

2

Construção histórica do atendimento ao adolescente autor de ato infracional

Neste capítulo reconstituímos brevemente a trajetória do atendimento ao adolescente autor de ato infracional no Brasil. Partimos do Código de Menores ao Estatuto da Criança e do Adolescente, considerando os avanços e retrocessos da legislação vigente. Das medidas sócio-educativas, elegemos a Liberdade Assistida por acreditar que, pelo enfoque pedagógico e educativo que possui, é capaz de reconstituir novos projetos de vida.

2.1.

Do Código de Menores ao Estatuto da Criança e do Adolescente

A assistência e proteção à população infanto-juvenil por parte do Estado ganha relevância a partir da legislação denominada “Direito do Menor”, sendo marcado no campo social pela instalação do aparato executor das políticas sociais na nova ordem da década de 20 do século XX com a república no Brasil.

O Código de Menores, conhecido por Código Mello Mattos, instituído em 12 de outubro de 1927, era destinado aos menores abandonados moral ou materialmente e aos delinquentes. A primeira categoria incluía desde aqueles menores que se encontrassem eventualmente sem habitação certa e sem meios de subsistência, devido a indigência, enfermidade, ausência ou prisão dos pais e guardiões, até os que tinham familiares e mesmo assim se entregassem à prática de atos considerados contrários à moral e aos bons costumes. A segunda categoria incluía os menores de 14 a 18 anos de idade que haviam cometido alguma infração penal.

Com relação à infração penal no Código de Menores, priorizava-se a segurança, o controle e o cerceamento da liberdade, cumprindo o Estado seu papel de conservar a ordem. A exemplo disso, podemos citar a Liberdade Viguada (1927), que “consistia em ficar o menor em companhia e sob a responsabilidade

dos pais, tutor ou guarda, ou aos cuidados de um patronato, e sob a vigilância do juiz” (art. 92 do Código de Menores, 1927) ¹.

Cinco décadas depois, o “novo” Código de Menores, de 1979, instituiu a Liberdade Assistida², que se aplicava ao menor de 18 anos em “situação irregular” (art. 1º, I) e às pessoas entre 18 e 21 anos nos casos expressos na lei (art. 1º, II), definido no artigo 2º daquele Código, para o fim de vigiar, auxiliar, tratar e orientar o menor. A Doutrina da Situação Irregular tinha forte traço conservador e preconceituoso, utilizando termos pejorativos como, por exemplo, “menores”, estigmatizando, assim, a infância pobre brasileira (Rizzini & Pilotti, 1995), pois a população oriunda de outras camadas era denominada criança.

Estes “menores” eram vítimas da violência física, negligência, discriminação social e racial, e injustiças judiciais, mostravam o abandono em que viviam. Essa doutrina apontava para um cenário caótico, denunciava a falência das políticas, principalmente daquelas direcionadas às crianças e aos adolescentes.

Vale tomar, como eixo da história, o início da década de 40 do século XX, em que o Estado, através de políticas voltadas a população infanto-juvenil, cria o Serviço de Assistência ao Menor – SAM (1941), destinado a atuar junto aos menores desvalidos e delinquentes.

“A orientação do SAM é, antes de tudo, correicional-repressiva, e seu sistema baseava-se em internatos (reformatórios e casas de correção) para adolescentes autores de infração penal e de patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos para os menores carentes e abandonados” (SARAIVA, 2005, p.43).

Após 30 anos de luta da sociedade para acabar com o SAM, em razão de suas práticas tipicamente repressivas, em 1964, no primeiro ano do regime militar, é instituída a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM, em substituição ao SAM.

¹ Sobre a Liberdade Viglada no Código “Mello Mattos” (1927), ver Fernandes, 1998 (páginas 119 a 124).

² “Exemplos de algumas regras de conduta fixadas na Liberdade Assistida prevista no Código de Menores (1979): a) Não mