção como a visão jurídica repressiva. Ao analisar a filosofia higienista e correccional disciplinar do código de 1927, Rizzini e Pilotti (2011, p. 48) descrevem que:

As decisões serão baseadas na índole (boa ou má) da criança e do adolescente e ficam a critério do juiz que tem o poder, juntamente com os diretores das instituições, de definir as trajetórias institucionais de crianças e adolescentes. O olhar do juiz deve ser de total vigilância e seu poder é indiscutível. O jurista e o médico representam as forças hegemônicas no controle da complexa questão social da infância abandonada.

Sob a égide do Código Mello Mattos, foi aprovado o Decreto-Lei nº 3.799, de 5 de novembro de 1941, o qual transformou o Instituto Sete de Setembro em Serviço de Assistência a Menores (SAM), “diretamente subordinado ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores e articulado com o Juízo de Menores do Distrito Federal” (BRASIL, 1941, art. 1º), que

mais tarde seria substituído pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem). Assim, o SAM era responsável, dentre outros, por abrigar os adolescentes infratores e abandonados. Sobre isso, Maciel (2022, p. 56) comenta:

A tutela da infância, nesse momento histórico, caracterizava-se pelo regime de internação com quebra dos vínculos familiares, substituídos por vínculos institucionais. O objetivo era recuperar o menor, adequando-o ao comportamento ditado pelo Estado, mesmo que o afastasse por completo da família. A preocupação era correccional e não afetiva.

O SAM foi marcado por severas críticas, nomeadamente a partir da década de 1960, quando inúmeras denúncias revelaram um histórico de violência diária praticada contra crianças e adolescentes institucionalizados, bem como o desvio de verbas, a superlotação, o ensino precário e a insuficiência de recuperação dos internos<sup>10</sup>. O histórico negativo do SAM já havia sido exposto até mesmo pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Durante a sessão ordinária de junho de 1961, no bojo dos autos do *Habeas Corpus* (HC) nº 38.193, o então ministro Nelson Hungria, ao proferir seu voto, mencionou:

Trata-se de ameaça de internação num estabelecimento de assistência a menores que se transformou, na prática, numa fábrica de criminosos, onde não há ensino secundário senão para a perversão moral. [...] O que lá se aprende é fazer do crime profissão e meio de vida. Não apenas o SAM, senão também os 17 pseudorreformatórios que ele superintende, falharam redondamente nos seus objetivos. Deveriam ser arrasados, desde o teto até os alicerces, para que se recomeçasse tudo de novo e sob moldes inteiramente diversos. (FUCK, 2012, p. 59).

Tais situações, aliadas a mudanças no cenário político, levaram à extinção do SAM em 1964, pela Lei nº 4.513, que criou a Funabem, cuja atuação foi baseada na Política Nacional do Bem-Estar do Menor

---

<sup>10</sup> Em 1956, a Câmara dos Deputados, por meio da Resolução nº 53/1956, instaurou Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), a fim de apurar fatos e irregularidades ocorridas no SAM. O autor do pedido de instauração foi o então deputado Rubens Berardo, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) do Distrito Federal, tendo como presidente da comissão o então deputado Raymundo Padilha, do União Democrática Nacional (UDN) do Rio de Janeiro (COUTINHO; LINS; BRUSCO, 2006, p. 45).

(PNBEM). Acerca dessa perspectiva histórica, Saraiva (2013, p. 36) comenta:

A FUNABEM foi concebida como sucessora do SAM, visando a superar o histórico de violência que acabou marcando o funcionamento do Serviço de Assistência ao Menor criado no governo Getúlio Vargas. Como a FUNABEM incorporou o SAM, levou consigo todos os seus vícios. O órgão nacional gestor desta nova política passa a ser a FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor), e os órgãos executores estaduais eram as FEBEMs (Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor).

Durante toda a década de 1970, não houve mudanças significativas na abordagem do Estado em relação à questão dos menores. Em 1979, foi promulgado o novo Código de Menores, que adotou a doutrina da situação irregular, indo na contramão das exigências por mudanças no tratamento dispensado aos infantes por parte das autoridades. Os conceitos que embasaram essa doutrina serão analisados mais adiante e, apesar de ter tido uma curta duração, o código teve grande impacto na época.

## **2.2 O Código de Menores de 1979 e a doutrina da situação irregular**

Em 10 de outubro de 1979, entrou em vigor a Lei nº 6.697, revogando o Decreto nº 5.083/1926, antigo Código de Menores. O novo código acabou por concretizar e sistematizar as normas relativas à criança e ao adolescente sem, contudo, introduzir no sistema jurídico nacional as tendências mundiais que já se mostravam presentes e que conjecturavam o direito da criança e do adolescente como um direito fundamental intrinsecamente ligado aos direitos humanos.

De qualquer forma, o Código de Menores de 1979 trouxe à baila a doutrina jurídica da situação irregular, por meio da qual procurava definir as situações potencialmente vulneráveis que poderiam levar a criança e o adolescente a uma ampla marginalização. Nesse sentido, o referido diploma elencou seis situações irregulares, quais sejam:

Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor:

I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

- a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;
- b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;

II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;

III - em perigo moral, devido a:

- a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;
- b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;

IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;

V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;

VI - autor de infração penal. (BRASIL, 1979, art. 2º).

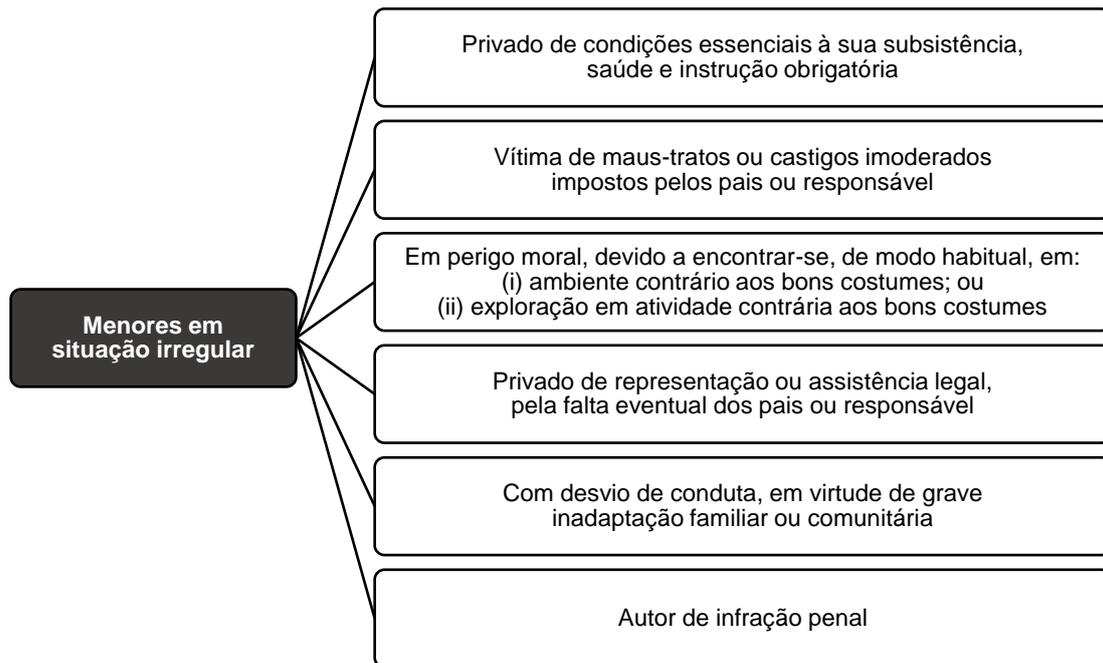
Nos termos da legislação ora comentada, depreende-se que a expressão “situação irregular” conglomerava os casos de pobreza, abandono, delinquência, e vitimização, além de outras proposições consideradas vagas, o que autorizava, em uma primeira análise, a atuação ampla e discricionária do juiz de menores. Nessa linha de raciocínio, Leite (2006, p. 97) relata que:

De fato, o Código de Menores instituiu tipos abertos para caracterizar situações irregulares que justificariam a intervenção do Estado, através do Juiz de Menores, na vida da criança ou do adolescente que estivesse "em perigo moral" ou "com desvio de conduta". Menores autores de infração penal, menores "privados de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória", menores vítimas de maus tratos, menores com "desvio de conduta", menores em "perigo moral", menores privados de representação ou assistência legal... Todos estavam em situação irregular.

Além de apresentar tipos abertos, o Código de Menores de 1979 não realizou qualquer diferenciação entre o menor abandonado e o

menor delinquente, conforme demonstra a figura 3, considerando ambos em situação irregular, logo, suscetíveis de aplicação das mesmas medidas – ordinariamente, a de internação –, cujo cumprimento, nos dois casos, se dava em uma mesma unidade de atendimento.

**Figura 3** – Menores em situação irregular de acordo com o Código de Menores de 1979



Fonte: Lei nº 6.697/1979 (Código de Menores de 1979).

Elaborado pelo autor (2023).

Em verdade, era significativo o número de internações em decorrência da situação irregular. Nessa esteira, Rizzini e Rizzini (2004, p. 40), com base em dados estatísticos e textos da Funabem, explicam que os próprios genitores e entes familiares buscavam internar seus filhos:

É interessante perceber pela análise das pesquisas realizadas neste período, que as famílias – objeto de estudo e de intervenção – de forma alguma foram passivas a este escrutínio de suas condições de vida e à construção de categorias que as estigmatizavam. Os dados indicam que as famílias passaram a dominar a “tecnologia do internamento”, interferindo, manejando e adquirindo benefícios do sistema.

Duas constatações encontradas nos próprios textos da FUNABEM, com base nos levantamentos estatísticos, demonstram o manejo do internamento pelas famílias. Estas, desde os primórdios da criação da Fundação, buscavam internar os filhos em idade escolar, desejando um “local seguro onde os filhos estudam, comem e se tornam gente”. A preocupação era a de garantir a formação escolar e profissional dos filhos.

As antigas práticas estabelecidas no SAM mantiveram-se nas Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEMs). Como anteriormente exposto, denúncias de maus-tratos, violência sistêmica, falta de um sistema pedagógico e desvio de recursos foram determinantes para o fracasso dessa política. Ao analisar esse período, Avelino (2014, p. 16) descreve:

Essa situação perdurou até o final da década de 1988, quando as constantes rebeliões nas unidades das FEBEMs e a precária situação dos internos levaram a sociedade civil organizada, por meio dos movimentos sociais de direitos humanos, a propor mudanças urgentes na Política de Atendimento às Crianças e Adolescentes em situação de vulnerabilidade social. A década de 1980 foi, desse modo, marcada por fortes pressões da sociedade civil organizada para estabelecer direitos para a infância e adolescência.

A CF/1988, também conhecida como Constituição Cidadã, foi elaborada após intensos debates e movimentos sociais, e incluiu os direitos internacionais da criança proclamados pela Organização das Nações Unidas (ONU) na década de 1950. No início dos anos 1990, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, foi promulgada, estabelecendo o ECA, inspirado na Convenção sobre os Direitos da Criança, que foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989 e ratificada pelo Brasil em 1990. A convenção prevê a universalização dos direitos da criança e do adolescente, e isso marcou o início da doutrina da proteção integral, que reconhece as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos e prioriza sua proteção integral em absoluta prioridade.

## 2.3 A CF/1988 e o ECA: o paradigma da proteção integral

Conforme verificado, o desenvolvimento do ordenamento jurídico para crianças e adolescentes está relacionado às mudanças graduais na concepção de infância e adolescência como categorias histórico-sociais, em que os infantes, no decorrer dos anos, passam a ser reconhecidos como sujeitos de direitos. Nessa perspectiva, a compreensão da infância como uma fase especial de desenvolvimento e a ideia de que as crianças são destinatárias de proteção integral e especial são relativamente recentes no Brasil. Até o final da década de 1980, as legislações existentes tinham como foco, em geral, os menores, os expostos, os vadios, os abandonados, os delinquentes, os desvalidos e os libertinos. As crianças eram vistas como objetos de intervenção do Estado, não como sujeitos de direitos. Somente com a promulgação da CF/1988 e a posterior aprovação do ECA em 1990 é que essa visão começou a mudar, estabelecendo-se a doutrina da proteção integral e reconhecendo-se as crianças como sujeitos de direitos.

Não se pode, contudo, discorrer sobre a CF/1988 nem mesmo sobre o ECA sem se ter em conta tratados, convenções e atos normativos internacionais que influenciaram mudanças substanciais e formais nos sistemas jurídicos dos países signatários. A Convenção sobre os Direitos da Criança, por exemplo, marca o advento de uma nova era, em que o público infantojuvenil passa a ser sujeito de direitos.

Como expressão de um momento histórico, a Convenção sobre os Direitos da Criança, instrumento de direito internacional vinculante e o mais ratificado pelos Estados ao redor do mundo, estabelece uma série de direitos, obrigações e princípios que desde então passam a permear, tornando-se os fundamentos das ações dos Estados. Entre outros elementos, a convenção posiciona a Família, a Comunidade e o Estado como atores-chave e corresponsáveis pela proteção integral de crianças e adolescentes, embora destaque e comprometa os Estados no papel ativo da prestação de garantias de proteção, exigindo deles o maior esforço para esta causa. (RIVOIRA; MORALES; CLAVERIE, 2018, p. 12).<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> No original, “*Como expresión de un momento histórico, la CDN, instrumento de derecho internacional vinculante y el más ratificado por Estados del mundo, establece una serie de derechos, obligaciones y principios que desde entonces comienzan a permear, convirtiéndose en fundamentos del accionar de los Estados. Entre otros elementos la Convención posiciona a Familia, Comunidad y Estado como actores claves y corresponsables de la protección integral de la niñez y adolescencia,*

Além de destinar a crianças e adolescentes os direitos já reconhecidos aos homens em geral, bem como determinar que tais direitos fossem adaptados levando-se em conta as necessidades específicas e as vulnerabilidades vivenciadas pelo público-alvo, a Convenção sobre os Direitos da Criança também incluiu, nos seus arts. 37 a 40, a responsabilidade penal dos adolescentes em conflito com a lei e enumerou princípios norteadores acerca da temática. Sobre isso, García Méndez (2008, p. 21) leciona:

A base jurídica imediata e direta desse modelo foram os artigos 37 e 40 da CIDC [Convenção Internacional dos Direitos da Criança]. O conteúdo essencial dessa transformação pode ser explicado em poucas e simples palavras: os adolescentes deixam de ser responsáveis penalmente pelo que são (é bom lembrar que a dimensão penal da responsabilidade deve ser medida pelas consequências reais que gera e não pelo mero discurso declarado), para começar a sê-lo unicamente pelo que fazem e isso só quando esse fazer implica uma infração às normas penais.

Depois da Convenção sobre os Direitos da Criança, outras normas específicas sobre a responsabilização penal dos adolescentes em conflito com a lei foram aprovadas no âmbito do sistema da ONU, tais como as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude, denominadas Regras de Beijing; as Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil, comumente conhecida por Diretrizes de Riad; e as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade. O conjunto desses e de outros documentos acerca do tema são usualmente chamados de doutrina das Nações Unidas de direitos da criança. Apesar de determinadas recomendações terem sido publicadas antes da CF/1988 e do ECA, servem de matriz norteadora para a interpretação das normas.

A CF/1988 foi um marco na medida em que provocou substancial mudança no campo dos direitos humanos de crianças e adolescentes. A visão da “criança-objeto” e do “adolescente menor” é substituída pela visão da criança e do adolescente como sujeitos de direitos. A Carta

---

*si bien destaca y compromete a los Estados en el rol activo de brindar garantías a la protección, exigiendo destinar el mayor esfuerzo a esta causa”.*

Magna positivou várias conquistas sociais, especialmente as relativas à proteção da dignidade da pessoa humana, inovando em relação aos direitos humanos, fundamentais, individuais e sociais de crianças e adolescentes. É nesse sentido que o art. 227 da CF/1988, ao dispor sobre o princípio da prioridade absoluta dos direitos infantojuvenis, determinou que

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. (BRASIL, 1988, art. 227, *caput*).

O mais importante no movimento inaugurado pela “criança constituinte”, que culminou com a aprovação do ECA, é a afirmação da universalidade dos direitos do público infantojuvenil. Como afirma Hamoy (2008, p. 37):

o paradigma que deve nortear qualquer reflexão sociopolítico-jurídica sobre a infância não poderá jamais se furtar a ter como princípio norteador a compreensão da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, em fase de desenvolvimento especial e que devem assim ser tratados, sempre na busca de um crescimento saudável e acobertado pelo respeito aos direitos fundamentais, inclusive o direito de participação, não podendo ser permitida qualquer forma de negligência que possa causar prejuízo ao desenvolvimento físico e psíquico.

Sobre isso, o ECA (Lei nº 8.069/1990) estabeleceu a doutrina da proteção integral sob dois pilares: (i) a concepção da criança e do adolescente como sujeitos de direitos; e (ii) a afirmação da sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Em razão de crianças e adolescentes estarem em desenvolvimento físico e psicoemocional, a proteção integral desses sujeitos, portanto, passou a ser tratada com prioridade absoluta. Saraiva e Correia (2015, p. 91) discorrem a respeito:

A Doutrina da Proteção Integral dos Direitos da Criança, além de contrapor-se ao tratamento que historicamente reforçou a exclusão social, apresenta um conjunto conceitual, metodológico e jurídico que permite compreender e abordar as questões relativas às crianças e aos adolescentes sob a ótica dos direitos humanos, superando o paradigma da situação irregular para instaurar uma nova ordem paradigmática.

A doutrina da proteção integral infantojuvenil é a base jurídico-interpretativa de todo o sistema moderno de proteção aos direitos das crianças e adolescentes, de observância necessária nos processos de construção de políticas públicas, instrumentos legais, decisões judiciais e em qualquer atendimento, em espaços públicos ou privados. Nesse sentido, segundo Souza (2001, p. 76), a referida doutrina:

se compõe de um sistema, o qual engloba duas vertentes: uma positiva e outra negativa. Em sua vertente positiva, a proteção integral da criança é um sistema de concessões à criança, vista não como objeto, mas como sujeito de direitos originários e fundamentais, importando em abrir-se (pelo Estado, a sociedade, em síntese, o conjunto de adultos) as concessões necessárias à fruição de tais direitos (informação, saúde, desenvolvimento, etc.). Já em sua vertente negativa, a proteção integral da criança é um sistema de restrições às ações e condutas dos adultos que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, representem uma violação contra os direitos desse mesmo sujeito de direito acima mencionado, a criança, reprimindo-se não apenas os abusos diretos (a exploração, a mercancia), mas também qualquer abuso contra as concessões outorgadas pela vertente positiva do sistema.

O ECA adotou essa doutrina jurídica, que se assenta em três princípios: (i) criança e adolescente como sujeitos de direito – deixam de ser objetos passivos para se tornarem titulares de direitos; (ii) destinatários de absoluta prioridade; e (iii) na condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. O estatuto introduziu mudanças tão significativas nas políticas públicas infantojuvenis que, nos dizeres de Costa *et al.* (1990, p. 32), produziu “uma revolução copernicana neste campo”. Os autores complementam, nesse sentido, que:

A aprovação do ECA significou um conjunto de mudanças em conteúdo (do enfoque doutrinário da “situação irregular” para

a “proteção integral” e a consideração a todas as crianças e adolescentes como destinatários e não somente os “menores”); em método (o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e prioridade absoluta implicou em revisão nos métodos, técnicas e organização dos programas de atendimento, com vistas a impedir que sejam tratados como objetos de intervenção); em gestão (pela sustentação da estrutura das políticas e dos programas nos princípios da descentralização político-administrativa e participação da população por meio de suas organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações). (COSTA *et al.*, 1990, p. 32).

O referido diploma não se limitou, contudo, a declarar direitos. No campo jurídico-sancionatório, há o surgimento do sistema de responsabilização penal do adolescente autor de ato infracional. Nesse cenário, visando ao fortalecimento e à implementação dos princípios elencados pelo ECA, nomeadamente o princípio da proteção integral, o Conanda, por meio da Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006, instituiu o Sinase, que, seis anos mais tarde, foi regulamentado pela Lei nº 12.594/2012<sup>12</sup>. Tais normativas serão pormenorizadas a seguir.

---

<sup>12</sup> A Lei nº 12.594/2012 começou a tramitar no Congresso Nacional em 2006, visando uniformizar a atuação dos programas responsáveis pelo atendimento socioeducativo e, ainda, reforçar a dimensão relacionada à garantia dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei. Sobre isso, vale destacar que o dispositivo “configura-se como um documento norteador, que abrange desde a forma política de traçar as diretrizes pedagógicas dos programas de atendimento até como deve ser o trabalho multidisciplinar dos profissionais que assistem os adolescentes sob a tutela do Estado, passando por aspectos arquitetônicos e de segurança das unidades” (ZAMORA; OLIVEIRA, 2017, p. 42).



3

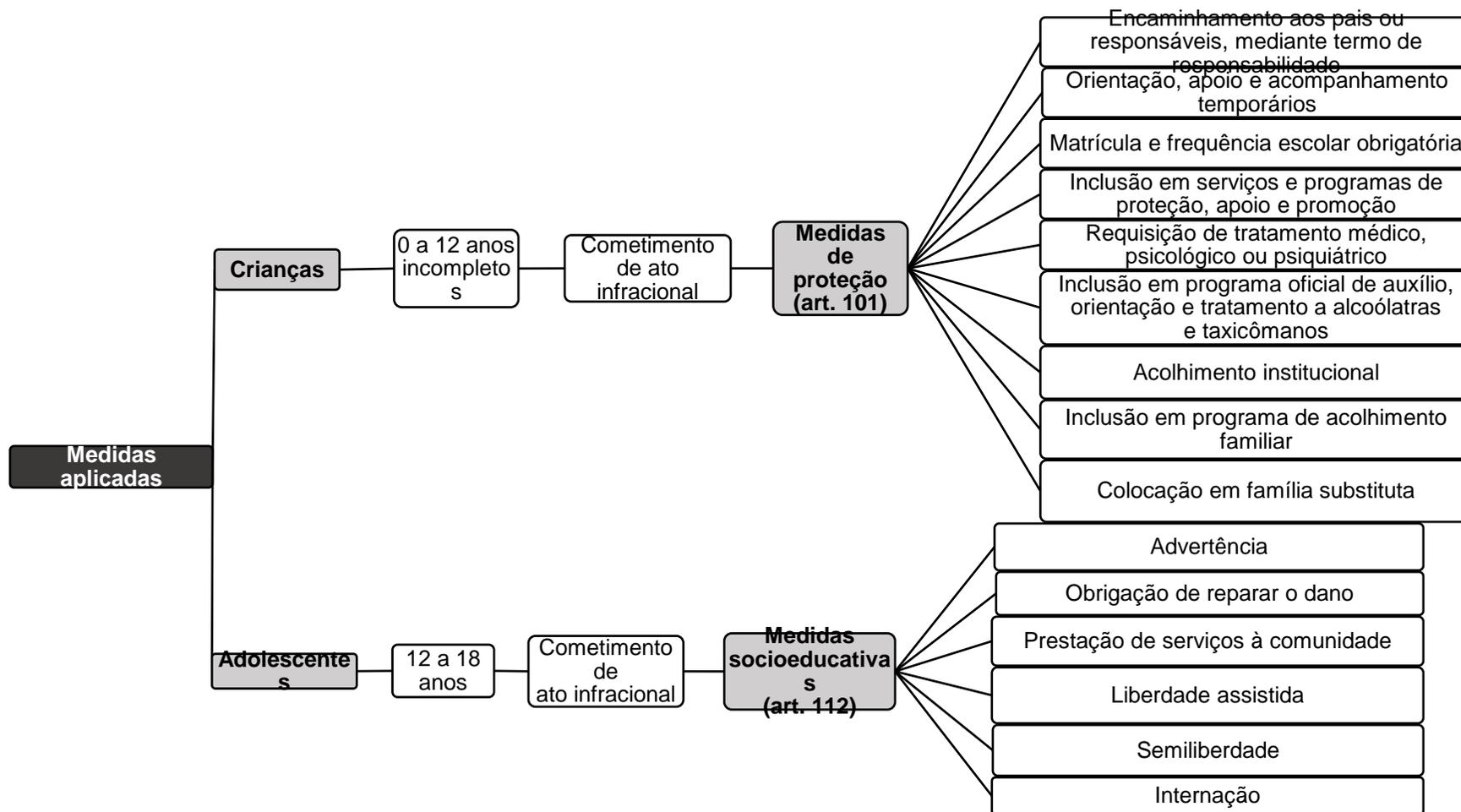
## 3

## O SISTEMA DE RESPONSABILIZAÇÃO DO ADOLESCENTE AUTOR DE ATO INFRACIONAL

A prática de um ato infracional resulta na exigência de subordinação do infrator às medidas jurídicas previstas em lei, dando origem a uma pretensão punitiva estatal. Isso evidencia a existência de um sistema de responsabilização, que busca atender a duas necessidades básicas: (i) proteger a sociedade contra o desvalor social associado ao crime; e (ii) promover a educação do infrator. O sistema procura conciliar essas duas necessidades, defendendo a sociedade e promovendo a cidadania do infrator. Embora às vezes uma dessas necessidades possa ser mais enfatizada que a outra, o sistema sempre busca harmonizar esses objetivos, baseando-se nos princípios do direito da criança e do adolescente.

O próprio ECA estabeleceu que ato infracional é toda “conduta descrita como crime ou contravenção penal” (BRASIL, 1990a, art. 103). Desse modo, os comportamentos contrários às normas sancionatórias cometidos por crianças e adolescentes serão considerados crimes ou contravenções sob o manto do direito penal. Ao analisar os instrumentos e as estratégias estabelecidos pelo legislador no ECA no que concerne à prática de ato infracional, infere-se flagrante opção de trabalhar-se com dois conjuntos de agentes diferentes, conforme bem delineado na figura 4. Isto é, para a criança (pessoa com até 12 anos incompletos), estabeleceu o diploma que “ao ato infracional praticado por criança corresponderão as medidas previstas no art. 101” (BRASIL, 1990a, art. 105). Já para os adolescentes, aqueles com 12 a 18 anos, o legislador estabeleceu um conglomerado de medidas diferenciadas, previstas no art. 112.

**Figura 4** – Medidas aplicadas a crianças e adolescentes autores de ato infracional de acordo com o ECA



Fonte: Lei nº 8.069/1990 (ECA).

Elaborado pelo autor (2023).

É fácil perceber que a finalidade das medidas protetivas (art. 101 do ECA) é de caráter compensatório em relação ao direito violado pelas instituições governamentais, não governamentais e pelos cidadãos. Sobre isso, Nicodemos (2006, p. 74) explica:

Vale registrar que, em se tratando de afirmação compensatória de direitos, o legislador deu um sentido universal às medidas protetivas, no que se refere aos grupos sociais a que se destinam, quais sejam crianças e adolescentes. Diante de direitos negados, aplicam-se medidas de proteção, visando o interesse dos infante-juvenis. Entretanto, em se tratando da situação da prática de ato infracional, ou seja, de condutas antissociais que por critérios de Política Criminal são análogas às condutas consideradas crimes ou contravenção, o legislador, autor do Estatuto da Criança e do Adolescente, relativizou a universalidade protetiva consagrada pela lei e promoveu um duplo conjunto de medidas.

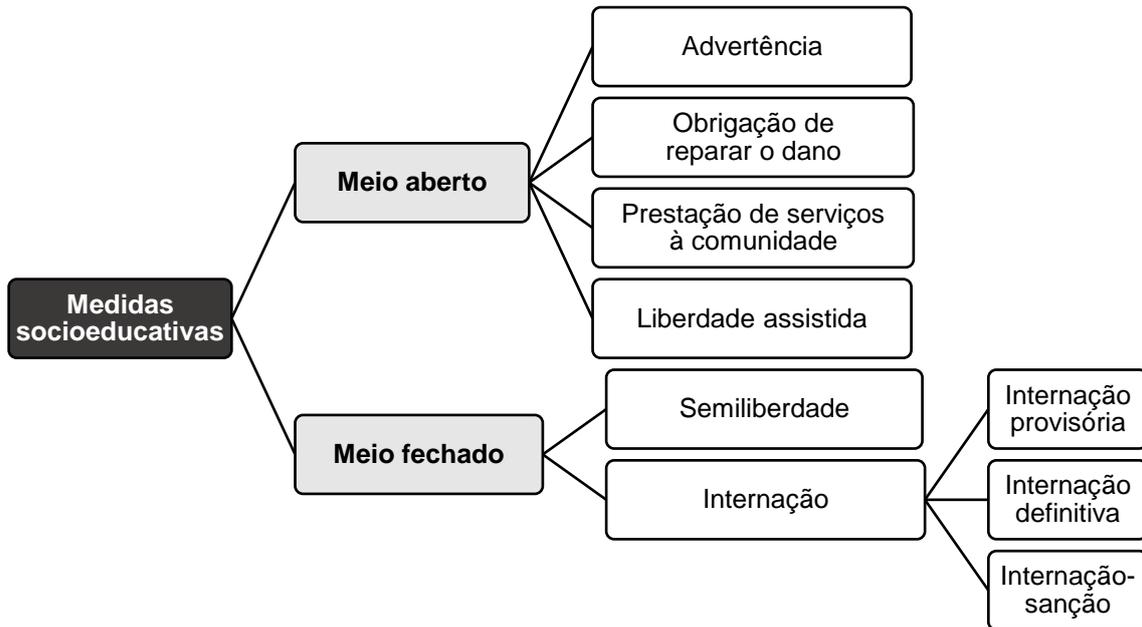
Nesse sentido, no que se refere aos adolescentes autores de ato infracional, pela Lei nº 8.069/1990, o Estado aplicará uma medida socioeducativa de duplo caráter: o pedagógico (ressocializador) e o punitivo. Essas medidas têm como fato gerador o reconhecimento da prática de uma conduta equiparada a crime ou contravenção penal, pressupondo um sistema de apuração que contemple as garantias fundamentais e gerais insertas na CF/1988<sup>13</sup>. Elas visam não apenas à prevenção especial e geral do ato infracional, mas também à interferência no processo de aquisição de valores e definição de comportamentos do ser humano em desenvolvimento.

As seis medidas socioeducativas podem ser divididas em duas categorias, de acordo com a sua forma de execução: (i) medidas em meio aberto; e (ii) medidas em meio fechado. Não se pretende aqui analisá-las com profundidade; contudo, vale descrever, ainda que brevemente, cada uma delas. A figura 5 elenca as medidas socioeducativas tipificadas no ECA esquematizadas segundo a categoria de execução.

---

<sup>13</sup> O Estado buscou assegurar ao Poder Judiciário, nomeadamente ao juiz da infância e juventude, a prerrogativa de aplicar as medidas socioeducativas elencadas na figura 4, desde que constatados os indícios de autoria e materialidade do ato infracional, apropriadamente apurados pelas instâncias competentes, por meio de um devido processo legal, sob a égide do princípio da ampla defesa e do contraditório.

Figura 5 – Medidas socioeducativas segundo a categoria de execução



Fonte: Lei nº 8.069/1990 (ECA).  
Elaborado pelo autor (2023).

Em relação às medidas em meio aberto, a advertência consubstancia-se em mera admoestação verbal ao autor da infração. A obrigação de reparar o dano tem por finalidade promover a compensação da vítima, por meio da restituição do bem, do ressarcimento ou de outras formas. Por sua vez, a medida socioeducativa de prestação de serviços à comunidade consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a seis meses, em entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais. A liberdade assistida é, nas palavras de Rossato e Lépure (2019, p. 397), “a medida socioeducativa por excelência”, uma vez que, por meio dela, o adolescente permanece no seio familiar e comunitário, ao mesmo tempo que está sujeito a acompanhamento, assistência e supervisão por parte das entidades de atendimento.

No que se refere às medidas em meio fechado, a semiliberdade caracteriza-se pelo afastamento do adolescente do convívio familiar e comunitário, sem, no entanto, privá-lo totalmente de seu direito de ir e vir. Por fim, o ECA prevê três modalidades de internação: (i) internação provisória, por meio da qual a segregação cautelar ocorre pelo prazo

máximo de 45 dias, desde que presentes indícios suficientes de autoria e materialidade; (ii) internação definitiva, sendo determinado em sentença proferida pelo juiz que o adolescente deverá cumpri-la por um período máximo de três anos; e (iii) internação-sanção, aplicada ao adolescente que descumpra medida mais branda, de forma reiterada e injustificada.

O legislador estatutário estabeleceu um procedimento especial para a apuração do ato infracional. Embora o ECA contenha normas garantistas e previsão de aplicação subsidiária das normas gerais da Lei Processual Penal, tal procedimento tem como objetivo final descobrir as causas da conduta infracional do adolescente e fornecer o acompanhamento, a orientação e o tratamento necessário, de acordo com as necessidades pedagógicas específicas do infrator. Assim, no campo jurídico-sancionatório, o estatuto passou a prever, ainda que de forma singela, um sistema de responsabilização do adolescente autor de ato infracional.

É verdade que o ECA foi um marco na mudança de paradigma da seara infantojuvenil. É verdade, também, que o referido diploma, por ser uma legislação abrangente, acabou por não explicitar de modo pormenorizado algumas questões – a exemplo da responsabilização infracional, que, com o decorrer do tempo, passou a necessitar que fosse mais bem delineada. Sobre a lacuna deixada pelo estatuto, Rosa (2019, p. 153) explica:

O Estatuto deixou um vácuo, um vazio ao disciplinar muito pouco sobre o pós-sentença; a forma e o procedimento de execução de medidas socioeducativas. Ao não dispor um procedimento uniforme e os objetivos das medidas socioeducativas e a sua execução; ao não tratar diretamente sobre a competência dos entes da federação na organização e manutenção dos programas de execução das medidas em meio aberto ou fechado, surgiram celeumas quanto ao caráter retributivo-penalizador ou pedagógico das medidas e a quem cabia a competência pela organização e manutenção destas.

Em razão dessa lacuna legislativa, o Conanda aprovou a Resolução nº 119/2006, que dispõe sobre o Sinase. Com somente seis artigos, a Resolução instituiu o referido sistema como “política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se

correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais” (BRASIL, 2006, art. 2º).

Entretanto, diante da real necessidade de criação e parametrização de uma política nacional de atendimento socioeducativo, com fixação de critérios objetivos e delineamento de competências, a Lei nº 12.594/2012, após extenso processo de discussão no Congresso Nacional, foi promulgada, estabelecendo o Sinase, que se constitui como um “conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas” (BRASIL, 2012a, art. 1º, § 1º). O sistema compreende desde o processo de apuração do ato infracional até a execução da medida socioeducativa.

Este “conjunto ordenado”, além de estabelecer a necessidade de adesão dos sistemas estaduais e municipais e de todos os demais planos, políticas e programas específicos ao atendimento do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, traz, sobretudo, a necessidade de um trabalho conjugado, integrado e convergente em prol do adolescente. A intersetorialidade desse mecanismo é bem explicada por Rosa (2019, p. 158):

Para isso, os subsistemas de proteção e efetivação dos direitos devem funcionar de modo concreto e em verdadeira simbiose ou harmonia para que o adolescente possa realmente ser socializado e reestruturado para a vida familiar e em sociedade. Estes subsistemas, de proteção, promoção e defesa dos direitos, onde estão inseridas as políticas de assistência social, educação, cultura, esporte, lazer, saúde e trabalho, não podem ser falhos ou inexistentes, pois do bom funcionamento deles depende a própria existência do Sinase, que não se basta em si.

Destaca-se, ainda, que a Lei nº 12.594/2012 preocupou-se em definir o que se deve entender por programa de atendimento, unidade e entidade de atendimento.

Esta Lei institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

[...]

§ 3º Entendem-se por programa de atendimento a organização e o funcionamento, por unidade, das condições necessárias para o cumprimento das medidas socioeducativas.

§ 4º Entende-se por unidade a base física necessária para a organização e o funcionamento de programa de atendimento.

§ 5º Entendem-se por entidade de atendimento a pessoa jurídica de direito público ou privado que instala e mantém a unidade e os recursos humanos e materiais necessários ao desenvolvimento de programas de atendimento. (BRASIL, 2012a, art. 1º).

A entidade de atendimento vai compreender, então, toda a pessoa jurídica de direito público ou privado que institui e mantém as unidades, a fim de garantir o seu bom funcionamento. A unidade é, em suma, o espaço físico em que os adolescentes cumprirão as respectivas medidas socioeducativas. Nesse sentido, cada unidade deverá, obrigatoriamente, instituir um programa de atendimento que providencie as condições necessárias (organizacionais, estruturais e funcionais) para que as medidas impostas sejam integralmente cumpridas e que permita assegurar aos adolescentes, de forma efetiva, todos os seus direitos.

O Sinase engloba as três esferas da Federação (municipal, estadual e federal), estabelecendo de forma exclusiva ou concorrente os deveres legais destinados à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Sem pretensão de esgotar o tema, é necessário esclarecer, ainda que de forma inicial, as atribuições dos entes federados em comento. Assim sendo, as atribuições da União, dispostas no art. 3º da Lei nº 12.594/2012, são de coordenação, organização e auxílio aos estados e municípios na manutenção dos programas de atendimento. Aos estados e ao Distrito Federal compete manter os programas e as unidades de cumprimento de medidas de internação e de semiliberdade. Os municípios, por sua vez, devem manter e executar os programas em meio aberto.



4

## 4

## A AVALIAÇÃO DO SINASE EM 2021

Existem diversas definições para o conceito de avaliação e algumas delas podem ser contraditórias. Isso ocorre devido à grande variedade de disciplinas envolvidas, como economia, formulação de políticas e procedimentos administrativos, estatística, sociologia e psicologia, além da diversidade de instituições e executores envolvidos, bem como a grande variedade de questões, necessidades e clientes abrangidos no universo das avaliações.

Em verdade, não há consenso quanto ao que seja avaliação. Há quem defenda, por um lado, que avaliação é um “processo sistemático, integrado e institucionalizado, tendo como premissa básica verificar a eficiência dos recursos públicos” designados para determinada política ou programa (BRASIL, 2018d). Há, ainda, quem conceitue avaliação como um processo objetivo de exame e diagnóstico da política pública, devendo ser considerados, por exemplo, “a forma como a política está sendo implementada, seus efeitos desejados e adversos, os principais *stakeholders*, e a forma como os recursos públicos estão sendo utilizados” (BRASIL, 2018c, p. 14). A literatura clássica, por sua vez, ciente da impossibilidade de chegar a uma única definição de avaliação, optou por identificar alguns elementos cruciais que normalmente deveriam caracterizar o fenômeno:

As avaliações devem ser analíticas – baseadas em técnicas de pesquisa reconhecidas; as avaliações devem ser sistemáticas – requerem um planejamento cuidadoso e o uso consistente das técnicas escolhidas; as avaliações devem ser confiáveis – os resultados de uma avaliação devem ser reproduzíveis por um avaliador diferente com acesso aos mesmos dados e usando os mesmos métodos de análise de dados; as avaliações devem ser voltadas para a resolução de questões – devem buscar abordar questões importantes relacionadas ao programa, incluindo sua relevância, eficiência e eficácia; e as avaliações devem ser orientadas para o usuário – isso significa apenas que as avaliações bem-sucedidas devem ser projetadas e implementadas de modo a fornecer informações úteis aos tomadores de decisão, dadas as circunstâncias políticas, as

restrições do programa e os recursos disponíveis. (NAGARAJAN; VANHEUKELEN, 1997, p. 11-13, tradução nossa).<sup>14</sup>

A despeito da existência de diversas definições, todos os conceitos, de fato, trazem características em comum. Isto é, os processos de avaliação devem envolver, em síntese, uma análise sistemática dos aspectos relevantes de um determinado programa, resultando em conclusões confiáveis e utilizáveis. Assim, nesta pesquisa, o termo avaliação se refere ao processo de obtenção de informações úteis, confiáveis e atualizadas, com o objetivo de melhorar a política ou o programa público e o processo de tomada de decisão. Sobre esse conceito, Ala-Harja e Helgason (2014, p. 5) explicam:

A avaliação de programa deve ser vista como mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações aos governantes, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e os programas públicos. Não se destina a resolver ou substituir juízos subjetivos envolvidos na tomada de decisão, mas permite um certo conhecimento dos resultados de um dado programa — informação que pode ser utilizada para melhorar a concepção de um programa e sua implementação.

A avaliação do Sinase está prevista nos arts. 18 a 27 da mencionada Lei nº 12.594/2012. Assim sendo, acredita-se que o presente estudo possa contribuir para a melhora da qualidade da gestão e do atendimento socioeducativo, na medida em que produziu informações quantitativas e qualitativas acerca da implementação do sistema, nomeadamente da aplicação das medidas socioeducativas em meio fechado.

---

<sup>14</sup> No original, “evaluations should be analytical - they should be based on recognized research techniques; evaluations should be systematic - they require careful planning and consistent use of the chosen techniques; evaluations should be reliable - the findings of an evaluation should be reproducible by a different evaluator with access to the same data and using the same methods of data analysis; evaluations should be issue-oriented - evaluations should seek to address important issues relating to the programme, including its relevance, efficiency and effectiveness; and evaluations should be user-driven - this just means that successful evaluations should be designed and implemented in ways that provide useful information to decision-makers, given the political circumstances, programme constraints and available resources”.

A avaliação proposta caracteriza-se por ser de escopo nacional e sincrônica (referente a um único período temporal). O levantamento irá focar informações quantitativas atualizadas sobre a execução das medidas socioeducativas de internação, internação provisória e semiliberdade existentes no país. Os dados foram solicitados aos gestores estaduais, que os informaram, via SEI, à SNDCA/MMFDH, considerando o período de 1º/1/2021 a 30/12/2021 para coleta. A análise de tais dados consubstanciou-se em procedimentos estatísticos operacionalizados por meio da produção de bases de dados em Excel.

Durante o desenvolvimento desta pesquisa, diversos obstáculos externos foram enfrentados. Desde os estágios iniciais, constatou-se que muitas Unidades da Federação (UFs) não possuíam um *site* oficial que garantisse o acesso público e fácil a informações básicas sobre o sistema de atendimento socioeducativo. Essas informações incluíam detalhes sobre o perfil dos adolescentes vinculados à socioeducação em meio fechado, bem como a quantidade de unidades socioeducativas e suas taxas de ocupação. Em alguns casos, não havia sequer informações claras sobre o órgão responsável pela política e os canais de comunicação com a instituição e os respondentes. A despeito disso, foram feitas tentativas de contato com as administrações estaduais, tanto por *e-mail* quanto por telefone, porém todas resultaram infrutíferas. Assim, considerando que este autor foi servidor da SNDCA/MMFDH entre dezembro de 2019 e dezembro de 2022, decidiu-se utilizar a base de dados da pasta.

Para a consecução das informações da presente pesquisa, foram encaminhados dois documentos, ambos em formato Excel, aos 27 gestores. O primeiro, em formato de formulário, foi criado para registrar as informações quantitativas referentes ao sistema socioeducativo da UF, por meio do qual foram coletados dados sobre: (i) a quantidade de unidades socioeducativas; (ii) o tipo de atendimento em cada uma delas (internação, internação provisória ou semiliberdade); (iii) o público atendido (feminino, masculino ou misto); (iv) a capacidade desses equipamentos públicos (quantidade de vagas); (v) a ocupação mensal; e (vi) a média de ocupação.

Já o segundo documento, em formato de questionário, foi confeccionado para obter informações qualitativas do sistema socioeducativo da respectiva UF, como as características das unidades e dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado, a dinâmica organizacional, os dados sobre recursos humanos, o custo médio por vaga, os atos infracionais de maior

incidência etc. Visto que, até o fechamento desta dissertação, a gestão nacional não publicizou os dados qualitativos aqui analisados, este autor deixa de anexá-los à pesquisa, podendo fazê-lo em momento posterior.

## 4.1 A QUANTIDADE DE UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS E A TAXA DE OCUPAÇÃO

Como visto, o Sinase foi instituído, inicialmente, em 2006, por uma resolução do Conanda e, seis anos depois, foi transformado na Lei nº 12.594/2012. A partir desse contexto, tornou-se mandatária a elaboração e implementação do Plano de Atendimento Socioeducativo em todas as três esferas de governo. Esse plano deve detalhar a oferta de programas destinados à execução das medidas socioeducativas em meio aberto, cuja responsabilidade é dos municípios, bem como das medidas privativas de liberdade, cuja responsabilidade é dos governos estaduais.

Nesse viés, os gestores estaduais e do Distrito Federal foram solicitados a informar o número de unidades de internação, internação provisória e semiliberdade em funcionamento no Brasil. Segundo suas respostas, há um total de 497 unidades, como demonstrado na tabela 1. Os estados que possuem o maior número de unidades são: São Paulo (129), Minas Gerais (45) e Rio de Janeiro (30). Por consequência, a região Sudeste ofertava o maior número de vagas (11.842), seguida pelas regiões Nordeste (4.727), Sul (2.675), Centro-Oeste (1.684) e Norte (1.590).

**Tabela 1** – Amostra representativa das unidades de atendimento socioeducativo em meio fechado, por região (2021)

Região	Tipo de atendimento			Total de unidades	Total de vagas	Atuação nacional
	Internação	Internação provisória	Semiliberdade			
Norte	24	14	13	51	1.590	10,26%
AC	2	6	1	9	449	1,81%
AM	3	2	2	7	188	1,41%
AP	2	1	1	4	82	0,80%
PA	8	0	4	12	418	2,41%
RO	7	1	1	9	226	1,81%
RR	1	0	0	1	69	0,20%
TO	1	4	4	9	158	1,81%

Nordeste	54	34	29	117	4.727	23,54%
AL	10	2	1	13	365	2,61%
BA	6	3	4	13	641	2,61%
CE	7	6	6	19	881	3,82%
MA	6	4	2	12	376	2,41%
PB	6	4	2	12	427	2,41%
PE	10	6	8	24	1.211	5,02%
PI	2	4	1	7	218	1,41%
RN	4	4	3	11	325	2,21%
SE	3	1	2	6	283	1,20%
Centro-Oeste	26	2	10	38	1.684	7,65%
DF	7	1	6	14	1.010	2,81%
GO	6	0	2	8	300	1,61%
MS	7	1	1	9	233	1,81%
MT	6	0	1	7	141	1,41%
Sudeste	108	54	54	216	11.842	43,46%
ES	7	3	2	12	732	2,41%
MG	7	20	18	45	1.711	9,04%
RJ	7	7	16	30	1.370	6,02%
SP	87	24	18	129	8.029	25,90%
Sul	38	15	22	75	2.675	15,09%
RS	12	1	10	23	942	4,62%
SC	10	11	4	25	597	5,02%
PR	16	3	8	27	1.136	5,42%
<b>Total</b>	<b>250</b>	<b>119</b>	<b>128</b>	<b>497</b>	<b>22.518</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Resposta dos gestores estaduais aos formulários enviados (2022).

Elaborado pelo autor (2023).

Conforme dito, em 2021, existiam 497 unidades socioeducativas no país, as quais disponibilizavam 22.518 vagas. Do total, a região Sudeste disponibilizava 11.842 vagas em 216 unidades socioeducativas distribuídas entre os estados do Espírito Santo (12), Minas Gerais (45), Rio de Janeiro (30) e São Paulo (129), sendo que este último concentrava um quarto das unidades socioeducativas existentes em todo o Brasil, ofertando 8.029 vagas, aproximadamente 36% das vagas existentes no país. O Nordeste, por sua vez, possuía 117 unidades socioeducativas, sendo Pernambuco o estado da região com a maior quantidade de unidades (24) e vagas (1.211). As figuras 6 e 7 demonstram a distribuição das unidades socioeducativas e das vagas ofertadas por região do país, respectivamente.

**Figura 6** – Distribuição das unidades socioeducativas, por região (2021)



Fonte: Resposta dos gestores estaduais aos formulários enviados (2022).  
Elaborado pelo autor (2023).

**Figura 7** – Distribuição das vagas ofertadas nas unidades socioeducativas, por região (2021)



Fonte: Resposta dos gestores estaduais aos formulários enviados (2022).  
Elaborado pelo autor (2023).

É histórico o problema da superlotação nas unidades de internação de adolescentes em conflito com a lei. Em 2013, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por intermédio da Comissão de Infância e Juventude, já assinalava o excesso de lotação nas unidades, o qual se aproximava perigosamente do “contexto das celas superlotadas que costumeiramente se vê no sistema prisional”, por vezes até superando-o (BRASIL, 2013c, p. 18)<sup>15</sup>.

No entanto, o ECA determina a obrigatoriedade de as unidades socioeducativas oferecerem “instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança e os objetos necessários à higiene pessoal” (BRASIL, 1990a, art. 94, inciso VII). O mesmo dispositivo estabelece, ainda, que é direito do adolescente privado de liberdade “habitar alojamento em condições adequadas de higiene e salubridade” (BRASIL, 1990a, art. 124, inciso X), devendo a unidade oferecer, portanto, estrutura física e recursos compatíveis com uma vivência digna aos adolescentes. Como se não bastasse, o STF, no bojo do HC Coletivo nº 143.988/ES, de repercussão nacional, decretou que a internação de adolescentes nas unidades deve observar o limite de 100% da sua capacidade de lotação.

Por meio da tabela 2, buscou-se analisar a capacidade e a ocupação nas unidades de internação no Brasil. A partir das informações providenciadas pelas gestões estaduais, construiu-se a taxa de ocupação de cada estado e região do país, aqui representada pela razão entre o número médio de adolescentes atendidos (ocupação) e o número de vagas disponíveis (capacidade).

**Tabela 2** – Capacidade e ocupação nas unidades de internação, por região (2021)

Região	Quantidade	Capacidade (vagas disponíveis)	Ocupação (vagas ocupadas)	Taxa de ocupação
Norte	24	891	455,64	51,1%
AC	2	98	73,41	74,9%

<sup>15</sup> À época do estudo, a Comissão de Infância e Juventude diagnosticou que: “No que se refere à internação, portanto, há superlotação em dezesseis Estados da Federação, dos quais sete estão no Nordeste: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Sergipe. Na Região Centro-Oeste, constatou-se superlotação no Distrito Federal, Goiás e Mato Grosso do Sul; na Região Sul, no Rio Grande do Sul; na Região Norte, nos Estados de Rondônia e Acre, e na Região Sudeste, em São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais” (BRASIL, 2013c, p. 17).

AM	3	112	42,5	37,9%
AP	2	42	11,83	9,6%
PA	8	353	180,3	51,1%
RO	7	181	86	47,5%
RR	1	69	41,3	59,9%
TO	1	36	20,25	56,3%
<b>Nordeste</b>	<b>54</b>	<b>2.955</b>	<b>1.894,13</b>	<b>63,2%</b>
AL	10	293	160,75	54,9%
BA	6	525	220,58	42,0%
CE	7	430	370,33	86,1%
MA	6	232	162,51	70,0%
PB	6	294	146,42	49,8%
PE	10	753	630,42	83,7%
PI	2	112	95,92	85,6%
RN	4	162	9,83	6,1%
SE	3	198	97,42	49,2%
<b>Centro-Oeste</b>	<b>26</b>	<b>1.272</b>	<b>901,99</b>	<b>70,9%</b>
DF	7	700	459,16	65,6%
GO	6	260	180,42	69,4%
MS	7	191	163,58	92,80%
MT	6	121	98,83	81,67%
<b>Sudeste</b>	<b>108</b>	<b>7.560</b>	<b>5.319,27</b>	<b>70,4%</b>
ES	7	516	390,29	75,6%
MG	7	319	125,32	39,3%
RJ	7	587	599,33	102,1%
SP	87	6.138	4.204,33	68,5%
<b>Sul</b>	<b>38</b>	<b>1.882</b>	<b>1.428,42</b>	<b>75,9%</b>
RS	12	679	783,08	115,3%
SC	10	380	256	67,4%
PR	16	823	389,33	47,3%
<b>Total</b>	<b>250</b>	<b>14.604</b>	<b>9.999,50</b>	<b>68,5%</b>

Fonte: Resposta dos gestores estaduais aos formulários enviados (2022).

Elaborado pelo autor (2023).

A análise dos dados coletados sugere que, em todas as regiões do Brasil, as unidades de internação não estão sofrendo com superlotação. A nível nacional, a taxa de ocupação foi de cerca de 69%, o que significa que, para cada 100 vagas de internação disponíveis, 69 estavam sendo utilizadas. No entanto, isso não significa necessariamente que todas as UFs estejam isentas de superlotação, uma vez que o cálculo foi baseado na média de adolescentes por vaga em cada estado e região.

Nesse viés, apenas dois estados apresentaram, em 2021, uma taxa de ocupação acima de 100%: Rio de Janeiro (102,1%) e Rio Grande do Sul (115,3%), evidenciando-se que as unidades vêm funcionando, em média,

no limite ou pouco além de sua capacidade. Nas demais UFs, a relação número médio de adolescentes atendidos *versus* vagas disponíveis está equacionada, não havendo, portanto, excesso de internos (superlotação).

Particularmente no Nordeste, ainda que não caracterizada a superlotação, quatro dos nove estados da região estão entre os com maior taxa de ocupação: Ceará (86,1%), Piauí (85,6%), Pernambuco (83,7%) e Maranhão (70,0%). Quanto à região Centro-Oeste, embora também não apresente quadros de superlotação em seus estados, dois estão entre os dez com maior taxa de ocupação: Mato Grosso do Sul (92,8%) e Mato Grosso (81,6%). Quando se trata do Sudeste, é importante ressaltar o estado de São Paulo, que historicamente apresentava o maior número de adolescentes cumprindo medidas socioeducativas de internação na região. No entanto, houve uma redução significativa nesses valores, de 6.672, em 2018, para 4.204, em 2021, o que corresponde a uma queda de 37%. A situação de São Paulo é especialmente relevante, considerando que, em média, o estado respondia por 42% do total de adolescentes internados no país.

Com relação às unidades de internação provisória (tabela 3), apurou-se uma oferta de vagas e de unidades significativamente menor em relação à medida de internação, em todos os estados e no Distrito Federal. Dos dados colhidos, depurou-se a existência de 119 unidades de internação provisória distribuídas na maioria dos estados, exceto em Roraima, Pará, Goiás e Mato Grosso. Assim, 23 UFs possuem equipamentos públicos específicos para o cumprimento da medida socioeducativa de internação provisória.

Por um lado, tal como na medida de internação, o estado de São Paulo figura como o que dispõe de maior número de unidades de internação provisória (24), seguido por Minas Gerais (20), Santa Catarina (11) e Rio de Janeiro (7). Por outro lado, a oferta de unidades é mínima no Distrito Federal (1) e nos estados de Rondônia (1), Amapá (1), Sergipe (1), Mato Grosso do Sul (1) e Rio Grande do Sul (1).

É possível determinar a internação antes da sentença por, no máximo, 45 dias, conforme estabelecido pelos arts. 108, 183 e 184 do ECA. Dada a natureza cautelar e temporária dessa medida, é recomendável que os sistemas socioeducativos dos estados e do Distrito Federal disponibilizem unidades ou vagas específicas para sua aplicação. Isso evitaria a coexistência de internos provisórios com

aqueles que cumprem medida de internação por prazo indeterminado, levando em consideração as peculiaridades dessa modalidade de internação.

De acordo com os dados informados pelas UFs, o número de vagas de internação provisória é de 5.172, e a ocupação média é de 2.733, resultando em uma taxa de ocupação de 52,8%. A maioria esmagadora dos estados relatou uma ocupação real das vagas de internação provisória significativamente inferior ao número de vagas existentes, com poucos mencionando casos de superlotação.

**Tabela 3** – Capacidade e ocupação nas unidades de internação provisória, por região (2021)

Região	Quantidade	Capacidade (vagas disponíveis)	Ocupação (vagas ocupadas)	Taxa de ocupação
Norte	14	420	267,92	63,7%
AC	6	251	170,92	68,1%
AM	2	51	34,17	67,0%
AP	1	20	14,75	73,7%
PA	0	0	0	0,0%
RO	1	20	11,50	57,5%
RR	0	0	0	0,0%
TO	4	78	36,58	46,9%
Nordeste	34	1.181	527,11	44,6%
AL	2	58	26,58	45,8%
BA	3	56	26,08	46,6%
CE	6	323	197,42	61,1%
MA	4	104	60,53	58,2%
PB	4	103	23,17	22,5%
PE	6	283	117,25	41,4%
PI	4	86	32,92	38,3%
RN	4	123	23,92	19,4%
SE	1	45	19,25	42,8%
Centro-Oeste	2	206	71,16	34,5%
DF	1	180	59,15	32,9%
GO	0	0	0	0,0%
MS	1	26	12	46,2%
MT	0	0	0	0,0%
Sudeste	54	2.930	1.628,45	55,6%
ES	3	180	123,50	68,6%
MG	20	1.005	573,20	57,0%
RJ	7	289	390,75	135,2%
SP	24	1.456	541	37,2%
Sul	15	435	238,41	54,8%
RS	1	86	38	44,2%

SC	11	169	75,33	44,6%
PR	3	180	125,08	69,5%
<b>Total</b>	<b>119</b>	<b>5.172</b>	<b>2.733,05</b>	<b>52,8%</b>

Fonte: Resposta dos gestores estaduais aos formulários enviados (2022).  
Elaborado pelo autor (2023).

Analisando-se as taxas de ocupação de todas as UFs, percebe-se que, de modo muito semelhante ao evidenciado nas medidas de internação, não há superlotação. O estado do Rio de Janeiro é o único que apresentou taxa de ocupação consideravelmente maior, qual seja, 135,2%. De modo geral, destaca-se que as taxas de ocupação são, comumente, mais baixas, o que pode ser explicado pela alta circulação de adolescentes cumprindo essa medida nas unidades, uma vez que a internação provisória pode durar, no máximo, 45 dias.

Em 2021, com base nas informações recebidas e nos dados colhidos, foi apurada uma média de 1.820 adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa de semiliberdade no Brasil, distribuídos em 128 unidades, com 2.707 vagas disponíveis, significando uma taxa de ocupação de 67,2% (tabela 4). Considerando que a Resolução nº 119/2006 do Conanda estabelece que a ocupação máxima é de vinte vagas por unidade de semiliberdade, não se verificou, a nível nacional, superlotação para essa modalidade de atendimento no Brasil. Considerados separadamente, contudo, os dados sugerem a existência de superlotação em alguns estados do país.

**Tabela 4** – Capacidade e ocupação nas unidades de semiliberdade, por região (2021)

Região	Quantidade	Capacidade (vagas disponíveis)	Ocupação (vagas ocupadas)	Taxa de ocupação
Norte	13	259	195,17	75,4%
AC	1	100	118,75	118,8%
AM	2	25	24,92	99,7%
AP	1	20	0	0,0%
PA	4	65	28,08	43,2%
RO	1	25	14,25	57,0%
RR	0	0	0	0,0%
TO	4	44	9,17	20,8%
Nordeste	29	532	154,32	29,0%
AL	1	14	13,08	93,5%
BA	4	60	19,00	31,7%
CE	6	128	20,25	15,8%
MA	2	40	22,99	57,5%
PB	2	30	9,75	32,5%

PE	8	160	28,92	18,1%
PI	1	20	0,00	0,0%
RN	3	40	7,00	17,5%
SE	2	40	33,33	83,3%
Centro-Oeste	10	206	128,65	62,4%
DF	6	130	110,15	84,7%
GO	2	40	0,00	0,0%
MS	1	16	8,17	51,0%
MT	1	20	10,33	51,7%
Sudeste	54	1.352	852,51	63,1%
ES	2	36	17,27	48,0%
MG	18	387	149,24	38,6%
RJ	16	494	443,33	89,7%
SP	18	435	242,67	55,8%
Sul	22	358	489,33	136,7%
RS	10	177	410,00	231,6%
SC	4	48	38,75	80,7%
PR	8	133	40,58	30,5%
<b>Total</b>	<b>128</b>	<b>2.707</b>	<b>1.819,98</b>	<b>67,2%</b>

Fonte: Resposta dos gestores estaduais aos formulários enviados (2022).

Elaborado pelo autor (2023).

À luz dos dados inseridos, é possível observar que Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul são os estados que possuem o maior número de unidades de semiliberdade, com dezoito, dezoito, dezesseis e dez, respectivamente. Juntos, disponibilizam 1.493 vagas, o que equivale a, aproximadamente, 56% das vagas existentes no país. A quantidade de unidades de semiliberdade (128) é ligeiramente maior do que a de internação provisória (119). Nesse sentido, verificou-se que apenas o estado de Roraima não possui unidade específica para a modalidade em comento e, ainda que o Amapá possua uma unidade de semiliberdade, foi apurado que essa medida não está sendo executada no estado desde 2015 (MNPCT, 2020). Interessantes, por sua vez, os dados referentes aos estados de Goiás e Piauí, uma vez que, muito embora possuam duas e uma unidade de semiliberdade, respectivamente, não houve adolescentes e jovens inseridos nessa medida socioeducativa ao longo de 2021.

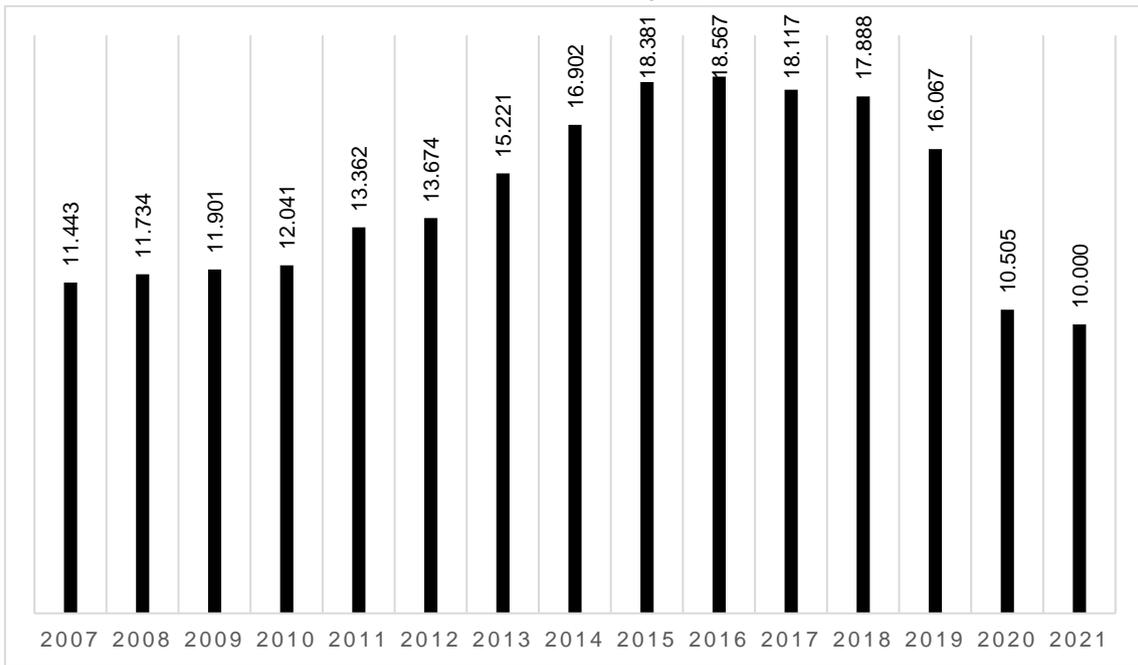
Quanto à ocupação dessas unidades, vale mencionar a elevada taxa de 136,7% da região Sul, seguida pela taxa das regiões Norte (75,4%), Sudeste (63,1%), Centro-Oeste (62,4%) e Nordeste (29,0%). Destaca-se que é a primeira vez, entre as análises anteriormente desempenhadas na presente pesquisa, que uma taxa regional é superior a 100%. Tal fato

se justifica pela conjuntura do Rio Grande do Sul, com taxa de ocupação significativamente alta de 231,6%, o que fez elevar, por consequência, a taxa da região Sul. Nessa perspectiva, dos quatro estados com as maiores taxas de ocupação nas unidades de semiliberdade, o Rio Grande do Sul lidera seguido do Acre, com 118,8%, do Amazonas, com 99,7%, e de Alagoas, com 93,5%. Nestes dois últimos, embora não caracterizada a superlotação, a situação é limítrofe.

De modo geral, considerando os números estaduais e os índices regionais, é possível inferir que, em 2021, o Sinase, em específico a ocupação das unidades de internação (definitiva e provisória) e semiliberdade, melhorou significativamente. Os dados apresentados nas figuras 8, 9 e 10 trazem a série histórica da quantidade de adolescentes em cumprimento de medida de internação, internação provisória e semiliberdade, respectivamente, de 2007 a 2021, no Brasil.

Depreende-se que já era possível observar, em 2016, uma ligeira queda no número de adolescentes cumprindo medidas socioeducativas de internação (figura 8) e de semiliberdade (figura 10) no país. No entanto, em 2018, essa redução se intensificou significativamente, resultando em uma queda considerável no número de adolescentes. Enquanto em 2018 havia um total de 17.888 adolescentes internados, em 2021, esse número caiu para 10.000, o que representa uma diminuição expressiva de 44%. Em relação aos adolescentes que cumprem a medida socioeducativa de semiliberdade, o número total era de 2.381 em 2018. No entanto, em 2021, esse número reduziu significativamente para 1.820, representando uma queda de 24%.

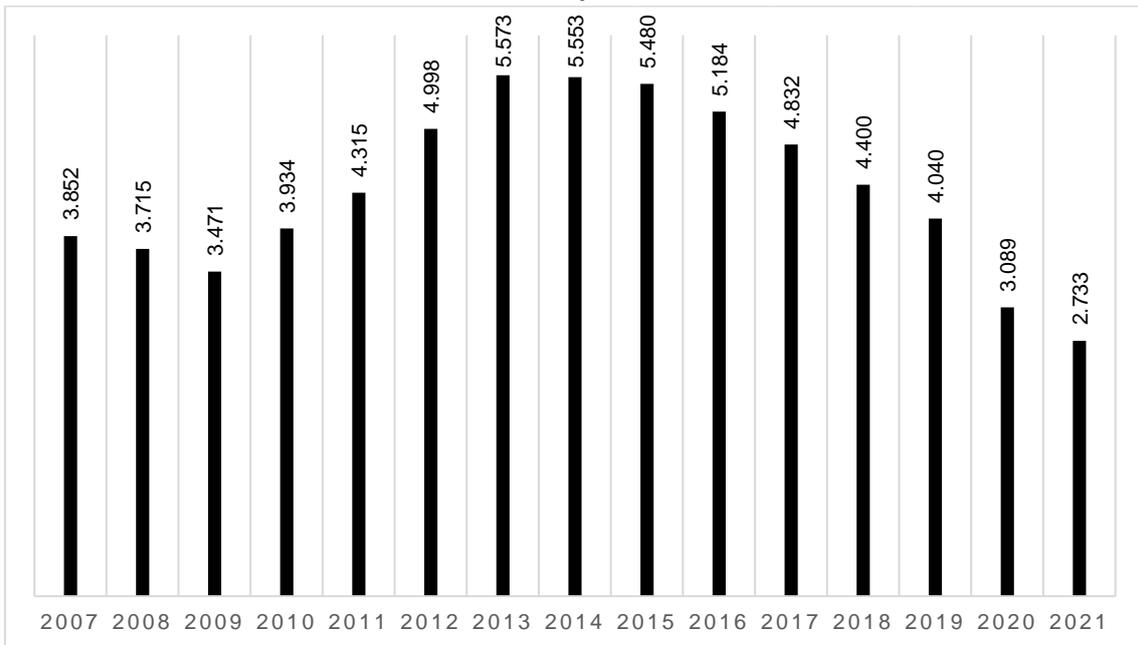
**Figura 8** – Evolução do número de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação (2007-2021)



Fontes: Brasil (2009; 2011; 2012b; 2013b; 2015; 2017; 2018a; 2018b; 2019b); e Bueno e Lima (2022).

Elaborado pelo autor (2023).

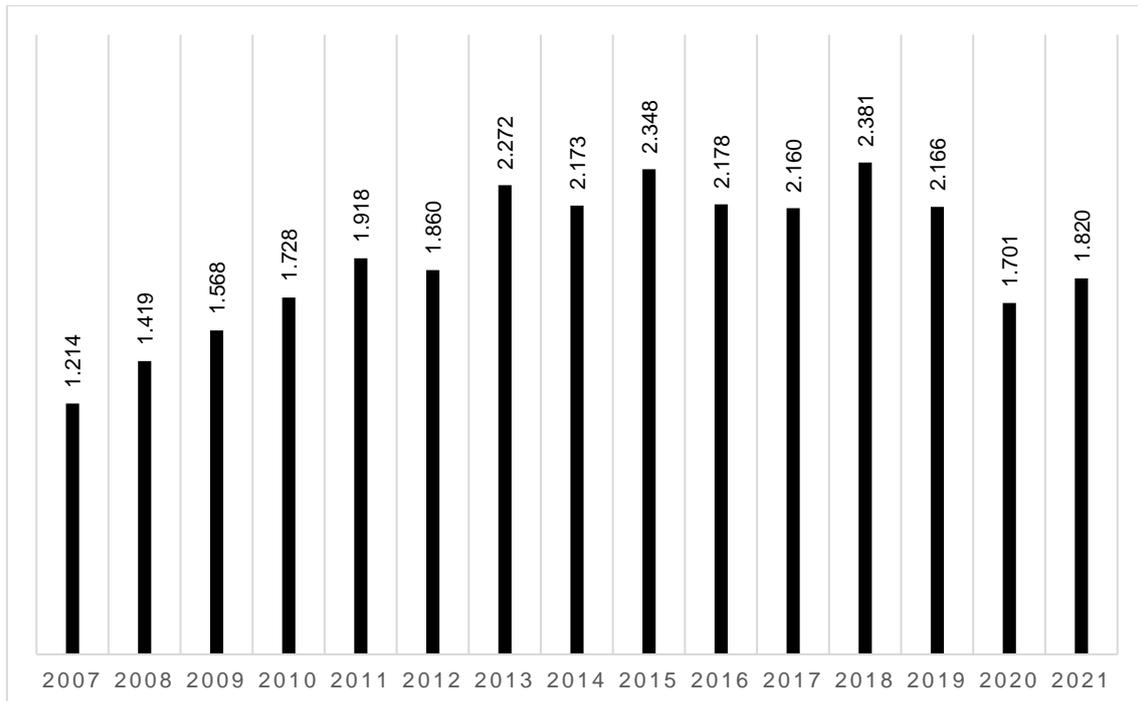
**Figura 9** – Evolução do número de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação provisória (2007-2021)



Fontes: Brasil (2009; 2011; 2012b; 2013b; 2015; 2017; 2018a; 2018b; 2019b); e Bueno e Lima (2022).

Elaborador pelo autor (2023).

**Figura 10** – Evolução do número de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de semiliberdade (2007-2021)



Fontes: Brasil (2009; 2011; 2012b; 2013b; 2015; 2017; 2018a; 2018b; 2019b); e Bueno e Lima (2022).

Elaborado pelo autor (2023).

No que se refere à quantidade de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação provisória, a figura 10 aponta uma queda a partir de 2014, passando, contudo, a ter uma alta em 2015. Os anos de 2016 e 2017 também representaram uma diminuição na quantidade de adolescentes em internação provisória; no entanto, em 2018, houve um aumento. Em 2020, chegou-se ao menor valor se comparado com os dez anos anteriores, com o total de 1.701 meninos e meninas no regime de internação provisória do Sinase.

Os resultados indicam, portanto, uma redução significativa na taxa de ocupação das unidades socioeducativas de restrição e privação de liberdade em todo o país. Para entender as possíveis causas desse declínio, é importante considerar as situações que podem ter afetado o cenário da justiça infantojuvenil nos últimos anos. Embora não haja pesquisas específicas sobre o assunto que possam fornecer um alto grau de certeza sobre o que explica essa mudança, três possíveis causas são destacadas a seguir.

A primeira hipótese, e a princípio a mais factível, foram as políticas adotadas pelo Poder Judiciário relacionadas à pandemia da covid-19. Diante do avanço da contaminação por coronavírus no país e a consequente decretação da pandemia pela OMS, o CNJ publicou, em 17 de março de 2020, a Recomendação nº 62, por meio da qual consignava aos tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pela covid-19 no âmbito dos sistemas de privação de liberdade. No tocante ao Sinase, o ato normativo mencionado, em seus arts. 2º e 3º, recomendava:

Art. 2º Recomendar aos magistrados competentes para a fase de conhecimento na apuração de atos infracionais nas Varas da Infância e da Juventude a adoção de providências com vistas à redução dos riscos epidemiológicos e em observância ao contexto local de disseminação do vírus, a aplicação preferencial de medidas socioeducativas em meio aberto e a revisão das decisões que determinaram a internação provisória, notadamente em relação a adolescentes:

I – gestantes, lactantes, mães ou responsáveis por criança de até doze anos de idade ou por pessoa com deficiência, assim como indígenas, adolescentes com deficiência e demais adolescentes que se enquadrem em grupos de risco;

II – que estejam internados provisoriamente em unidades socioeducativas com ocupação superior à capacidade, considerando os parâmetros das decisões proferidas pelo STF no HC nº 143.988/ES;

III – que estejam internados em unidades socioeducativas que não disponham de equipe de saúde lotada no estabelecimento, estejam sob ordem de interdição, com medidas cautelares determinadas por órgão do sistema de jurisdição internacional, ou que disponham de instalações que favoreçam a propagação do novo coronavírus; e

IV – que estejam internados pela prática de atos infracionais praticados sem violência ou grave ameaça à pessoa.

Art. 3º Recomendar aos magistrados com competência para a execução de medidas socioeducativas a adoção de providências com vistas à redução dos riscos epidemiológicos e em observância ao contexto local de disseminação do vírus, especialmente:

I – a reavaliação de medidas socioeducativas de internação e semiliberdade, para fins de eventual substituição por medida em meio aberto, suspensão ou remissão, sobretudo daquelas:

a) aplicadas a adolescentes gestantes, lactantes, mães ou responsáveis por criança de até 12 anos de idade ou por pessoa com deficiência, assim como indígenas, adolescentes com deficiência e demais adolescentes que se enquadrem em grupo de risco;

b) executadas em unidades socioeducativas com ocupação superior à capacidade, considerando os parâmetros das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no *Habeas Corpus* nº 143.988/ES; e

c) executadas em unidades socioeducativas que não disponham de equipe de saúde lotada no estabelecimento, estejam sob ordem de interdição, com medidas cautelares determinadas por órgão do sistema de jurisdição internacional, ou que disponham de instalações que favoreçam a propagação do novo coronavírus;

II – a reavaliação das decisões que determinaram a aplicação de internação-sanção, prevista no art. 122, III, do Estatuto da Criança e do Adolescente. (BRASIL, 2020a, p. 4-5).

No âmbito do Sinase, portanto, o CNJ expediu clara recomendação para que, no momento de sua aplicação pelos juízes responsáveis pela fase de mérito dos processos infracionais, as medidas socioeducativas em meio aberto fossem priorizadas; bem como para que os magistrados encarregados pela fase de execução reavaliassem as decisões em que aplicaram a medida de internação, para fins de eventual substituição por medida em meio aberto. Dessa forma, considerando as diretrizes objetivamente recomendadas pelo órgão orientador do Poder Judiciário e, ainda, levando-se em consideração a situação excepcionalíssima causada pelo novo coronavírus (covid-19), é possível inferir que a Recomendação nº 62/2020 tenha surtido expressivo efeito na queda de internações.

Pode-se dizer, ainda, que a outra provável hipótese foi a já mencionada decisão do STF, no bojo do HC Coletivo nº 143.988/ES, datado de 21 de agosto de 2020. O referido remédio constitucional foi impetrado em 2017 pela Defensoria Pública do Espírito Santo e, em agosto de 2018, o ministro Edson Fachin, relator do caso, deferiu, em sede liminar, a fixação do limite de ocupação de 119% em unidades socioeducativas no estado do Espírito Santo. Em maio de 2019, a

decisão foi estendida a Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio de Janeiro. Em 2020, o STF reconheceu a repercussão nacional do caso e, em análise de mérito, determinou que, em todo o país, as unidades de execução de medida socioeducativa de internação não ultrapassassem a sua capacidade projetada.

No julgamento do HC Coletivo nº 143.988/ES, o STF fixou, ainda, os seguintes critérios a serem examinados pelos magistrados nas unidades de internação que operam com a taxa de ocupação superior à capacidade projetada:

*i) adoção do princípio *numerus clausus* como estratégia de gestão, com a liberação de nova vaga na hipótese de ingresso; ii) reavaliação dos adolescentes internados *exclusivamente* em razão da reiteração em infrações cometidas *sem* violência ou grave ameaça à pessoa, com a designação de audiência e oitiva da equipe técnica para o mister; iii) proceder-se à transferência dos adolescentes sobressalentes para outras unidades que não estejam com capacidade de ocupação superior ao limite projetado do estabelecimento, contanto que em localidade próxima à residência dos seus familiares; iv) subsidiariamente, caso as medidas propostas sejam insuficientes e essa transferência não seja possível, o magistrado deverá atender ao parâmetro fixado no art. 49, II, da Lei 12.594/2012, até que seja atingido o limite máximo de ocupação; v) na hipótese de impossibilidade de adoção das medidas supra, que haja conversão de medidas de internação em internações domiciliares, *sem qualquer prejuízo ao correto cumprimento do plano individual de atendimento* podendo ser adotadas diligências adicionais de modo a viabilizar o seu adequado acompanhamento e execução; vi) a internação domiciliar poderá ser cumulada com a imposição de medidas *protetivas* e/ou acompanhada da advertência ao adolescente infrator de que o descumprimento injustificado do plano individual de atendimento ou a reiteração em atos infracionais poderá acarretar a volta ao estabelecimento de origem; vii) a fiscalização da internação domiciliar poderá ser deprecada à respectiva Comarca, nos casos em que o local da residência do interno não coincida com o da execução da medida de internação, respeitadas as regras de competência e organização judiciária; viii) alternativamente, a adoção justificada pelo magistrado de outras diretrizes que entenda adequadas e condizentes com os postulados constitucionais e demais instrumentos normativos. (BRASIL, 2020b, p. 7-8, grifo do autor).*

Considerando os critérios estabelecidos pelo STF e levando em conta que a decisão final de mérito do HC coletivo começou a produzir efeitos imediatos a partir de sua publicação em 21 de agosto de 2020, é possível que o número total de internações (definitivas e provisórias) e de semiliberdade, em 2020, tenha sido influenciado tanto pela Recomendação nº 62/2020 do CNJ, conforme mencionado anteriormente, quanto pela decisão do STF, que se aplicou a todas as UFs do país.

A terceira hipótese refere-se à queda significativa dos atos infracionais de roubo no Brasil. Nos últimos dez anos, os levantamentos anuais do Sinase têm apontado o roubo como um dos atos infracionais mais frequentes no sistema. Em 2015, por exemplo, dos 26.209 adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado, 12.724 foram apreendidos por cometer atos infracionais análogos ao crime de roubo, o que representa 48,5% do total (BRASIL, 2018a). Em 2016, a situação foi praticamente a mesma, com 49% (12.960) dos 26.450 adolescentes tendo cometido esse tipo de ato infracional (BRASIL, 2018b).

No entanto, a partir de 2017, houve uma queda considerável nos registros de roubo no país. Naquele ano, dos 26.109 adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado, 7.785 foram inseridos no sistema por cometer atos infracionais análogos ao roubo (BRASIL, 2019b). Essa tendência continuou em 2021, com 32,2% dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado tendo cometido esse tipo de ato infracional, conforme será verificado pormenorizadamente nos capítulos seguintes. Diante desses números e considerando que o ato infracional de roubo tradicionalmente leva ao maior número de internações de adolescentes, é necessário considerar a hipótese de que a queda dessas ocorrências reflita no número de privações de liberdade no sistema socioeducativo.

Sinteticamente, a tabela 5 esquematiza a taxa de ocupação, por tipo de atendimento, em cada região do país.

**Tabela 5** – Taxa de ocupação de vagas, por tipo de atendimento em cada região (2021)

Atendimento	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Internação	51,1%	63,2%	70,9%	70,4%	75,9%	<b>68,6%</b>
Internação provisória	63,7%	44,6%	34,5%	55,6%	54,8%	<b>52,8%</b>
Semiliberdade	75,4%	29%	62,4%	63,1%	136,7%	<b>67,2%</b>

Fonte: Resposta dos gestores estaduais aos formulários enviados (2022).  
Elaborado pelo autor (2023).

Considerando as informações fornecidas, é importante destacar que a diminuição, especialmente no número de adolescentes em cumprimento de medida de internação, não pode ser atribuída apenas ao bom desempenho do Sinase. Para entender esse cenário, é necessário realizar uma análise abrangente que leve em conta fatores externos, incluindo aqueles mencionados anteriormente, bem como o nível de colaboração técnica e financeira da União com os governos locais.

Sobre isso, durante o período de 2014 a 2018, o Sinase foi amplamente negligenciado pelo governo federal. O CNMP, em 2019, já havia detectado que a média anual de participação da União, de 2014 a 2018, foi de R\$ 12 milhões, reforçando que “a União tem ajudado as gestões estaduais apenas pontualmente, repassando recursos unicamente para obras de construção de unidades socioeducativas” (BRASIL, 2019a, p. 56).

Entre 2019 e 2022, o cenário mudou significativamente. Dados do Portal da Transparência<sup>16</sup> indicam que o governo federal, somente em 2019, investiu 27% a mais do que a soma dos investimentos realizados de 2015 a 2018. Nesse viés, a tabela 6 traz as dotações autorizadas e empenhadas para a execução da política em análise, bem como o nível de execução dos recursos. Além disso, informações retiradas do sítio eletrônico do MMFDH apontam que, entre 2019 e 2022, “o governo federal investiu R\$ 162,7 milhões no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)” (BRASIL, 2022), contemplando não somente ações de construção, reforma e equipagem de unidades

<sup>16</sup> Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/despesas/lista-consultas>. Acesso em: 14 mar. 2023.

socioeducativas, mas também de capacitação para os profissionais que atuam no referido sistema.

**Tabela 6** – Orçamento do Sinase (2015-2019)

Ano	Dotação autorizada	Empenhado	Nível de execução
2015	R\$ 13.110.870,86	R\$ 11.839.633,67	90%
2016	R\$ 2.004,165,45	R\$ 2.004.165,45	100%
2017	R\$ 7.369.289,00	R\$ 5.216.847,84	70%
2018	R\$ 54.922.587,00	R\$ 54.922.587,00	100%
<i>Subtotal</i>	<i>R\$ 77.406.912,31</i>	<i>R\$ 73.983.233,96</i>	<i>95%</i>
2019	R\$ 100.000.000,00	R\$ 99.999.998,80	100%

Fonte: Portal da Transparência (2022).

Elaborado pelo autor (2023).

Por conseguinte, os fatores externos mencionados anteriormente, juntamente com o aumento significativo dos investimentos da União no Sinase, podem ser considerados como possíveis razões para a redução no número de adolescentes internados e em cumprimento da medida de semiliberdade.

## **4.2 A CONDIÇÃO DA INFRAESTRUTURA DAS UNIDADES E O CUSTO MÉDIO MENSAL POR VAGA DE INTERNAÇÃO E DE SEMILIBERDADE**

Conforme apontado na seção anterior, o ECA determina a obrigatoriedade de as unidades socioeducativas oferecerem “instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança e os objetos necessários à higiene pessoal” (BRASIL, 1990a, art. 94, inciso VII). De igual forma, a lei do Sinase prevê, em seu art. 16, que as unidades de atendimento socioeducativo devem obedecer às normas de referência do sistema, em especial os parâmetros arquitetônicos estabelecidos nas diretrizes do Sinase.

No decorrer de 2020, a SNDCA/MMFDH, por meio de acordo de cooperação firmado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (Cegov), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

(UFRGS), promoveu pesquisa diagnóstica da implementação do Sinase, em todas as UFs do Brasil<sup>17</sup>.

O estudo solicitou que cada diretor de unidade informasse os principais ambientes que precisavam de reforma em 2019. Em todo o país, os diretores apontaram que as áreas mais críticas eram os muros em torno da unidade (83%) e os banheiros (80%), conforme aponta a tabela 7. Os banheiros chamaram atenção em todas as regiões do país, com altas porcentagens registradas, mesmo nas regiões com a menor incidência, o Sul (75%) e o Nordeste (73%). De acordo com o referido diagnóstico, isso indicaria “a ausência de um número suficiente de banheiros para o total de adolescentes, ou então que os banheiros existentes possuem condições insatisfatórias de manutenção” (HELLMANN, 2020a, p. 131).

**Tabela 7** – Percentual de reformas necessárias segundo os diretores de unidade, por região (2019)

Reforma	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Escola	82%	61%	68%	73%	59%	68%
Espaços coletivos de lazer	82%	68%	80%	75%	73%	74%
Biblioteca	67%	50%	56%	56%	53%	55%
Banheiros	92%	73%	87%	80%	75%	80%
Espaços administrativos	79%	57%	87%	71%	50%	66%
Sala de visitas	88%	56%	82%	58%	46%	62%
Salas individuais de atendimento técnico	83%	58%	87%	60%	55%	65%
Dormitórios	89%	71%	84%	73%	59%	74%
Salas de atividades coletivas	79%	61%	67%	63%	51%	63%
Quadras esportivas internas	83%	65%	75%	74%	67%	71%
Quadras esportivas externas	93%	48%	100%	72%	63%	68%

<sup>17</sup> Vale dizer que a estratégia metodológica utilizada no levantamento anual em questão foi o *survey*; e o instrumento de coleta, o questionário eletrônico. A coleta de dados teve abrangência nacional e se referiu ao período de 2019. Ressalta-se que as UFs de São Paulo, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Santa Catarina não responderam ao respectivo questionário.

Espaço de atendimento de saúde	79%	48%	77%	83%	60%	66%
Cozinha	84%	63%	82%	58%	47%	65%
Refeitório	81%	58%	79%	63%	49%	63%
Muros	81%	59%	56%	59%	59%	83%
Horta	75%	47%	73%	61%	51%	58%
Fachada	79%	64%	77%	72%	63%	70%
Outro	86%	23%	57%	43%	30%	42%

Fonte: Hellmann et al. (2020a, p. 130).

Os dados revelaram, ainda, que os dormitórios (74%), os espaços comuns de lazer (74%) e as quadras esportivas internas das unidades (71%) são as áreas com maior necessidade de reforma após os muros e os banheiros. As regiões Norte e Centro-Oeste apresentaram percentuais acima da média nacional nessas três áreas. A pesquisa diagnóstica indicou, de modo geral, que havia fragilidades nas condições de infraestrutura para acolher e acomodar adolescentes privados de liberdade em 2019, concluindo que “os recursos destinados à manutenção de espaços físicos são escassos, ou que os investimentos previstos não chegam ao destino final” (HELLMANN et al., 2020a, p. 205-206).

É curioso notar, contudo, que o custo médio mensal por vaga de internação e de semiliberdade é consideravelmente elevado, com discrepâncias significativas entre as UFs. Nesse sentido, os administradores dos sistemas socioeducativos estaduais foram requisitados a fornecer informações sobre o custo mensal, em 2021, por indivíduo que cumpre medida socioeducativa de internação e/ou semiliberdade.

De acordo com as informações fornecidas pelos gestores estaduais, a média de custo levou em consideração tanto as despesas diretas quanto as indiretas relacionadas à implementação dessa política, incluindo gastos com recursos humanos, alimentação, transporte, segurança, saúde, equipamentos e materiais, além das atividades educacionais que abrangem educação formal, esportes, cultura, lazer e outras atividades que devem ser oferecidas aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado.

Conforme a tabela 8, em relação ao custo médio mensal por vaga de internação, não houve resposta ou não havia disponibilidade de dados por parte das seguintes UFs: Roraima, Tocantins, Alagoas, Ceará,

Sergipe, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais e Paraná. Quanto ao custo médio mensal por vaga de semiliberdade apresentado na tabela 9, as UFs que não forneceram informações foram: Amapá, Roraima, Tocantins, Alagoas, Ceará, Sergipe, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Espírito Santo, Minas Gerais e Paraná. O estado do Amapá não respondeu devido à falta de unidade de semiliberdade em sua jurisdição, conforme já apontado.

**Tabela 8** – Custo médio mensal por vaga de internação em cada UF (2021)

UF	Custo médio mensal
AC	R\$ 2.705,42
AM	R\$ 5.638,00
AP	R\$ 2.600,00
PA	R\$ 2.469,14
RO	R\$ 10.013,54
RR	Não informado
TO	Não informado
AL	Não informado
BA	R\$ 4.067,98
CE	Não informado
MA	R\$ 5.541,84
PB	R\$ 18.010,24
PE	R\$ 5.326,15
PI	R\$ 6.000,00
RN	R\$ 9.972,25
SE	Não informado
DF	Não informado
GO	R\$ 12.000,00
MS	R\$ 14.583,56
MT	R\$ 5.529,70
ES	Não informado
MG	Não informado
RJ	R\$ 4.333,43
SP	R\$ 11.834,00
RS	R\$ 18.161,59
SC	R\$ 14.000,00
PR	Não informado
<b>Média nacional</b>	<b>R\$ 8.488,16</b>

Fonte: Resposta dos gestores estaduais aos formulários enviados (2022).

Elaborado pelo autor (2023).

**Tabela 9** – Custo médio mensal por vaga de semiliberdade em cada UF (2021)

UF	Custo médio mensal
AC	R\$ 1.946,50
AM	R\$ 5.638,00
AP	Não possui unidade de semiliberdade

PA	R\$ 2.117,26
RO	R\$ 9.532,25
RR	Não informado
TO	Não informado
AL	Não informado
BA	R\$ 4.993,82
CE	Não informado
MA	R\$ 5.541,84
PB	R\$ 20.185,86
PE	R\$ 6.527,94
PI	R\$ 6.000,00
RN	R\$ 9.972,25
SE	Não informado
DF	Não informado
GO	Não informado
MS	R\$ 14.583,56
MT	Não informado
ES	Não informado
MG	Não informado
RJ	R\$ 4.333,43
SP	R\$ 10.886,00
RS	R\$ 29.302,47
SC	R\$ 14.000,00
PR	Não informado
<b>Média nacional</b>	<b>R\$ 9.704,08</b>

Fonte: Resposta dos gestores estaduais aos formulários enviados (2022).

Elaborada pelo autor (2023).

O estado do Rio Grande do Sul apresentou o maior custo médio mensal por vaga tanto para internação (R\$ 18.161,59) quanto para semiliberdade (R\$ 29.302,47), seguido pela Paraíba e pelo Mato Grosso do Sul, que também tiveram custos elevados para ambas as medidas. Na Paraíba, a média de custo para a internação foi de R\$ 18.010,24 e, para a semiliberdade, foi de R\$ 20.185,86, enquanto no Mato Grosso do Sul a média foi de R\$ 14.583,56 para ambas as medidas socioeducativas. Por sua vez, o estado do Pará apresentou o menor custo médio mensal para a medida de internação (R\$ 2.469,14), e o estado do Acre teve o menor custo mensal *per capita* para a medida de semiliberdade, no valor de R\$ 1.946,50.

Os dados apresentados são relevantes para compreender, ainda que de forma inicial, o financiamento do Sinase. Conforme pontuado, os valores informados são abrangentes, isto é, contemplam gastos com recursos humanos, equipamentos, materiais etc. Em breve análise de

outras pesquisas sobre o assunto<sup>18</sup>, é possível concluir que uma parte significativa desse custo médio é direcionada para o pagamento de pessoal. Por isso, é necessário fazer uma pesquisa específica e direcionada para calcular o custo-adolescente “real”. Além disso, outras pesquisas sobre o assunto também são importantes para complementar o entendimento sobre o financiamento do Sinase e permitir que políticas públicas mais efetivas sejam desenvolvidas.

### **4.3 OS ATOS INFRACIONAIS MAIS PRATICADOS E A INFLUÊNCIA DAS FACÇÕES CRIMINOSAS NO SINASE**

Do ECA é possível depreender que ato infracional é uma conduta que está prevista na lei penal como crime ou contravenção penal e que respeita o princípio da reserva legal. Sobre isso, Rossato e Lépure (2019, p. 365) afirmam que a “estrutura do ato infracional segue a do delito, sendo um fato típico e antijurídico”. Esse tipo de conduta é considerado um “pressuposto de acionamento” (SARAIVA, 2006, p. 95) do sistema de justiça infantojuvenil, ou seja, é necessário que haja um ato infracional para que se inicie um processo no âmbito da Justiça da Infância e Juventude.

Esta seção tem como objetivo analisar os atos infracionais mais comuns cometidos por adolescentes, bem como a influência das facções criminosas no Sinase. Essa análise é importante para entender melhor o perfil dos adolescentes que cometem atos infracionais. É importante ressaltar que a influência das facções no Sinase é uma questão preocupante, pois pode comprometer a ressocialização dos adolescentes. Isso ocorre porque essas facções podem oferecer proteção e incentivar o comportamento criminoso dentro das unidades socioeducativas, o que pode dificultar a reintegração dos jovens à sociedade.

---

<sup>18</sup> Foram analisadas duas outras pesquisas. A primeira tinha o objetivo de analisar o financiamento do Sinase no Distrito Federal, por meio do mapeamento das fontes de recursos, “bem como da elaboração do cálculo do custo-adolescente no sistema distrital e nas unidades de internação” (BRASIL, 2021, p. 123). A segunda pesquisa foi elaborada por Caldeira e Rocha (2007, p. 3) e seu objetivo foi “levantar o custo e indicadores de qualidade das medidas socioeducativas aplicadas a adolescentes em conflito com a lei sob o regime de internação, no exercício de 2006”, no Paraná.

Portanto, é essencial compreender as causas e os fatores que contribuem para a incidência de atos infracionais cometidos por adolescentes e como as facções criminosas podem impactar o Sinase, para garantir que as medidas socioeducativas sejam eficazes na recuperação e ressocialização desses adolescentes.

Conforme mostram as informações contidas na tabela 10, os atos infracionais análogos aos crimes de tráfico de drogas, roubo e roubo qualificado constituíram-se nos principais delitos praticados pelos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de privação de liberdade no Brasil. Em 2021, o tráfico de drogas (8.608 atos infracionais cometidos) e o roubo (3.548 cometidos) representaram, juntos, pouco mais de 90% do total de atos infracionais perpetrados pelos adolescentes. Por sua vez, os crimes de homicídio (170), homicídio qualificado (11) e tentativa de homicídio (2) alcançaram aproximadamente 1,35% do total dos atos cometidos pelo referido público.

**Tabela 10** – Atos infracionais de maior incidência, por região (2021)

Atos infracionais	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Tráfico de drogas	35	2	230	8.205	136	<b>8.608</b>
Roubo	182	1.159	841	413	953	<b>3.548</b>
Roubo qualificado	431	706	0	0	0	<b>1.137</b>
Homicídio	8	138	18	3	3	<b>170</b>
Homicídio qualificado	11	0	0	0	0	<b>11</b>
Tentativa de homicídio	0	0	0	0	2	<b>2</b>

Fonte: Resposta dos gestores estaduais aos formulários enviados (2022).

Elaborado pelo autor (2023).

Destaca-se que os levantamentos anuais do Sinase já apontavam a maior incidência dos crimes de roubo, tráfico de drogas e homicídio praticados pelos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de privação de liberdade no Brasil. Em 2012, por exemplo, o ato infracional análogo ao crime de roubo representava 38,70% do total de atos infracionais, seguido por tráfico de drogas, com 27,05%, e homicídio, com 9,03% (BRASIL, 2013b). De 2013 a 2017, os delitos supramencionados tiveram incidências semelhantes, destacando-se, contudo, uma diminuição do ato infracional de

homicídio, que, de 9,23% em 2013, passou a representar 8,4% em 2017 (BRASIL, 2019b). Em 2021, conforme visto, a incidência do referido delito teve uma redução considerável, passando a representar 1,26% do total.

Nessa linha de raciocínio, relevante destacar a ocorrência de um fenômeno não tão recente no país, qual seja, o envolvimento de adolescentes em facções criminosas. É sabido que a debilidade institucional e omissão estatal dão azo à formação de vácuos de poder que, invariavelmente, são preenchidos por forças delinquentes. As profundas modificações ocorridas, notadamente nos dois últimos decênios, movidas por um intenso e crescente fluxo de comunicação, potencializado pelo enorme progresso tecnológico, possibilitou às organizações criminosas o caráter global. Estas atingiram proporções macroeconômicas, a ponto de se infiltrarem em diversos espaços sociais. Não seria diferente, portanto, com o Sinase, o qual, hoje, possui adolescentes faccionados.

A presença das facções criminosas causa um impacto significativo no sistema socioeducativo, que pode se manifestar de várias maneiras. Uma delas é o recrutamento de jovens infratores pelos grupos criminosos; outra é a pressão exercida pelas facções sobre os adolescentes em cumprimento de medida em meio fechado, que podem ser coagidos a agir de acordo com os interesses da organização, gerando conflitos dentro do Sinase e colocando em risco a segurança dos agentes, funcionários e dos próprios adolescentes.

As disputas entre as facções criminosas que se estendem para dentro do Sinase também podem causar confrontos violentos, criando um ambiente de insegurança e vulnerabilidade para os profissionais, bem como para todos os adolescentes que ali cumprem suas medidas. Além disso, as facções podem tentar corromper os funcionários do Sinase para obter benefícios ou informações privilegiadas. Por fim, esses grupos criminosos podem exercer pressão sobre o sistema judicial, buscando a liberação antecipada dos adolescentes em conflito com a lei, para que possam ser recrutados ou utilizados para fins criminosos. Todas essas situações evidenciam a importância de medidas preventivas e de segurança efetivas para garantir a integridade dos jovens infratores e dos funcionários, bem como a eficiência do Sinase como um todo.

Sem pretender categorizar ou restringir a análise a abordagens específicas da psicologia, alguns estudos afirmam que todos os

adolescentes, especialmente aqueles que cumprem medidas socioeducativas em meio fechado, procuram constantemente por um sentimento de conexão e de pertencimento, pois desejar fazer parte da coletividade é inerente à condição humana (NOGUEIRA; OLIVEIRA; BRITO, 2020, p. 137). Isso porque, sempre existirá uma relação mútua, percebida desde antes do nascimento, quando o indivíduo pertence, umbilicalmente, à mãe (CAPITÃO; HELOANI, 2007, p. 53).

Outras pesquisas sugerem, em primeiro lugar, a compreensão do fenômeno do “poder” para além de suas manifestações políticas e econômicas. Dessa forma, as necessidades humanas desempenhariam um papel fundamental, e o poder seria concebido como a capacidade de se movimentar, agir e estabelecer uma atividade direcionada no ambiente, capaz de satisfazer as demandas das condições de vida individuais (NOGUEIRA *et al.*, 2020, p. 340; MARINO FILHO, 2010, p. 265). Nesse sentido, Nogueira *et al.* (2020) entendem que todos os seres humanos buscam o poder como uma maneira de capacitar-se para realizar suas atividades diárias, não sendo diferente com os adolescentes em situação de vulnerabilidade. É um impulso natural que se aplica a todos os indivíduos, independentemente das circunstâncias em que se encontram. Os autores complementam:

Algo bastante problemático é quando os adolescentes, sujeitos em peculiar estágio de desenvolvimento, efetivam ou recorrem ao poder por meio de atividades ilícitas, participando de facções criminosas, as quais se apoiam no poderio bélico e financeiro para se consolidarem. Essa manifestação de poder, muitas vezes exercido pela via das armas de fogo, traz significados para a vida dos adolescentes, ainda que eles sejam caracterizados com “em conflito com a lei” do Estado. É que, sem o acesso a esses instrumentos de poder, podem perder representatividade grupal e saírem fragilizados na teia das relações de poder em que estão inseridos, sobretudo, no ambiente comunitário. A arma não empodera e (re)significa apenas a vida de adolescentes, ela também se difunde entre os adultos como instrumento de legitimidade e autoridade, em menor ou maior intensidade, a depender do contexto e do que está em jogo no “mundo do crime”. A utilização de armas de fogo ainda pode ser vista como uma prerrogativa de determinados “irmãos”, uma vez que portá-la gera o poder de decidir sobre quem vai viver ou morrer, dentro ou fora do cárcere. (NOGUEIRA *et al.*, 2020, p. 340).

Nessa linha de raciocínio, Miranda e Paiva (2023) reconhecem que os adolescentes que estão cumprindo medidas socioeducativas, devido aos processos de socialização que vivenciaram, encontram nas organizações criminosas uma forma de buscar ascensão social, construir identidade e exercer poder. De certa forma, essas facções oferecem meios de autoafirmação e reconhecimento que não foram disponibilizados de outras maneiras, como por meio do sucesso acadêmico ou da perspectiva de um futuro livre de comportamentos infracionais (MIRANDA; PAIVA, 2023, p. 199). Anaraki (2021) e Maitra (2020) complementam afirmando que, em um ambiente de privação de liberdade, declarar afiliação a uma facção proporciona a segurança e a confiança dos colegas, embora também exponha o indivíduo à violência por parte de rivais, tanto durante como após o período de encarceramento.

A análise de Miranda e Paiva (2023) sobre a ligação entre adolescentes e grupos criminosos é interessante. Segundo os autores, por trás da narrativa de “adolescentes faccionados”, existem três formas distintas de vinculação: (i) a discursiva; (ii) a territorial; e (iii) a efetiva. Em resumo, no primeiro caso, a ligação com a facção existe apenas no discurso do adolescente e daqueles que acreditam nele. Nesse sentido, os jovens, na busca por se afirmarem como sujeitos, expressam um senso de pertencimento às facções.

A ligação territorial, por sua vez, abrange situações em que o adolescente é coagido ou é reconhecido como membro da facção devido ao seu território de origem. É característico, nessa forma de vinculação, que agentes externos atribuam ao adolescente uma associação com a facção, criminalizando-o com base em uma discriminação territorial. Por fim, a ligação efetiva é aquela em que o adolescente participa efetivamente de algumas ações que constituem as atividades da facção, ocupa posições na hierarquia da organização criminosa ou é reconhecido como um apoiador (MIRANDA; PAIVA, 2023, p. 210-211).

Em resumo, as facções criminosas exercem impacto negativo no sistema, prejudicando a reintegração de adolescentes infratores à sociedade, colocando em risco a segurança desse público vulnerável e prejudicando a eficiência do sistema de justiça juvenil. Sobre isso, a tabela 11 aponta, de maneira geral, a influência significativa dos grupos faccionais na vida dos jovens que cometem atos infracionais.

**Tabela 11** – Média mensal de adolescentes com histórico de envolvimento em facção criminosa em cumprimento de medida socioeducativa de meio fechado, por região

Atendimento		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Internação	Quantidade	56	139	92	4	0	283
	Taxa	7,8%	7,4%	9,5%	0,06%	0%	2,3%
Semiliberdade	Quantidade	14	135	0	0	0	139
	Taxa	7,2%	87%	0%	0%	0%	7,7%

Fonte: Resposta dos gestores estaduais aos formulários enviados (2022).  
Elaborado pelo autor (2023).

É surpreendente constatar que, na região Nordeste, há um número considerável de adolescentes afiliados a facções que cumprem medidas socioeducativas de semiliberdade (135) e internação (139). Em relação ao número médio de atendimentos, é alarmante constatar que 7,4% dos jovens internados possuem histórico de envolvimento em facções criminosas, enquanto 87% dos adolescentes em semiliberdade estão associados a esses grupos.

O engajamento de adolescentes e jovens em organizações criminosas é uma análise que deve ser realizada, preferencialmente, por uma agência de inteligência do sistema socioeducativo. Essa agência desempenha um trabalho de colheita de informações com outras agências de inteligência dos órgãos de segurança pública, principalmente a Polícia Civil, a Polícia Federal e a Polícia Militar. Os elementos e subsídios coletados se consubstanciam, geralmente, em: (i) análise do território do adolescente; (ii) a presença de eventuais influências de facções naquele território; (iii) o ato infracional cometido; (iv) quem foram as parcerias desse adolescente no caso de cometimento de ato infracional em concurso de pessoas; (v) quem são os familiares do adolescente; e (vi) se há familiares engajados ou iniciados em organizações criminosas. Há, portanto, uma série de elementos que a agência de inteligência leva em consideração para concluir acerca do engajamento ou não do adolescente em organizações criminosas. Essa análise e qualificação das informações acontece em alguns estados, mas não todos. Em uma análise inicial, são muitos os estados em que o órgão gestor do sistema socioeducativo

não tem qualquer fluxo e intersectorialidade com as forças de segurança. Assim, no entendimento deste autor, a grande disparidade entre os dados das cinco regiões do Brasil pode ser explicada pela falta de uma agência de inteligência capaz de realizar o cruzamento de informações e qualificar os dados acerca do engajamento de adolescentes e jovens em facções criminosas. Para uma análise pormenorizada, essa hipótese deve ser objeto de um estudo específico.

A adesão de jovens como membros batizados de facções criminosas tem se tornado cada vez mais comum, e é notável que o sistema falha em inibir essa influência. Isso torna difícil alcançar os resultados estabelecidos pela legislação que protege esse público. Sobre isso, convém destacar o estudo de Farias (2020), que buscou avaliar em que medida fatores psicossociais de risco e de proteção poderiam prever a afiliação de adolescentes e jovens a facções criminosas na região Nordeste, especificamente no estado do Ceará. O autor delimitou os seguintes fatores de risco, entre outros: exposição comunitária a facções criminosas; socialização parental negligente; convívio familiar com membros de facções; e vitimização por pares. Já os fatores de proteção, em meio a outros, foram: suporte social; compromisso escolar; e influência de pares pró-sociais. Para tanto, o estudo contou com uma amostra de 252 participantes, que constituíram três grupos: (i) jovens afiliados a facções criminosas; (ii) jovens não afiliados a facções em situação de conflito com a lei; e (iii) jovens não afiliados que residem em contextos comunitários de alto risco social (FARIAS, 2020, p. 99-114). Em breve síntese, o autor inferiu os resultados enumerados a seguir.

- 1) No âmbito comunitário, os jovens que são afiliados a facções criminosas relataram um maior nível de exposição a esses grupos em comparação aos jovens não afiliados. Deste modo, residir em bairros com alta atividade criminosa, sobretudo a de gangues, e perceber a comunidade como um ambiente marcado por violência aumenta o risco desses adolescentes se envolverem com facções criminosas.
- 2) No contexto escolar, os jovens afiliados apresentaram um compromisso escolar significativamente menor em comparação aos jovens não afiliados. Assim, níveis mais baixos de comprometimento com a escola representam um maior risco de afiliação, enquanto um maior engajamento nesse ambiente pode proteger os adolescentes e jovens contra o envolvimento com organizações criminosas.

- 3) Ao se considerarem fatores familiares, os resultados mostraram que os jovens afiliados tiveram convivência prolongada com familiares que também são membros desses grupos, em comparação aos jovens não afiliados. O tempo de convivência com familiares afiliados a facções criminosas é um fator de risco significativo para a afiliação e participação desses jovens nesses grupos.
- 4) No contexto dos pares, foi observado que os jovens afiliados apresentaram maior influência de pares antissociais e menor influência de pares pró-sociais em comparação aos jovens não afiliados. Deste modo, adolescentes ligados a facções criminosas geralmente se relacionam e são mais expostos à influência de colegas com comportamentos antissociais, ao mesmo tempo que têm poucas relações com indivíduos envolvidos em atividades pró-sociais.

É relevante destacar esses resultados para que todas as UFs do país, não apenas as da região Nordeste, direcionem sua atenção para essa questão. É fundamental compreender que instituições como escolas públicas e privadas, centros socioeducativos, Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) têm potencial para atuar como fontes de coleta de dados longitudinais em larga escala. Isso permite o cruzamento de informações e a utilização de análises estatísticas mais robustas, o que pode trazer contribuições significativas para compreender e intervir nos fatores de risco e de proteção que influenciam a afiliação de adolescentes e jovens a facções criminosas.

#### **4.4 O ACOMPANHAMENTO DOS ADOLESCENTES EGRESSOS E A REINCIDÊNCIA INFRAACIONAL**

As medidas socioeducativas de privação e restrição de liberdade, por óbvio, não são um fim em si mesmas. Como dito, tais medidas são políticas estatais não somente de responsabilização, mas de reintegração social do adolescente autor de ato infracional. É por isso, inclusive, que a aplicação das medidas socioeducativas de internação e de semiliberdade deve seguir o princípio da brevidade, impedindo que sirvam tão somente como penas, de caráter meramente retributivo.

Sendo assim, a brevidade das medidas em comento suscitou no legislador o imperativo de constituir ações e projetos que qualifiquem o período posterior ao cumprimento da medida socioeducativa.

Assim sendo, o ECA trouxe, em seu art. 94, a competência do Poder Executivo estadual em “manter programas destinados ao apoio e acompanhamento de egressos” (BRASIL, 1990a, art. 94, XVIII). Na mesma linha, a Lei nº 12.594/2012, que instituiu o Sinase, reforçou a responsabilidade estatal em “verificar a situação do adolescente após cumprimento da medida socioeducativa, tomando por base suas perspectivas educacionais, sociais, profissionais e familiares” (BRASIL, 2012a, art. 25, I).

Relevante destacar que não apenas a legislação nacional se preocupou com o período de transição entre a privação de liberdade e a trajetória extramuros, mas também as normativas internacionais. Nesse sentido, a Convenção sobre os Direitos da Criança estabelece, em seu art. 40, a importância do papel do Estado, ante a necessidade de privação de liberdade de adolescentes autores de atos infracionais, em lhes oferecer tratamento digno, de modo a “estimular sua reintegração e seu desempenho construtivo na sociedade” (BRASIL, 1990b, art. 40).

Nessa perspectiva, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (Regras de Beijing) assinalam que os Estados-membros deverão “proporcionar adequada formação educacional ou, se for o caso, profissional ao jovem institucionalizado, para garantir que, ao sair, não esteja em desvantagem no plano da educação” (ACNUDH, 1985, p. 7). Por sua vez, as Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Menores Privados de Liberdade (Regras de Havana) trazem, em seu item 80, especificamente, que “as autoridades competentes devem criar ou recorrer a serviços para auxiliar os menores a reintegrarem-se na sociedade e para diminuir os preconceitos contra eles” (ACNUDH, 1990, p. 19).

Diversos são, portanto, os atos normativos nacionais e internacionais que estabelecem e esboçam parâmetros de ações e programas de acompanhamento de adolescentes egressos das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade. Esses programas, de competência do Poder Executivo estadual, devem apresentar ações de incentivo à autonomia do adolescente quando de sua saída da unidade, tomando por base perspectivas educacionais, sociais, profissionais e familiares. De modo geral, por meio de uma

atuação intersetorial, executada pelos atores do SGDCA, as ações devem ser capazes de provocar nos adolescentes a fixação de projetos de vida que os conduzam ao exercício integral de sua cidadania.

Assim, buscou-se analisar se as gestões estaduais executam ações e programas de acompanhamento aos adolescentes egressos. Os dados da tabela 12 mostram que, das 27 UFs, 14 executam ações de acompanhamento de adolescentes em sua trajetória extramuros, enquanto 13 não executam quaisquer ações e programas nesse sentido. A tabela 13, por sua vez, detalha quais UFs executam os referidos programas.

**Tabela 12** – Execução de ações e programas de acompanhamento de egressos, por UFs em cada região

Execução	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Sim	3	6	1	3	1	14
Não	4	3	3	1	2	13
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>27</b>

Fonte: Resposta dos gestores estaduais aos formulários enviados (2022).  
Elaborado pelo autor (2023).

**Tabela 13** – Execução de ações e programas de acompanhamento de egressos, por UF

UF	Execução
AC	Sim
AM	Sim
AP	Não
PA	Sim
RO	Não
RR	Não
TO	Não
AL	Não
BA	Sim
CE	Sim
MA	Sim
PB	Sim
PE	Não
PI	Sim
RN	Não
SE	Sim
DF	Não
GO	Não
MS	Não
MT	Sim
ES	Sim

MG	Sim
RJ	Sim
SP	Não
RS	Sim
SC	Não
PR	Não

Fonte: Resposta dos gestores estaduais aos formulários enviados (2022).  
Elaborado pelo autor (2023).

De acordo com as informações expostas, 49% dos estados brasileiros, portanto, não possuem programa de acompanhamento de egressos. Necessário destacar a situação do Centro-Oeste, onde três dos quatro estados da região (Distrito Federal, Goiás e Mato Grosso do Sul) não contam com o tipo de programa em questão. As demais regiões demonstram, de modo geral, que metade de seus estados executam algum tipo de programa de acompanhamento de egressos. Para além da obrigação legal, há uma série de pretextos sociais e estruturais que explicam a necessidade de o SGDCA dedicar atenção para ações programáticas de acompanhamento de egressos e, assim, assegurar direitos aos adolescentes e jovens pós-cumprimento de medida socioeducativa, em especial de restrição e privação de liberdade.

Não há, no presente estudo, qualquer pretensão em analisar, de modo pormenorizado, cada um desses pretextos; contudo, é fato que o período compreendido entre a saída do adolescente da unidade socioeducativa de internação ou de semiliberdade até a sua completa reinserção social é marcado por fragilidades, as quais comprometem a autonomia do adolescente egresso, bem como a construção de novos projetos de vida. Soma-se a isso o fato de que a trajetória de vida desses adolescentes, em muitos casos, já era, antes mesmo de serem acautelados, permeada por contextos de vulnerabilidade social e falta de acesso a direitos.

Assim, levando-se em consideração as adversidades do período de transição acima mencionado, é necessário que o Poder Executivo estadual, o sistema de justiça, o Conanda e os demais atores do SGDCA possuam o discernimento, em primeiro lugar, da importância dos programas de acompanhamento de adolescentes egressos. Não basta, apenas, criá-los, é necessário executá-los, de modo que fomentem as potencialidades dos adolescentes e jovens pós-cumprimento de medida socioeducativa de internação ou semiliberdade para a construção de seu projeto de vida.

É crucial entender, também, que, dentro e fora das instituições, existe uma disputa pelos adolescentes travada entre o Estado e o mundo do crime, que oferece ilusões tentadoras. Por um lado, as facções criminosas oferecem aos adolescentes recém-saídos do Sinase um *status* social elevado, reconhecimento do grupo, acesso a armas e drogas – vistas como ferramentas de poder –, e dinheiro fácil. Por outro lado, o Estado tem dificuldades em fornecer aos jovens serviços e políticas públicas que atendam às suas necessidades reais. Não é surpreendente que, em alguns casos, os adolescentes acabem cedendo às promessas do crime, cometendo novos atos infracionais e se tornando reincidentes.

Conforme aponta a pesquisa de Saporì, Caetano e Santos (2018), o cálculo da reincidência juvenil é empregado como ferramenta gerencial e não somente para fins acadêmicos. Para tanto, explicam que:

Tais mensurações da reincidência juvenil em âmbito internacional estão pautadas por duas finalidades distintas e complementares:

- a. Serve como indicador descritivo da efetividade da Justiça Juvenil no sentido da sua capacidade de interromper a trajetória infracional dos adolescentes acolhidos pelo sistema;
- b. Serve como indicador preditivo da conduta infracional do adolescente, estimando estatisticamente tanto a probabilidade dos indivíduos voltarem a cometer novas infrações no futuro como também os aspectos psicossociais que atuam como fatores de risco e como fatores de proteção dessa probabilidade. (SAPORÌ; CAETANO; SANTOS, 2018, p. 12).

Estudos nacionais e internacionais, nesse sentido, não se circunscrevem a calcular a dimensão da reincidência e a efetividade do sistema de responsabilização juvenil. Tem sido recorrente o escopo adicional de elucidar o conjunto de variáveis que estão estatisticamente tangenciadas com a maior possibilidade de reincidência por parte do adolescente.

Assim, a natureza multifatorial do envolvimento em atos infracionais impede que se perquiram um único fator explicativo. Por essa razão, diversos são os estudos que propõem compreender esse

fenômeno pela perspectiva da exposição dos adolescentes a fatores de risco, isto é, “características que precedem a reincidência e que estão associados com a probabilidade de ocorrência subsequente dessa reincidência” (SAPORI; CAETANO; SANTOS, 2018, p. 14).

O desenvolvimento humano pode percorrer múltiplas trajetórias, de acordo com as experiências vivenciadas e com o contexto social do indivíduo. Ao tentar compreender a relação desses elementos com a ocorrência de atos infracionais, a literatura pondera que determinadas situações de risco vivenciadas por alguns adolescentes podem, a princípio, ter o papel determinante na definição das trajetórias associadas à transgressão.

A primeira situação de risco é o uso e abuso de drogas. De fato, a associação entre esse elemento e a prática de atos infracionais é continuamente debatida. Nesse sentido, Rocha (2006, p. 17), ao analisar as políticas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no estado do Amazonas, indicou que:

Para somar à exclusão sofrida por esses indivíduos, o uso de drogas é um fator evidente e concreto, sejam entorpecentes, farmacêuticos, ou os mais comuns, cocaína e maconha. Drogas lícitas também fazem parte desse contexto, em que a bebida alcoólica está presente diariamente em suas vidas, muitos deles, em pelo menos uma vez, já ingeriram em algum momento de suas vidas o próprio álcool puro ou mesmo desodorantes que tenham alto teor alcoólico.

Nesse mesmo sentido, o estudo de Pereira e Sudbrack (2008, p. 155, grifo do autor), por meio de 29 entrevistas aplicadas em adolescentes autores de atos infracionais, no contexto da Vara da Infância e Juventude de Brasília, concluiu que:

a droga possui uma *fase de encantamento*: atrai o jovem pelo prazer, facilita suas relações e espaços em novas redes e incita o desejo pela tomada de risco. Em um segundo momento, revela seus efeitos desagradáveis, de sofrimento e descontrole pela passagem do uso ocasional ao uso mais frequente, abusivo, das drogas. Por fim, num terceiro momento, há uma relação com a droga na qual o jovem já não dá conta de fazer suas ações diárias sem estar sob o efeito dela. Aqui sim, há um

indício de *dependência*. [...] Além disso, nos relatos dos adolescentes percebemos como eles relacionam a dependência dos efeitos ao ato infracional. Uma das articulações descritas é o fato de que cometem o delito para usar a droga: “*Se faz de tudo para ter drogas: matar, roubar*”. Os relatos mostram a percepção do ato infracional em decorrência da dependência da droga, ou seja, o ato infracional como funcional à droga. Nesse caso, as drogas consideradas “duras” (merla, *crack*, por exemplo) [...] são as mais citadas pelos jovens, pois provocam crises de abstinência mais intensas, e por isso os usuários tornam-se mais agressivos e capazes de qualquer coisa: “*Roubo e matar para ficar sempre no mesmo efeito*”. Os delitos mais cometidos nesse caso são o roubo e o furto, buscando o dinheiro para comprar a droga. Segundo os adolescentes, “*não existe roubar por causa de maconha; agora, por merla, cocaína, essas outras, ele sente a necessidade, sente falta, e não tem onde conseguir e rouba*”.

Estudos mais recentes corroboram essa assertiva, como a pesquisa realizada por Nardi e Dell’Aglio (2014, p. 547-548), na qual participaram 143 adolescentes em conflito com a lei da Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul (Fase-RS):

Quanto ao uso de drogas, o grupo dos jovens que continuaram a cometer delitos após a internação na FASE mostrou níveis mais altos quando comparado ao grupo que desistiu dos comportamentos antissociais. [...] A partir dos resultados deste estudo, pode-se observar que, além de estar relacionado à delinquência juvenil, o uso de drogas pode favorecer a manutenção da trajetória delitiva.

Grande parte da doutrina aponta o papel fundamental da família no fortalecimento e na promoção do desenvolvimento biopsicossocial da criança e do adolescente. A segunda situação de risco, então, é aquela vivenciada no seio da família, por exemplo, o uso de drogas por familiares, a violência doméstica experimentada ou testemunhada na infância/adolescência, a ausência materna e/ou paterna e, até mesmo, a vivência em acolhimento institucional. É nesse cenário que vale transcrever os resultados do estudo de Feijó e Assis (2004, p. 160), que, por meio de entrevistas com 61 adolescentes infratores, pontuaram que:

pôde-se constatar que a grande maioria dos entrevistados provém de famílias divididas, em que os pais se separaram, os genitores muitas vezes abandonaram os filhos e suas mães ou morreram, ou formaram outras famílias, com novo companheiro e novos filhos advindos desta união. Em 21,3% dos casos os pais vivem juntos. São famílias em que a infraestrutura é prejudicada, quer seja em termos financeiros, emocionais ou domiciliares. Muitas vezes, pela falta do pai, a mãe tem que ir em busca de um trabalho, deixando, assim, as crianças aos cuidados de outros, quando não de si próprias. A figura do pai é ausente em 37,7% destas famílias, quer seja porque ele tenha morrido e o jovem nem sequer o conheceu; quer seja porque ele tenha abandonado a família.

Reforça esse entendimento o estudo de Tejadas (2010), cujo problema de pesquisa consistia em elucidar as determinações que incidem no fenômeno da reincidência na prática de atos infracionais por adolescentes residentes na cidade de Porto Alegre. A autora pontuou, dentre outros aspectos, que:

A violência intrafamiliar constituiu-se em um fenômeno presente na maioria das famílias dos adolescentes estudados, onde em geral, a figura masculina constituiu-se no agressor, sendo ele pai, padrasto ou avô. A violência presente cotidianamente nas comunidades dos adolescentes pesquisados, por sua vez, materializou-se através de tiroteios, constituição de gangues, envolvimento com o crime, com o tráfico de drogas, assassinato de parentes significativos, uso de arma de fogo pelo adolescente, envolvimento de parentes com o crime, risco de perder a vida a qualquer momento. [...] A prática do ato infracional e a reincidência, por sua vez, se afirmam no cotidiano da vida do bairro onde moram. (TEJADAS, 2010, p. 46).

A evasão escolar, ou a baixa escolaridade, certamente é outra situação de risco. Estudos apontam que a referida circunstância é preditor significativo do envolvimento infracional. Nesse sentido, Zhang *et al.* (2010, p. 237, tradução nossa), ao analisarem dados retirados do Sistema de Monitoramento do Departamento de Justiça Juvenil da Carolina do Norte, nos Estados Unidos da América, pontuaram que “os adolescentes que evadiram da escola foram inseridos no sistema mais frequentemente do que outros infratores. [...] Além disso, os infratores

que evadiram da escola tinham mais encarceramentos e penas de prisão do que os outros”<sup>19</sup>.

Esse apontamento corrobora as conclusões de Oliveira e Assis (1999), que analisaram a situação de 537 adolescentes infratores no estado do Rio de Janeiro. As autoras assinalaram o manifesto abandono do ambiente escolar pelos adolescentes: “Quanto à situação escolar, os dados comprovaram o flagrante afastamento do ambiente escolar (72,6% não estavam estudando no momento da internação) e o preocupante índice de analfabetismo apresentado pelos internos (108 adolescentes no total)” (OLIVEIRA; ASSIS, 1999, p. 837).

Ainda sobre isso, Zappe e Ramos (2010) examinaram os dados coletados por meio das fichas de identificação de 736 adolescentes que estiveram internos no Centro de Atendimento Socioeducativo Regional de Santa Maria, de abril de 1998 até dezembro de 2007. Os resultados foram:

Quanto à escolaridade, a maioria dos adolescentes possui a quinta série (19,3%) e a quarta série (19%) do ensino fundamental [...]. Agrupando os dados, temos que 96,3% dos adolescentes não possuíam o Ensino Fundamental completo, apesar de a maioria já ter atingido a idade de tê-lo concluído. [...] A primeira conclusão a que podemos chegar a partir desses resultados é sobre o fracasso da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público em assegurar a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes referentes à educação, e particularmente do Estado, que deve assegurar à criança e ao adolescente o Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito. Uma segunda conclusão refere-se ao papel socializador e potencialmente preventivo ao ato infracional que a escolarização pode representar, já que há uma grande defasagem idade/série escolar entre os adolescentes que cumpriram medida socioeducativa de internação. (ZAPPE; RAMOS, 2010, p. 370).

Embora a presente pesquisa não se dedique a analisar detalhadamente esses fatores, é possível inferir, em um primeiro momento, que a entrada e a reentrada dos adolescentes no Sinase estão fortemente ligadas: (i) ao uso e abuso de drogas; (ii) a experiências negativas no ambiente familiar; e (iii) à evasão escolar. Esses fatores

---

<sup>19</sup> No original, “*Truancy offenders were referred to the system more often than other offenders [...]. Furthermore, truancy offenders ultimately had more incarcerations and more probations than other offenders*”.



parecem desempenhar um papel significativo na trajetória desses jovens e na sua relação com o Sinase.





5

## 5

**A REINCIDÊNCIA JUVENIL**

A CF/1988 trouxe consigo, por força dos arts. 227 e 228, a obrigatoriedade do desenvolvimento de um sistema normativo que, em contraposição à doutrina da situação irregular existente até então, pelo Código de Menores de 1979, fosse convergente com a doutrina da proteção integral, que passou a ser a “consolidação teórico-pragmática dos direitos humanos especificamente destinados à criança e ao adolescente” (RAMIDOFF, 2019, p. 11).

Diante disso, assimilando os princípios da Convenção sobre os Direitos da Criança, promulgada pelo Decreto nº 99.710/1990, foi promulgada no Brasil a Lei nº 8.069/1990, que dispõe sobre o ECA. Como dito, o referido diploma reconheceu a base doutrinária da proteção integral ao público infantojuvenil e, ainda, estabeleceu os instrumentos e procedimentos adequados à efetivação dos direitos do aludido público.

Anos depois, a Lei nº 12.594/2012 foi promulgada com o objetivo de estabelecer o Sinase, que é definido como um “conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas” (BRASIL, 2012a, art. 1º, § 1º). Esse conjunto inclui a adesão dos sistemas estaduais e municipais, bem como de todos os planos, políticas e programas específicos para o atendimento de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

A Lei nº 12.594/2012 estabelece que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem realizar avaliações dos resultados da execução das medidas socioeducativas, com o objetivo de “verificar a situação do adolescente após cumprimento da medida socioeducativa” (BRASIL, 2012a, art. 25, I) e “verificar reincidência de prática de ato infracional” (BRASIL, 2012a, art. 25, II). Nesse viés, vale descrever as taxas de reincidência juvenil no Brasil em 2021, bem como tecer considerações sobre as conceituações, em âmbito nacional e internacional, do fenômeno mencionado.

## 5.1 conceitos e parâmetros nacionais e internacionais

No que se refere aos dados de 2021, a tabela 14 aponta que a taxa de reincidência no Brasil entre os adolescentes que receberam atendimento socioeducativo foi de 11,26%. Os estados de Sergipe e Rio Grande do Sul não responderam ao questionamento; por sua vez, os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro informaram que não dispõem dos dados sistematizados.

A região Centro-Oeste apresentou a maior taxa de reincidência, com 22%. As demais regiões não apresentaram grandes disparidades, com taxas variando de 2,2% no Sul a 16,9% no Nordeste. As diferenças entre as regiões podem ser explicadas por diversos fatores, incluindo o tamanho da população de adolescentes atendidos, as capacidades de investimento em programas socioeducativos, a não participação de alguns estados na pesquisa e a ausência de dados, por parte da gestão estadual, acerca do tema, como o caso de Minas Gerais e Rio de Janeiro.

**Tabela 14** – Taxa de reentrada/reincidência (média), por região (2021)

Região	Taxa
Norte	8,70%
AC	48,00%
AM	2,50%
AP	0,00%
PA	0,04%
RO	9,60%
RR	0,00%
TO	0,00%
Nordeste	16,90%
AL	4,10%
BA	6,60%
CE	29,40%
MA	7,90%
PB	38,00%
PE	6,80%
PI	9,20%
RN	49,80%
SE	Não respondeu
Centro-Oeste	22,00%
DF	54,00%
GO	1,00%
MS	28,00%
MT	5,00%
Sudeste	6,50%

ES	0,60%
MG	Não possuem os dados
RJ	Não possuem os dados
SP	26,00%
Sul	2,20%
RS	Não respondeu
SC	5,60%
PR	1,10%
<b>Total</b>	<b>11,26%</b>

Fonte: Resposta dos gestores estaduais aos formulários enviados (2022).

Elaborado pelo autor (2023).

Em termos amplos, o conceito de reincidência refere-se a um novo ato delituoso cometido por um indivíduo que já havia praticado um ou mais atos delituosos anteriormente. Na literatura internacional, o conceito de reincidência em *lato sensu* não difere daquele mencionado anteriormente:

O conceito de reincidência em sentido amplo consiste em cometer um novo crime quando anteriormente um ou vários já foram cometidos. E a medida da reincidência consistiria em quantificar o cometimento de um novo ato criminoso por alguém que já fez isso antes. (CAPDEVILLA; PUIG; REINA, 2005, p. 26).<sup>20</sup>

Em *strictu sensu*, é um instituto jurídico do direito penal e refere-se à circunstância do agente que comete novo crime dentro do lapso temporal de até cinco anos, contados desde o fim do cumprimento ou da extinção da pena advinda de uma condenação criminal transitada em julgado. Nas palavras de Nucci (2019, p. 803):

É o cometimento de uma infração penal depois de o agente já ter sido condenado definitivamente, no Brasil ou no exterior, por crime anterior. Admite-se, ainda, porque previsto expressamente na Lei das

<sup>20</sup> No original, “El concepto de reincidencia en sentido amplio consiste en cometer un nuevo delito cuando previamente ya se ha cometido uno o varios. Y la medida de reincidência consistiría a cuantificar la comisión de un nuevo hecho delictivo por parte de quien ya lo ha cometido con anterioridade”.

Contravenções Penais, o cometimento de contravenção penal depois de o autor ter sido anteriormente condenado com trânsito em julgado por contravenção penal.

A despeito de a vigência da Lei nº 12.594/2012 já sobrepujar uma década, o estudo da reincidência juvenil não tem merecido atenção por parte das três esferas de governo incumbidas pelas políticas públicas direcionadas aos adolescentes autores de ato infracional. De igual modo, as produções acadêmicas e científicas sobre o tema são extremamente modestas. Parte disso, possivelmente, refere-se à ausência de linguagem comum entre os diplomas, uma vez que, conforme já apontado, o ECA utiliza a expressão reiteração infracional, enquanto a Lei nº 12.594/2012, reincidência de prática de ato infracional. Cita-se, além disso, uma ausência de circunscrição sobre o significado de reincidência, resultando em divergentes possibilidades na operacionalização desse conceito.

O diagnóstico realizado em 2020 pelo MMFDH ressaltou que é preciso levar em conta a inexistência de parâmetros legais objetivos para delimitar o que é considerado reincidência (HELLMANN *et al.*, 2020b, p. 55). Diante disso, buscou descrever os parâmetros utilizados pelas gestões estaduais do Sinase na caracterização do termo, conforme demonstrado na tabela 15.

**Tabela 15** – Caracterização da reincidência pela gestão estadual, por região (2019)

Conceito de reincidência	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Quando o adolescente progride de medida e retorna pelo cometimento de novo ato infracional	83,3%	88,9%	66,7%	50,0%	100,0%	81,8%
Quando o adolescente que evadiu retorna à medida (seja por apreensão policial ou por vontade própria)	16,7%	0,0%	33,3%	0,0%	0,0%	9,1%
Quando o adolescente que evadiu da medida retorna pelo	66,7%	66,7%	66,7%	50,0%	100,0%	68,2%

cometimento de novo ato infracional						
Quando o adolescente que completa a medida retorna pelo cometimento de novo ato infracional	83,3%	77,8%	66,7%	50,0%	100,0%	77,3%
Quando o adolescente que completa a medida ingressa no sistema prisional adulto	16,7%	11,1%	33,3%	50,0%	0,0%	18,2%
Outro critério	0,0%	11,1%	33,3%	50,0%	0,0%	13,6%

Fonte: Hellmann et al. (2020b, p. 55).

Depreende-se da tabela que a caracterização com maior número de incidências nas respostas dos gestores estaduais foi “quando o adolescente progride de medida e retorna pelo cometimento de novo ato infracional”, aparecendo em 81,8% das respostas. Em seguida, aparecem os critérios “quando o adolescente que completa a medida retorna pelo cometimento de novo ato infracional” e “quando o adolescente que evadiu da medida retorna pelo cometimento de novo ato infracional”, com 77,3% e 68,2%, respectivamente. O levantamento anual assim descreve:

Portanto, o cometimento de novo ato infracional aparece como o principal critério interpretativo para fins de reincidência, em que pese existirem, também, ocorrências de respostas considerando o retorno ao cumprimento da mesma medida socioeducativa, interrompida em razão de evasão. Além disso, 18,2% dos gestores estaduais respondentes apontaram levar em consideração o critério “quando o adolescente que completa a medida e ingressa no sistema prisional adulto”, ainda que os dois sistemas (adulto e juvenil) sigam lógicas distintas. Isso também pode indicar que a gestão estadual mantém o monitoramento das pessoas que tiveram passagem pela socioeducação e tenham ingressado no sistema penal adulto. Por fim, destaca-se que três estados selecionaram a alternativa “outro critério”: Espírito Santo, Maranhão e Rio Grande do Sul. (HELLMANN et al., 2020b, p. 56).

O supracitado diagnóstico apontou, também, que essa falta de parâmetros legais prejudica a adoção de critérios comuns a todo o Sinase, afetando diretamente a produção de dados sobre a reiteração

de ato infracional e, conseqüentemente, inviabilizando: (i) a comparação e avaliação de tais dados; (ii) a construção de políticas públicas de atendimento para a redução da reiteração infracional; e (iii) a inclusão desses adolescentes em programas específicos.

Raríssimos são os estudos no Brasil sobre o tema em questão. Além do diagnóstico acima analisado, pode-se citar a pesquisa denominada *Aí Eu Voltei pro Corre: estudo da reincidência infracional do adolescente no estado de São Paulo*, desenvolvida pela equipe técnica do Instituto Sou da Paz e publicada em 2018. Além de revisões bibliográficas, a pesquisa analisou dados fornecidos pela Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (CASA) e realizou 291 entrevistas com adolescentes em conflito com a lei. Após as devidas análises e o tratamento dos dados, chegou-se a uma taxa de 32,6% de reincidência (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2018, p. 14). Importante destacar que o problema da ausência de delimitação objetiva sobre “reincidência” também foi apontado pelo Instituto Sou da Paz. Nesse sentido, o estudo:

adotou a definição de “reincidência” utilizada pela Fundação CASA, que define como recidente o adolescente que é condenado a uma nova medida de internação, independentemente de ter cometido ato infracional diferente daquele que ensejou a primeira condenação e o intervalo entre as internações. (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2018, p. 11).

Outro estudo, intitulado *A Reincidência Juvenil no Estado de Minas Gerais*, de autoria de Saporì, Caetano e Santos (2018), procurou analisar todos os adolescentes internos das unidades socioeducativas administradas pela Subsecretaria de Atendimento Socioeducativo (Suase) do estado de Minas Gerais, no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2017. Dos 435 adolescentes acompanhados e entrevistados, verificou-se que 131 reincidiram no lapso temporal examinado, configurando-se, assim, uma taxa de reincidência para Minas Gerais de 30,1%. A diversidade de parâmetros de definição da reincidência também foi assinalada pelos autores:

A operacionalização desse conceito no sentido de sua quantificação suscita divergências entre estudiosos do tema. Há consenso em tomar como ponto de partida uma coorte de adolescentes egressos da Justiça Juvenil, ou seja, o parâmetro

de atos delituosos cometidos anteriormente é o cumprimento de medidas judiciais, seja em meio fechado ou em meio aberto, por parte dessa coorte. Entretanto, há várias possibilidades de se definir o novo ato delituoso eventualmente cometido pelos indivíduos que compõem a coorte, fato crucial para a confirmação da reincidência. (SAPORI; CAETANO; SANTOS, 2018, p. 11).

Pode-se mencionar, ainda, a pesquisa elaborada pela equipe técnica do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, denominada *Reincidência de Egressos de uma Unidade de Internação Socioeducativa do Distrito Federal*, que coletou dados a partir de um universo de análise de 283 egressos de uma extinta unidade de internação em Brasília. Para tanto, apesar de não mencionar a taxa de reincidência, a pesquisa adotou o seguinte critério para analisar o tema:

As listas com os nomes dos egressos foram organizadas de acordo com a data da liberação da medida socioeducativa, e contou-se um prazo de 12 meses a partir dessa data para verificar a ocorrência ou não da reincidência. Todos os egressos da amostra já possuíam pelo menos uma condenação transitada em julgado; e, portanto, a existência de novo processo infracional ou criminal nos 12 meses de acompanhamento foi suficiente para classificar o sujeito como reincidente (reincidência legal). A inexistência de novos processos nesse período foi o critério para classificar o sujeito como não reincidente. Incidências ocorridas após esse prazo de 12 meses também foram desconsideradas. (VELUDO, 2019, p. 5).

Por último, necessário trazer à luz o diagnóstico produzido pelo CNJ em 2019, denominado *Reentradas e Reiteraões Infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros*. O CNJ, no âmbito da referida pesquisa, considerando que a terminologia reincidência está intimamente relacionada com o direito penal, compreendeu que o seu uso poderia ser controverso. Desta maneira, optou pela utilização de dois termos: (i) reentrada – referindo-se às passagens de adolescentes no Sinase que não tenham necessariamente sentença condenatória transitada em julgado; e (ii) reiteração – dizendo respeito aos casos de adolescentes que tenham mais de uma decisão final condenatória transitada em julgado. Como conclusão, o estudo dispôs que:

A partir dos dados obtidos, foi possível afirmar que, de um universo de 5.544 indivíduos, 1.327 retornaram ao menos uma vez ao sistema socioeducativo entre 2015 e 30 de junho de 2019, perfazendo uma taxa de reentrada de 23,9%. Ao se considerar, contudo, a ocorrência de novo trânsito em julgado, a taxa de reiteração em ato infracional foi de 13,9%, o que demonstra que, embora cerca de dois a cada dez adolescentes tenham voltado ao Sistema Socioeducativo após o primeiro trânsito em julgado, apenas pouco mais da metade dessas reentradas foi confirmada pelo Poder Judiciário como efetiva ocorrência de novo ato infracional. (BRASIL, 2019c, p. 57).

Na literatura internacional, a operacionalização desse conceito também suscita divergências entre os estudiosos do tema. A pesquisa de Capdevilla, Puig e Reina (2005), nesse sentido, examinou dados sobre a reincidência entre os adolescentes e jovens que entraram no sistema de justiça juvenil na Catalunha entre janeiro de 2002 e dezembro de 2004. Na oportunidade, os autores identificaram, ao menos, treze conceituações díspares de reincidência, verificando, contudo, que, no escopo da justiça juvenil da Espanha,

há mais consenso sobre a utilização do conceito de reincidência como uma nova entrada do jovem no sistema de justiça, embora, em uma revisão abrangente da literatura, possam ser encontrados diferentes tipos de medidas de taxas, dependendo dos autores. (CAPDEVILLA; PUIG; REINA, 2005, p. 26, tradução nossa).<sup>21</sup>

O conceito usado para classificar a reincidência juvenil varia enormemente de estudo para estudo, conforme se verifica na tabela 16. Contudo, em geral, leva-se em consideração o critério mais amplo, que seria a nova entrada no sistema judiciário, sem ter um critério unificado. Sobre isso, Capdevilla, Puig e Reina (2005, p. 27, tradução nossa), com o objetivo de obter uma taxa geral de reincidência juvenil na Catalunha, utilizaram a seguinte conceituação:

---

<sup>21</sup> No original, “*En el ámbito de los jóvenes existe más consenso en utilizar el concepto de reincidencia como una nueva entrada del joven en el sistema judicial, si bien en un repaso bibliográfico exhaustivo, se pueden encontrar diferentes tipos de medidas de las tasas, según los autores*”.

retornar à justiça de menores (nova demanda do Ministério Público para obter pelo menos um parecer técnico ou medida cautelar) ou ter sido encaminhado ao sistema de justiça dos adultos (assessoria, medidas penais alternativas, prisão de fim de semana ou prisão) por ser acusado de ter cometido um crime após a conclusão do caso base.<sup>22</sup>

Cuervo Gómez, Górriz Plumed e Villanueva Badenes (2011, p. 32, tradução nossa), ao analisarem a trajetória infracional de 210 adolescentes, entre 14 e 18 anos de idade, de Castellón, província oriental da Espanha, adotaram como reincidentes juvenis “os adolescentes que se envolveram em contravenção ou crime nos dois anos seguintes à data de avaliação da equipe técnica”.<sup>23</sup> Por sua vez, San-Juan e Ocáriz (2009) consideraram o fenômeno como a instauração de um novo processo no sistema de justiça juvenil ou a existência de uma condenação definitiva no regime de adulto, uma vez atingida a maioridade.

Por um lado, Cain (1998), ao analisar a reincidência juvenil no estado de Nova Gales do Sul, na Austrália, adotou o critério de retorno ao sistema de justiça infantojuvenil. Por outro lado, Mingi (2020, p. 8, tradução nossa), ao analisar o Território do Norte, também na Austrália, utilizou como indicador da reincidência “a entrada na prisão de adultos dentro de um determinado período após a alta da detenção juvenil”.<sup>24</sup>

Em outra direção, Berenguer e Laborda (2005) consideram reincidência juvenil quando ocorrer uma das seguintes circunstâncias: (i) o adolescente, após cumprir a medida imposta, der entrada em centro penitenciário; ou (ii) a Promotoria abrir um novo processo contra o adolescente.

---

<sup>22</sup> No original, “regresar a la Justicia de Menores (nueva demanda por parte de Fiscalía de un asesoramiento técnico o medida cautelar como mínimo) o haber estado derivado a la justicia de adultos (asesoramiento, medidas penales alternativas, arresto de fin de semana o ingreso a prisión) por ser acusado de haber cometido un delito posterior a la finalización de la causa base”.

<sup>23</sup> No original, “a los menores que involucrados en una falta o delito en los dos años siguientes a la fecha de evaluación en el equipo técnico”.

<sup>24</sup> No original, “received in adult prison within a certain amount of time after discharge from youth detention”.

**Tabela 16** – Definição de reincidência juvenil, segundo diferentes estudos

Estudo	Definição de reincidência juvenil
Capdevilla, Puig e Reina (2005)	Retorno à justiça de menores ou entrada no sistema de justiça de adultos.
Cuervo Gómez, Górriz Plumed e Villanueva Badenes (2011)	Novo envolvimento em contravenção ou crime nos dois anos seguintes à data de avaliação da equipe técnica.
San-Juan e Ocáriz (2009)	Instauração de um novo processo no sistema de justiça juvenil ou a existência de uma condenação definitiva no regime de adulto, uma vez atingida a maioridade.
Cain (1998)	Reentrada no sistema de justiça de menores.
Mingi (2020)	Entrada na prisão de adultos após a alta da detenção juvenil.
Berenguer e Laborda (2005)	Quando o adolescente, após cumprir a medida imposta, der entrada em centro penitenciário ou quando a Promotoria abrir um novo processo contra o adolescente.

Elaborado pelo autor (2023).

A variedade de conceitos e delimitações acerca da reincidência juvenil não é apenas verificada na literatura internacional, segundo esquematizado na tabela 16, mas também nos parâmetros oficiais adotados por cada país. O caso norte-americano é simbólico nesse sentido, conforme demonstra a tabela 17.

**Tabela 17** – Definição de reincidência em determinados estados norte-americanos

Estado	Definição	Estudo
Connecticut	Novo envolvimento em atividade criminosa que resulte em prisão, após condenação por uma acusação criminal prévia.	IMRP (2017)
Carolina do Norte	Novas queixas e/ou novas detenções dentro dos três anos seguintes ao evento que colocou o adolescente na prisão.	North Carolina Sentencing and Policy Advisory Commission (2021)
Indiana	Retorno ao encarceramento dentro de três anos a partir da data da liberação do	IDOC (2021)

	adolescente de uma instituição correcional estadual.	
Maine	Registro de nova data de julgamento no Sistema Judicial Juvenil por crimes cometidos antes dos 18 anos de idade.	Kenny (2004)
Ohio	Readmissão no Departamento de Serviços Juvenis ou admissão no sistema prisional adulto no período de até três anos.	Ohio Department of Youth Services (2020)
Texas	Retorno à atividade criminosa ou delinquente após envolvimento criminal ou delinquente anterior.	The State of Texas Legislative Budget Board (2021)
Pensilvânia	Registro de cometimento de nova delinquência no sistema judicial juvenil ou condenação em tribunal criminal por contravenção ou crime no prazo de dois anos após o encerramento do caso.	Fowler e Anderson (2013)
Massachusetts	Nova condenação no sistema prisional adulto por crime cometido dentro de um ano após a alta do Departamento de Serviços Juvenis.	Douyon e Chandler (2022)
Califórnia	Condenação por um novo crime ou contravenção cometidos dentro de três anos após a liberação da custódia ou cometidos dentro de três anos após a colocação sob supervisão de uma condenação criminal anterior.	Grassel, Jensen e Mooc (2019)

Elaborado pelo autor (2023).

Depreende-se da tabela 17 que cada estado utiliza metodologias e conceituações diferentes como critérios para eventos de reincidência juvenil. Sobre isso, Saporì, Caetano e Santos (2018, p. 13) discorrem:

Não existe uma taxa nacional de reincidência juvenil naquele país. O indicador é elaborado por estado e geralmente sob a responsabilidade dos respectivos departamentos correcionais juvenis. E há diferenças não negligenciáveis entre as taxas de reincidência entre os estados norte-americanos, variando de 22% no estado da Pensilvânia, até 45% no estado de Ohio.

A tabela 17 demonstra que as jurisdições de todo o país usam novas detenções, novas condenações ou novos encarceramentos como critério para eventos de reincidência, variando, também, o lapso temporal entre a condenação do agente e o novo cometimento de crime. Como se não bastasse, utilizam como parâmetro para a caracterização da reincidência o cometimento de um novo delito juvenil, um novo delito adulto ou uma combinação de ambos.

Tanto em âmbito nacional quanto internacional, a taxa de reincidência é um indicador comumente utilizado para avaliar a eficácia do sistema de justiça, inclusive em relação à justiça criminal e infantojuvenil. No contexto brasileiro, a análise dos índices de reiteração infracional representa, em certa medida, um resultado do atendimento socioeducativo, conforme previsto na Lei nº 12.594/2012. Taxas elevadas de reincidência, assim, são associadas à falta de fortalecimento de fatores protetivos e à ausência de redução dos fatores de risco que contribuem para o envolvimento de adolescentes em atos infracionais.

Por fim, é importante salientar que a falta de parâmetros legais objetivos para determinar o que constitui reincidência deve ser levada em consideração. Diferentemente do que ocorre no direito penal, que expressamente estabelece critérios objetivos nos arts. 63 e 64 do Código Penal, a ausência de parâmetros legais prejudica a adoção de critérios uniformes em todo o Sinase. Como resultado, isso afeta diretamente a coleta de dados sobre a reiteração de atos infracionais e, conseqüentemente, impossibilita sua comparação e avaliação.

## **5.2 PROPOSTA DE CONCEITUAÇÃO**

Dos conceitos apresentados anteriormente, sobretudo aqueles indicados no diagnóstico realizado em 2020 pelo MMFDH, dois merecem atenção e, na opinião deste autor, deveriam ser adotados, de forma padrão, pelas gestões estaduais: (i) quando o adolescente que completa a medida retorna pelo cometimento de novo ato infracional; e (ii) quando o adolescente que completa a medida ingressa no sistema prisional adulto. Vale dizer que as outras conceituações apresentadas no referido diagnóstico são metodologicamente justificáveis; contudo, não exprimem o real significado de reincidência, considerando que o ordenamento jurídico pátrio entende que a caracterização desse instituto prescinde do cumprimento total da pena imposta ao sentenciado.

Sobre isso, é importante retomar os conceitos vistos nos capítulos anteriores. Quando o adolescente ingressa em uma medida socioeducativa, seja de internação, seja de semiliberdade, o programa de atendimento deve, em até 45 dias, desenvolver o Plano Individual de Atendimento (PIA). Esse plano individual, como visto, é um pacto entre o adolescente, sua família e o programa, que é posteriormente homologado pelo Poder Judiciário, contendo tudo aquilo que o adolescente deverá fazer para o devido cumprimento da medida, isto é, todas as atividades que vão constituir a intervenção socioeducativa na vida desse adolescente. Ressalta-se que se trata de um plano individual, portanto, é levado em consideração não somente o ato infracional, mas todas as circunstâncias particulares desse adolescente e do seu contexto de vida (idade, nível de maturidade para que certas atividades possam ser propostas, família do adolescente, território em que residia etc.). Então, quando o Juízo entende que esse plano foi cumprido, que o adolescente cumpriu com todas as metas e compromissos pactuados, o Poder Judiciário procede ao desligamento do jovem.

Sendo assim, para que se possa avaliar a reincidência, sobretudo como um indicador de efetividade do trabalho socioeducativo, é fundamental que o adolescente tenha completado a medida imposta. Em outras palavras, houve uma conclusão, por parte do Poder Judiciário, que o processo de responsabilização do adolescente estava completo e que, portanto, ele foi desligado da medida por cumprir o roteiro pedagógico pactuado. Assim, se o adolescente evade da medida socioeducativa ou por qualquer razão sai do programa antes do seu cumprimento, há que se concluir que a política pública não desenvolveu todo o trabalho necessário com esse jovem.

Além disso, é importante que se defina uma janela temporal entre o cumprimento total da medida socioeducativa e o cometimento de um novo ato infracional. A proposta de um conceito a ser utilizado em âmbito nacional não pode, por óbvio, se abster de determinar esse interregno. Como visto, não há consenso em relação ao lapso temporal máximo entre os dois eventos considerados para fins do cálculo da reincidência. Os estudos nacionais e internacionais mencionados que calcularam taxas de reincidência usaram como parâmetro intervalos de um a três anos. Outros estudos, inclusive, sequer fixaram prazo entre os dois referidos eventos.

Com base no princípio da proporcionalidade e levando-se em consideração que o legislador estabeleceu o período máximo de três

anos para o cumprimento da medida socioeducativa de internação, a proposta a ser apresentada pretende estabelecer o mesmo prazo de três anos entre o cumprimento total da medida socioeducativa e o cometimento de um novo ato infracional, para caracterizar a reincidência juvenil. Sendo assim, a conceituação do fenômeno da reincidência juvenil seria: o adolescente ou jovem que cumpriu efetivamente a medida socioeducativa e saiu do programa socioeducativo por desligamento judicial e que, dentro do prazo de três anos, reingressou, seja no sistema socioeducativo por nova prática de ato infracional, seja no sistema prisional por prática de crime.

O tempo para pessoas em desenvolvimento (crianças e adolescentes) é bastante distinto em relação a adultos. Isso tem que ser levado em conta na definição do referido interregno. Parece razoável, nesse sentido, que o prazo sugerido para a caracterização da reincidência seja igual ao prazo máximo de duração da medida socioeducativa de internação estabelecido pelo legislador.



6



## 6

## CONCLUSÃO

Para uma pesquisa avaliativa bem-sucedida, é crucial uma compreensão clara dos objetivos, assim como das premissas que orientam o desenho da investigação. Isso é importante para que os resultados possam ser avaliados em relação ao que se pretendia realmente alcançar. Dessa forma, em primeiro lugar, é importante ressaltar que, nesta pesquisa, o conceito de avaliação refere-se ao processo de coleta de informações relevantes, confiáveis e oportunas, com o propósito de melhorar as políticas ou os programas públicos e o processo de tomada de decisão. Faz sentido, então, que a conclusão desta dissertação se inicie descrevendo o panorama regional em que o Sinase se encontrava em 2021 e depois estabeleça conclusões gerais referentes ao cenário nacional do sistema.

Sendo assim, em 2021, a região Norte do país disponibilizou um total de 1.590 vagas para adolescentes privados de liberdade, distribuídas em 51 unidades socioeducativas que operam em regime fechado. Dentre essas unidades, 24 são para internação; 14, para internação provisória; e 13, para semiliberdade. Pela análise dos dados encaminhados pelos gestores estaduais, foi possível observar que a taxa de ocupação das unidades de internação no Norte é a menor entre as cinco regiões do Brasil, com 51,10%; porém, a taxa de ocupação das unidades de internação provisória é a maior, com 63,70%, e a de semiliberdade é a segunda maior, com 75,40%, se comparada com os demais percentuais regionais. Em relação a essa última medida socioeducativa, merecem destaque os estados do Acre e do Amazonas, com taxas de ocupação de 118,80% e 99,70%, respectivamente, indicando uma situação de superlotação ou próxima ao limite.

No que diz respeito à infraestrutura das unidades socioeducativas, a região Norte apresentou os maiores percentuais de necessidade de reforma em diversos ambientes, tais como escola, espaços coletivos de lazer, biblioteca, banheiros, sala de visitas, dormitórios, salas de atividades coletivas, quadras esportivas internas, cozinha, refeitório, muros, horta e fachada, quando comparada às outras regiões do país. Esses percentuais indicam uma significativa fragilidade das unidades socioeducativas do Norte em relação às condições de infraestrutura adequadas para receber e acomodar os

adolescentes em privação de liberdade, com o devido respeito aos seus direitos.

Adicionalmente, o estado do Acre apresentou a segunda maior taxa de reincidência do país, com 48%, apesar das ações de acompanhamento de egressos. Isso significa que, dentre os 384 adolescentes atendidos em unidades de internação (definitiva e provisória) e semiliberdade em 2021, 185 reincidiram e voltaram a ser privados de liberdade. Essa alta taxa de reincidência pode estar relacionada, entre outros fatores, à superlotação das unidades de semiliberdade, que pode levar a uma estrutura deficiente e à precarização dos serviços oferecidos pelas equipes de atendimento. Nesse contexto, o objetivo de promover um ambiente pedagógico e disciplinador, que possa construir valores que promovam a cidadania, acaba sendo relativizado diante das circunstâncias emergentes de superlotação. A alta taxa de reincidência também indica, em uma primeira análise, alguma deficiência nos programas de acompanhamento de egressos, possivelmente relacionada à falta de fortalecimento dos fatores protetivos e à ausência de redução dos fatores de risco que contribuem para o envolvimento dos adolescentes em atos infracionais.

Em 2021, a região Nordeste dispunha de 4.727 vagas distribuídas em 117 unidades socioeducativas, subdivididas em 54 unidades de internação, 34 de internação provisória e 29 de semiliberdade. Embora essa região não apresentasse quadro de superlotação em suas unidades, é notável que ela é a que concentra a maior quantidade de adolescentes associados a facções criminosas, tanto nas unidades de internação (139) quanto nas de semiliberdade (135). Além disso, é preocupante constatar que 7,4% dos jovens internados possuem histórico de envolvimento com organizações criminosas, enquanto 87,0% dos adolescentes em semiliberdade estão vinculados a esses grupos.

Com relação ao custo médio por adolescente que cumpre medida socioeducativa de internação ou semiliberdade, observa-se que o estado da Paraíba possui o segundo maior custo médio em ambas as medidas, enquanto o Rio Grande do Norte também apresenta um dos maiores custos. Curiosamente, apesar desses dois estados terem custos elevados, o Rio Grande do Norte apresenta a segunda maior taxa de reincidência do país (49,80%), enquanto a Paraíba possui a quarta maior (38,00%). Ao verificar a existência de programas de acompanhamento de egressos nesses estados,

constatou-se que a Paraíba os executa, enquanto o Rio Grande do Norte não.

A região Centro-Oeste, apesar de apresentar a menor quantidade de unidades socioeducativas em comparação com as outras regiões do Brasil, possui a segunda maior taxa de ocupação nas unidades de internação, com um percentual de 70,90%. É importante ressaltar que o estado do Mato Grosso do Sul, embora não apresente superlotação, possui 92,80% das vagas nas unidades de internação ocupadas. Ademais, o Centro-Oeste detém a maior taxa proporcional de adolescentes facionados nas unidades de internação em todo o país, com um índice de 9,5%. O estado do Mato Grosso do Sul possui o terceiro maior custo médio em ambas as medidas e a sexta maior taxa de reincidência do Brasil, chegando a 28%. Por sua vez, o Distrito Federal, que não divulgou o custo médio de ambas as medidas, apresenta a maior taxa de reincidência do país, chegando a 54%. É necessário ressaltar que das quatro UFs que compõem a região Centro-Oeste três não executam ações ou programas de acompanhamento de adolescentes egressos do Sinase: Distrito Federal, Mato Grosso do Sul e Goiás.

Essas informações são indícios de que a ausência de programas e políticas públicas que promovam o acompanhamento efetivo dos adolescentes após sua saída das unidades socioeducativas prejudica a reintegração social desses jovens e pode ocasionar uma alta taxa de reincidência. Assim, há a necessidade de um esforço conjunto das autoridades e da sociedade em geral para implementar programas e políticas públicas que possam auxiliar o processo de reintegração social desses adolescentes, oferecendo-lhes suporte adequado e acompanhamento contínuo após sua saída das unidades socioeducativas. Com isso, espera-se reduzir a taxa de reincidência e proporcionar melhores condições de vida e perspectivas de futuro para esses jovens.

A região Sudeste do Brasil detém a posição de maior concentração de unidades socioeducativas (216) e vagas (11.842), bem como abriga o maior contingente de adolescentes inseridos no Sinase em regime fechado (7.802). Em comparação com as outras regiões do país, o Sudeste responde por quase metade das unidades existentes. É importante mencionar que a região apresenta a segunda maior taxa de ocupação em unidades de internação (70,40%) e a terceira maior em unidades de semiliberdade (63,10%). Essas taxas foram exacerbadas pelo estado do Rio de Janeiro, onde as unidades de internação

encontram-se superlotadas, com uma taxa de ocupação de 102,10%. Além disso, as unidades de semiliberdade do estado, embora não superlotadas, operam quase em sua capacidade máxima (89,70%).

Em 2021, o estado de São Paulo destacou-se por abrigar 4.989 jovens em diferentes modalidades de atendimento em regime fechado (internação, internação provisória e semiliberdade), o que representa 34% do total de jovens em tal situação de todo o país. É importante ressaltar que o estado apresenta a sétima maior taxa de reincidência do país (26%) e não possui um programa de acompanhamento de egressos, diferentemente dos outros estados da região Sudeste.

Finalmente, é importante salientar que a região Sul do Brasil conta com 75 unidades socioeducativas, das quais 38 são de internação; 15, de internação provisória; e 22, de semiliberdade. Em 2021, essas unidades atenderam a um total de 2.158 adolescentes. Entretanto, diferentemente das outras regiões do país, o Sul apresenta a maior taxa de ocupação das unidades de internação (75,90%) e semiliberdade (136,70%). Os dados mencionados foram majoritariamente influenciados pelo estado do Rio Grande do Sul, que apresentou níveis alarmantes de superlotação tanto nas unidades de internação, com uma taxa de ocupação de 115,30%, quanto nas unidades de semiliberdade, com uma taxa de ocupação de 231,60%. Além disso, os maiores custos médios mensais por vaga de internação e semiliberdade também foram observados no Rio Grande do Sul, totalizando R\$ 18.161,59 e R\$ 29.302,47, respectivamente.

No âmbito nacional, o Brasil contava, em 2021, com 487 unidades socioeducativas, que, juntas, ofereciam 22.518 vagas. Destas unidades, 250 eram destinadas à internação; 119, à internação provisória; e 128, à semiliberdade. Foi a primeira vez na história do Sinase que todas as taxas de ocupação ficaram abaixo de 100%, o que significa, em geral, que as unidades socioeducativas em meio fechado estão operando sem superlotação. No entanto, é importante ressaltar que isso não significa que todos os estados estejam isentos de superlotação, pois o cálculo foi baseado na média de adolescentes por vaga em cada estado e região. De acordo com os dados, duas UFs apresentaram taxas de ocupação acima de 100%: Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Enquanto o primeiro apresentou taxas de ocupação de 102,10% e 135,20% na internação e na internação provisória, respectivamente, o segundo apresentou uma taxa de ocupação de 115,30% nas unidades de internação e 231,60% nas de semiliberdade.

O cenário apresentado em 2021 de operacionalização das unidades sem superlotação pode ser explicado tanto pela Recomendação nº 62/2020 do CNJ quanto pela decisão do STF, que se aplicou a todas as UFs do país. Como visto, em virtude do julgamento do HC Coletivo nº 143.988/ES, as unidades de internação e semiliberdade reduziram, progressivamente, as suas ocupações. Não se pode deixar de mencionar, também, o importante papel da União, por meio do governo federal, para a diminuição do déficit de vagas. Somente em 2019, o governo investiu no Sinase 27% a mais do que a soma dos investimentos realizados entre 2015 e 2018.

No contexto específico da aplicação de medidas socioeducativas, é necessário respeitar a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, o que se reflete nos princípios da brevidade e da excepcionalidade da medida de internação. Essa medida deve ser aplicada somente em casos de atos infracionais gravíssimos, como aqueles que envolvem violência ou grave ameaça, quando há descumprimento injustificado da medida anteriormente imposta ou quando há reiteração em atos infracionais. Verificou-se, nesse sentido, que os atos infracionais mais comuns em 2021 foram os atos contra o patrimônio (roubo) e o tráfico de drogas.

A análise qualitativa desses dados e de pesquisas doutrinárias revelaram que o uso e abuso de drogas, as experiências negativas no ambiente familiar e a evasão escolar estão diretamente ligados à entrada e à reentrada de adolescentes no Sinase. Esses fatores parecem ter um papel significativo na trajetória desses jovens, na sua relação com o sistema socioeducativo e em possíveis reincidências. É importante destacar que não há estudos abrangentes sobre reincidência juvenil em todo o país. Infelizmente, o estudo desse fenômeno não tem recebido atenção adequada das esferas governamentais responsáveis pelas políticas públicas direcionadas aos adolescentes autores de ato infracional. Além disso, as produções acadêmicas e científicas sobre o tema são bastante limitadas. Parte disso se deve à falta de uma linguagem comum entre os diplomas e à carência de clareza sobre o significado de reincidência, o que leva a diferentes interpretações na operacionalização desse conceito.

Verificou-se, inclusive, que as gestões estaduais utilizam, ao menos, seis diferentes conceituações do que seja reincidência juvenil. A inexistência de parâmetros legais objetivos para delimitar o que seria reincidência juvenil prejudica a adoção de critérios comuns a todo o Sinase, afetando diretamente a produção de dados sobre a reiteração

de ato infracional e, conseqüentemente, inviabilizando: (i) a comparação e avaliação de tais dados; (ii) a construção de políticas públicas de atendimento para a redução da reiteração infracional; e (iii) a inclusão destes adolescentes em programas específicos. Depreendeu-se, ainda, que, na literatura internacional, a operacionalização desse conceito também suscita divergências entre os estudiosos do tema. A variedade de conceitos e delimitações não é apenas verificada na literatura internacional, mas também nos parâmetros oficiais adotados por cada país. Espera-se que a proposta de conceituação apresentada nesse trabalho acerca do fenômeno da reincidência juvenil, se adotada a nível nacional, permita a produção de dados qualificados sobre a reiteração de ato infracional e, conseqüentemente, a sua comparação e avaliação, além da construção de políticas públicas assertivas.

A nível nacional, verificou-se que 2,30% dos adolescentes em cumprimento de medida de internação e 7,70% dos que cumprem medida de semiliberdade pertencem a facções criminosas. O envolvimento de adolescentes com a criminalidade organizada dentro do Sinase não é uma novidade no país, sendo evidente a presença de casos em todas as regiões. Apesar de ser um fenômeno já conhecido, as medidas socioeducativas aplicadas aos jovens infratores não têm sido eficazes em retirá-los das facções criminosas, uma vez que não há regulamentação diferenciada para membros dessas organizações.

As normas atuais parecem não ter evoluído na mesma proporção do envolvimento de adolescentes em atos graves, especialmente em organizações criminosas, que muitas vezes contam com a participação de indivíduos inimputáveis, inclusive em postos de comando. A adesão de jovens como membros batizados de facções criminosas tem se tornado cada vez mais comum, e é notável que o sistema falha em inibir essa influência. Isso torna difícil alcançar os resultados estabelecidos pela legislação que protege esse público.

Como se nota, malgrado a lei não descure o aspecto punitivo da medida socioeducativa, preponderam os vieses pedagógico, protetivo e ressocializador, daí surgindo as disposições normativas que disciplinam a implementação e a execução de programas e ações de acompanhamento do adolescente egresso. Foi possível verificar que, muito embora catorze UFs executem programas ou ações de acompanhamento do adolescente egresso, treze ainda não implementaram qualquer programa nesse sentido. Interessante notar

que a taxa média de reincidência nos estados que não possuem programas de acompanhamento de egresso (14,31%) é significativamente maior do que a taxa nos estados que os possuem (10,51%). Significa dizer, em primeira análise, que o esforço em dedicar atenção para ações programáticas de acompanhamento de egressos, assegurando direitos aos adolescentes e jovens pós-cumprimento de medida socioeducativa, em especial de restrição e privação de liberdade, reduz a possibilidade de reincidência.

A problemática envolvendo adolescentes que cometem atos infracionais no Brasil é influenciada por diversos fatores sociais. Entre eles, destacam-se a situação econômica escassa em que vive a maioria dessa população, as condições de vida precárias e a falta de acesso aos direitos fundamentais básicos, como educação, saúde e convivência familiar e comunitária. Além disso, nos últimos anos, esses problemas têm sido agravados pelo crescimento do crime organizado nas periferias das grandes cidades, que está relacionado com o tráfico de drogas e a formação de facções. Para solucionar essa problemática, é necessário que as políticas públicas sejam direcionadas para a população em situação de vulnerabilidade social de forma ampla e abrangente.

O Sinase também está inserido nesse contexto e possui interações com as políticas públicas que são implementadas nesses mesmos locais. No entanto, a intervenção do sistema não deve ser confundida com as políticas públicas setoriais, como saúde, educação, assistência social e transferência de renda, pois cada uma tem seus objetivos específicos e sua própria abrangência. A qualidade das interações com as políticas intersetoriais é uma parte importante da gestão do Sinase, mas a intervenção deve ser mais ampla do que a prevista na legislação que determina sua competência interventora.

Essa intervenção socioeducativa deve proporcionar um tratamento justo e digno aos adolescentes sobre os quais incide, como estabelecido pela legislação. O respeito aos direitos dos adolescentes é crucial para garantir um tratamento adequado e efetivo, em especial nos casos de internação e semiliberdade. A avaliação do alinhamento das instituições executoras de medidas socioeducativas com os padrões estabelecidos pela Lei nº 12.594/2012 e a efetividade da aplicação dos direitos podem contribuir para a revisão de práticas e o direcionamento de políticas públicas.

Assim, a oferta de oportunidades e uma intervenção baseada no respeito aos direitos dos adolescentes são os principais parâmetros incorporados nos indicadores avaliativos propostos pelo Sinase, já que são fundamentais para a busca de alternativas não delitivas pelos jovens. Se implementado em sua integralidade, o sistema pode ampliar o horizonte de possibilidades para os adolescentes que, em grande parte de suas trajetórias, são limitados pela falta de condições para uma vida digna.

Com o objetivo de promover a emancipação, valorização da vida e inclusão social desse público, é imprescindível que as estratégias a serem adotadas para garantir os direitos dos adolescentes em conflito com a lei permitam a criação de alternativas de geração de renda, os incentivos para projetos de vida, as oportunidades de visibilidade social positiva, o fortalecimento de vínculos, o reconhecimento e o pertencimento social. Qualquer política pública voltada para esse grupo deve ter o protagonismo juvenil como elemento central. É fundamental que sejam propostas ações em conjunto com os adolescentes, levando em conta suas necessidades e perspectivas, em vez de serem impostas ações de “cima para baixo”. Propor intervenções com base nas potencialidades dos adolescentes é um exercício difícil, mas necessário para o sucesso das políticas públicas voltadas a essa parcela da população.

/



# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

ACNUDH – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. **Regras mínimas das Nações Unidas para a administração da justiça da infância e da juventude** – Regra de Beijing. ACNUDH, 1985. Disponível em: <https://bit.ly/3LOWJIG>. Acesso em: 25 jan. 2023.

ACNUDH – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. **Regras mínimas das Nações Unidas para proteção dos jovens privados de liberdade** – Regras de Havana. ACNUDH, 1990. Disponível em: <https://bit.ly/3U4TzfB>. Acesso em: 25 jan. 2023.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 51, n. 4, p. 5-60, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v51i4.334>. Disponível em: <http://bit.ly/42DfOx2>. Acesso em: 14 mar. 2023.

ALMEIDA, Paulo Vicente Bonilha de *et al.* (Coord.). **Atenção psicossocial a crianças e adolescentes no SUS: tecendo redes para garantir direitos**. Brasília, DF: Ministério da Saúde; CNMP, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/40vPNy1>. Acesso em: 11 ago. 2022.

ANARAKI, Nahid Rahimipour. Prison gangs in Iran: between violence and safety. **Incarceration**, [s. l.], v. 2, n. 2, p. 1-14, July 2021. Disponível em: <https://bit.ly/43gPbOJ>. Acesso em: 17 maio 2023.

AVELINO, Denise Andreia de Oliveira. **Família e política pública: uma análise do serviço de proteção social às crianças e adolescentes na perspectiva da “família acolhedora”**. 2014. 161 f. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2014. Disponível em: <http://bit.ly/3z9zifu>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BERENGUER, Antoni J. Forcadell; LABORDA, Ramon Ternero. **Sistema motivacional i variables individuals en la rehabilitació de menors**. Barcelona: Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3FPcB3M>. Acesso em: 24 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. **Coleção de Leis do Brasil**, p. 476, 31 dez. 1927. Disponível em: <http://bit.ly/3ngIKL7>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.799, de 5 de novembro de 1941. Transforma o Instituto Sete de Setembro, em Serviço de Assistência a Menores e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 21338, 11 nov. 1941. Seção 1. Disponível em: <http://bit.ly/40Arlf3>. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 out. 1979. Disponível em: <http://bit.ly/3IKK1cW>. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 9 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 13563, 16 jul. 1990a. Disponível em: <http://bit.ly/42G1G6i>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 2, 22 nov. 1990b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm). Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências. Conanda, 2006. Disponível em: <http://bit.ly/3G1e2fL>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Levantamento nacional do atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei** – 2009. Brasília, DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3TGvqMi>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. **Levantamento nacional de atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei 2010**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, jun. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3IGdFQF>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 3, 19 jan. 2012a. Disponível em: <http://bit.ly/3nieKP1>. Acesso em: 12 mar. 2022.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. **Atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei** – levantamento nacional 2011. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, set. 2012b. Disponível em: <https://bit.ly/3JGFRLj>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – Sinajuve. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1, 6 ago. 2013a. Disponível em: <https://bit.ly/3z3hUJi>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Levantamento anual dos/as adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa** – 2012. Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos, 2013b. Disponível em: <https://bit.ly/3THJMMI>. Acesso em: 24 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório da infância e juventude** – Resolução nº 67/2011: um olhar mais atento às unidades de internação e semiliberdade para adolescentes. Brasília, DF: CNMP, 2013c. 88 p. Disponível em: <https://bit.ly/3FPMI43>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Levantamento anual Sinase 2013:** privação e restrição de liberdade. Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/40Ak3Yx>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1, 9 mar. 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm). Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Levantamento anual Sinase 2014.** Brasília, DF: Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3nicVle>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Levantamento anual Sinase 2015.** Brasília, DF: Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2018a. Disponível em: <https://bit.ly/3lGJx7O>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Levantamento anual Sinase 2016.** Brasília, DF: Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2018b. Disponível em: <https://bit.ly/42CiJ9p>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise *ex post*. Brasília, DF: Presidência da República, 2018c. v. 2. 301 p. Disponível em: <https://bit.ly/45teLRL>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Avaliação de políticas públicas. **Gov.br**, Brasília, DF, 12 dez. 2018d. Disponível em: <http://bit.ly/3K2XZ3c>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Panorama da execução dos programas socioeducativos de internação e**

**semiliberdade nos estados brasileiros.** Brasília, DF: CNMP, 2019a. 64 p. Disponível em: <https://bit.ly/3FOWDXn>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Levantamento anual Sinase 2017.** Brasília, DF: MMFDH, 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/3nfduMD>. Acesso em: 24 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Reentradas e reiteraões infracionais:** um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros. Brasília, DF: CNJ, 2019c. 64 p. Disponível em: <https://bit.ly/3FPMs58>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 62, de 17 de março de 2020.** Recomenda aos tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. Brasília, DF: CNJ, 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3TK4xXH>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Habeas Corpus* nº 14.3988/ES. Impetrante: Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em: 24/8/2020. **DJe**, Brasília, DF, n. 221, 4 set. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3G5k6Uw>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde Brasil 2020/2021:** uma análise da situação de saúde e da qualidade da informação. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2021. 422 p. Disponível em: <https://bit.ly/3TDvr3s>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo recebeu R\$ 162,7 milhões em investimentos na atual gestão. **Gov.br**, Brasília, DF, 31 mar. 2022. Disponível em: <http://bit.ly/3LH9BdE>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL, Maira Americano do. **O financiamento do sistema socioeducativo no contexto do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal – PDASE/DF (2015 a 2020).** Orientador: Cristina Helena Almeida de Carvalho. 2021. 155 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <http://bit.ly/3K2Ctvv>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de (Coord.). **Anuário brasileiro de segurança pública 2022**. FBSP, 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3K6f5gF>. Acesso em: 22 fev. 2023.

CAIN, Michael. An analysis of juvenile recidivism. *In*: ALDER, Christine (Ed.). **Juvenile crime and juvenile justice**: toward 2000 and beyond. Canberra: Australian Institute of Criminology, 1998. p. 12-15. Disponível em: <https://bit.ly/3ZhgVzQ>. Acesso em: 16 out. 2022.

CALDEIRA, Fernando Sergio dos Santos; ROCHA, Sandra Mara Andraus. **Estudo do custo do adolescente em conflito com a lei sob regime de internação, no estado do Paraná, com base na metodologia proposta pela UNICEF** – ano de 2006. Orientador: Blênio César Severo Peixe. 2007. 166 f. Monografia (Especialização em Formulação e Gestão de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/42CB2vd>. Acesso em: 14 mar. 2023.

CAPDEVILLA, Manel; PUIG, Marta Ferrer; REINA, Eulàlia Luque. **La reincidencia en el delito en la justicia de menores**. Barcelona: Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3lDj4YR>. Acesso em: 14 out. 2022.

CAPITÃO, Claudio Garcia; HELOANI, José Roberto. A identidade como grupo, o grupo como identidade. **Aletheia**, Canoas, n. 26, p. 50-61, jul.-dez. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3ORZbcT>. Acesso em: 17 maio 2023.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da *et al.* **Brasil, criança urgente**: a Lei 8059/90 – o que é preciso saber sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. 1. ed. São Paulo: Columbus, 1990. (Coleção Pedagogia Social, v. 3).

COUTINHO, Maria Laura; LINS, Maria Inês de Bessa; BRUSCO, Dilsson Emílio. **Comissões parlamentares de inquérito**: 1946 a 2002. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/17081>. Acesso em: 22 mar. 2023.

CUERVO GÓMEZ, Keren; GÓRRIZ PLUMED, Ana Belén; VILLANUEVA BADENES, Lidón. Adolescentes en riesgo: trayectorias delictivas. **INFAD**

– **Revista de Psicologia**, v. 2, n. 1, p. 29-38, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3JMIthk>. Acesso em: 14 out. 2022.

CUERVO GÓMEZ, Keren; VILLANUEVA BADENES, Lidón; CASTILLO, Jesús María Pérez. Riesgo de reincidência y evolución, a través del Inventario IGI-J en una población de menores infractores. **Revista Internacional de Sociología**, v. 75, n. 2, 2017. Disponível em: <http://bit.ly/3THX1wy>. Acesso em: 14 out. 2022.

FEIJÓ, Maria Cristina; ASSIS, Simone Gonçalves de. O contexto de exclusão social e de vulnerabilidades de jovens infratores e de suas famílias. **Estudos de Psicologia**, Natal, v. 9, n. 1, p. 157-166, 2004. Disponível em: <http://bit.ly/3FQWumf>. Acesso em: 13 set. 2021.

DOUYON, Wisly; CHANDLER, David. **Juvenile recidivism report** – for youth discharged during 2017. Massachusetts Department of Youth Services, June 1<sup>st</sup>, 2022. Disponível em: <https://www.mass.gov/doc/dys-recidivism-report-2021/download>. Acesso em: 5 dez. 2022.

FARIAS, Jorge Wambaster Freitas. Afiliação de adolescentes e jovens a facções criminosas: fatores psicossociais de risco e proteção. 2020. 165 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/53113>. Acesso em: 17 maio 2023.

FOWLER, Justine; ANDERSON, Rebecca. **The Pennsylvania juvenile justice recidivism report: juveniles with cases closed in 2007, 2008, or 2009**. Harrisburg: Pennsylvania Juvenile Court Judges' Commission, Nov. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/40nfRMg>. Acesso em: 5 dez. 2022.

FUCK, Luciano Felício. **Memória jurisprudencial**: ministro Nelson Hungria. Brasília, DF: STF, 2012. 372 p. Disponível em: <https://bit.ly/42EzRey>. Acesso em: 23 mar. 2023.

GARCÍA MÉNDEZ, Emilio. A dimensão política da responsabilidade penal dos adolescentes na América Latina: notas para a construção de uma modesta utopia. **Educação & Realidade**, v. 33, n. 2, p. 15-36, jul.-dez. 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3FRIQAm>. Acesso em: 19 set. 2022.

GRASSEL, Kevin; JENSEN, Kendra; MOOC, Sam. **Recidivism report for youth released from the Division of Juvenile Justice in fiscal year**

**2014-15.** California Department of Corrections and Rehabilitation, Dec. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3JLQ2OM>. Acesso em: 5 dez. 2022.

HAMOY, Ana Celina Bentes. Medidas socioeducativas e direitos humanos. *In*: HAMOY, Ana Celina Bentes (Org.). **Direitos humanos e medidas socioeducativas**: uma abordagem jurídico-social. 1. ed. Belém: Movimento República de Emaús; Cedeca, 2008. p. 37-56.

HELLMANN, Aline Gazola *et al.* (Coord.). **Levantamento anual do Sinase 2020** – eixo 2: entidades do Sinase. [S. l.]: MMFDH; PNUD; UFRGS, 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3nfdanV>. Acesso em: 14 de mar. 2023.

HELLMANN, Aline Gazola *et al.* (Coord.). **Levantamento anual do Sinase 2020** – eixo 4: resultados do Sinase. [S. l.]: MMFDH; PNUD; UFRGS, 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3lQyfOj>. Acesso em: 15 de mar. 2023.

IDOC – INDIANA DEPARTMENT OF CORRECTION. **Juvenile recidivism 2021**. IDOC, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/40eyAJP>. Acesso em: 5 dez. 2022.

IMRP – INSTITUTE FOR MUNICIPAL & REGIONAL POLICY. **Recidivism among adjudicated youth on parole in Connecticut**. New Britain: IMRP, July 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3JHWV3u>. Acesso em: 5 dez. 2022.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Aí eu voltei pro corre**: estudo da reincidência infracional do adolescente no estado de São Paulo. São Paulo: Instituto Sou da Paz; Condeca, 2018. 58 p. Disponível em: <https://bit.ly/3K4G2kS>. Acesso em: 17 set. 2021.

JANAINA Paschoal no Encontro com Fátima Bernardes. [S. l.: s. n.], 2015. 1 vídeo (6 min). Publicado pelo canal Paschoal Advocacia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=l3dcHEdWJBU>. Acesso em: 2 jun. 2022.

KENNY, Moire. **Department of Corrections juvenile recidivism report 1998-2001**. Portland: Maine Department of Corrections, Oct. 2004. 40 p. Disponível em: <http://bit.ly/3FQnORI>. Acesso em: 5 dez. 2022.

LEITE, Carla Carvalho. Da doutrina da situação irregular à doutrina da proteção integral: aspectos históricos e mudanças paradigmáticas. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 93-107, jan.-jun. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3FUDW4N>. Acesso em: 2 jun. 2022.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente**: aspectos teóricos e práticos. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MAITRA, Dev Rup. 'If you're down with a gang inside, you can lead a nice life': prison gangs in the age of austerity. **Youth Justice**, v. 20, n. 1-2, p. 128-145, Apr.-Aug. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/45tI0nQ>. Acesso em: 17 maio 2023.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil: 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar (Org.). **História social da infância no Brasil**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

MARINO FILHO, Armando. A necessidade da educação do poder e do domínio para as relações sociais e políticas. **Revista Psicologia Política**, São Paulo, v. 10, n. 20, p. 259-274, jul.-dez. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/45it0sC>. Acesso em: 17 maio 2023.

MINGI, Joy Jose. **The transition from youth to adult custody in the Northern Territory**. Department of the Attorney-General and Justice, 6 Nov. 2020. 17 p. Disponível em: <https://bit.ly/3JMZ5ir>. Acesso em: 20 out. 2022.

MIRANDA, Gabriel; PAIVA, Ilana Lemos de. Adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação e facções criminosas. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 16, n. 1, p. 193-218, jan.-abr. 2023. Disponível em: <https://bit.ly/3IApNuF>. Acesso em: 17 maio 2023.

MNPCT – MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA. **Relatório de missão ao estado do Amapá (14 a 18 de setembro de 2020)**. Brasília, DF: MNPCT, dez. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/40uZPPQ>. Acesso em: 7 fev. 2023.

NAGARAJAN, Nigel; VANHEUKELEN, Marc. **Evaluating EU expenditure programmes**: a guide – ex post and intermediate evaluation. European Commission, Jan. 1997. Disponível em: <https://bit.ly/4OpJoVt>. Acesso em: 14 mar. 2023.

NARDI, Fernanda Ludke; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. Trajetória de adolescentes em conflito com a lei após cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado. **Psico**, v. 45, n. 4, p. 541-550, out.-dez. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3K72kCx>. Acesso em: 12 set. 2021.

NICODEMOS, Carlos. A natureza do sistema de responsabilização do adolescente autor de ato infracional. *In*: ILANUD – INSTITUTO LATINO-AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E DO TRATAMENTO *et al.* (Org.). **Justiça adolescente e ato infracional**: socioeducação e responsabilização. São Paulo: Ilanud, 2006. p. 61-85. Disponível em: <https://bit.ly/3FQNJsv>. Acesso em: 30 set. 2022.

NOGUEIRA, Jailson Alves *et al.* Poder, masculinidade e participação em facções criminosas a partir de relatos adolescentes privados de liberdade pela prática de atos infracionais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 337-353, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/4205y0A>. Acesso em: 17 maio 2023.

NOGUEIRA, Jailson Alves; OLIVEIRA, Ramon Rebouças Nolasco de; BRITO, Lauro Gurgel de. Pertencimento e territorialidade como fatores para a prática de atos infracionais e participação em facções criminosas por adolescentes internados no CASE Mossoró/RN. **Direito Público**, [s. l.], v. 17, n. 92, p. 129-156, mar.-abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3otVfEk>. Acesso em: 17 maio 2023.

NORTH CAROLINA SENTENCING AND POLICY ADVISORY COMMISSION. **Juvenile recidivism study**: FY 2018 juvenile exit sample. North Carolina Sentencing and Policy Advisory Commission, May 1<sup>st</sup>, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3LYW1Ci>. Acesso em: 5 dez. 2022.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de direito penal**: parte geral. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

OHIO DEPARTMENT OF YOUTH SERVICES. **Recidivism report**: an examination of the reincarceration rates of youth released from juvenile correctional facilities of the Ohio Department of Youth Services. Ohio

Department of Youth Services, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/42CBLwl>. Acesso em: 5 dez. 2022.

OLIVEIRA, Maruza B.; ASSIS, Simone G. Os adolescentes infratores do Rio de Janeiro e as instituições que os “ressocializam”: a perpetuação do descaso. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 831-844, out.-dez. 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3Zfsyaq>. Acesso em: 14 set. 2021.

PEREIRA, Sandra Eni Fernandes Nunes; SUDBRACK, Maria Fátima Olivier. Drogadição e atos infracionais na voz do adolescente em conflito com a lei. **Psicologia: teoria e pesquisa**, v. 24, n. 2, p. 151-159, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3LPKWUc>. Acesso em: 12 set. 2021.

RAMIDOFF, Mário. **Direito socioeducativo**: responsabilização diferenciada de adolescente. Publicação Independente, abr. 2019.

RIVOIRA, Néstor; MORALES, Susana Garaña; CLAVERIE, Daniel. **En línea con la región...** hacia una cultura de derechos. Montevideo: IIN/OEA; Amsterdam: Child Helpline International, mayo 2018. Disponível em: <https://bit.ly/413DRV2>. Acesso em: 15 ago. 2022.

RIZZINI, Irene. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2011.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil**: percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Edições Loyola, 2004. 88 p. Disponível em: <https://bit.ly/3TLOGJX>. Acesso em: 15 jan. 2023.

ROCHA, Wollace Scantbelruy da. Os adolescentes em conflito com a lei: uma reflexão. *In*: SOUZA E SILVA, Jailson de; BARBOSA, Jorge Luiz; SOUSA, Ana Inês (Org.). **Políticas públicas no território das juventudes**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. p. 11-19. Disponível em: <https://bit.ly/40yJolx>. Acesso em: 11 set. 2021.

ROSA, Rodrigo Zoccal. **Das medidas socioeducativas e o ato infracional (do ECA ao Sinase)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. 240 p.

ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei n. 8.069/90 – comentado artigo por artigo. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SAN-JUAN, César; OCÁRIZ, Estefanía. **Evaluación de la intervención educativa y análisis de la reincidencia en la Justicia de Menores en la CAPV**. Servicio Publicaciones del Gobierno Vasco, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3IFESD0>. Acesso em: 15 out. 2022.

SAPORI, Luis Flávio; CAETANO, André Junqueira; SANTOS, Roberta Fernandes. **A reincidência juvenil no estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: PUC Minas; TJMG, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3K7WJfi>. Acesso em: 16 mar. 2022.

SARAIVA, João Batista Costa. **Compêndio de direito penal juvenil: adolescente e ato infracional**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente em conflito com a lei**: da indiferença à proteção integral – uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

SARAIVA, João Batista Costa; CORREIA, Ludmila Cerqueira. Marco legal, políticas públicas e Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. In: BRASIL. Presidência da República. **Matriz de formação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)**: coletânea de artigos. Brasília, DF: SDH, 2015.

SOUZA, Sérgio Augusto Guedes Pereira de. **Os direitos da criança e os direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2001.

TEJADAS, Sílvia. Juventude e ato infracional: o sistema socioeducativo e a produção da reincidência. **Revista Digital Multidisciplinar do Ministério Público**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 43-67, jul.-set. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/42GJx8l>. Acesso em: 13 set. 2021.

THE STATE OF TEXAS LEGISLATIVE BUDGET BOARD. **Statewide criminal and juvenile justice recidivism and revocation rates**. The State of Texas Legislative Budget Board, Jan. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3K6Oujx>. Acesso em: 5 dez. 2022.

VELUDO, Cássio Marcelo Batista. **Reincidência de egressos de uma unidade de internação socioeducativa do Distrito Federal**. Brasília, DF: TJDF, maio 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3z7FdSc>. Acesso em: 16 set. 2021.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Young people's health: a challenge for society – report of a WHO study group on young people and "health for all by the year 2000"**. Geneva: WHO, 1986. (Technical Report Series, n. 731). Disponível em: <https://bit.ly/40yFBVj>. Acesso em: 11 ago. 2022.

ZAMORA, Maria Helena; OLIVEIRA, Maria Cláudia. **Perspectivas interdisciplinares sobre adolescência, socioeducação e direitos humanos**. Curitiba: Appris, 2017.

ZAPPE, Jana Gonçalves; RAMOS, Nara Vieira. Perfil de adolescentes privados de liberdade em Santa Maria/RS. **Psicologia e Sociedade**, v. 22, n. 2, p. 365-373, ago. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3ZfH9Tg>. Acesso em: 14 set. 2021.

ZHANG, Dalun *et al.* Truancy offenders in the juvenile justice system: a multicohort study. **Behavioral Disorders**, Reston, v. 35, n. 3, p. 229-242, May 2010.



idn

Bo  
pro  
cit  
ref  
Nos  
são

**idp**

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO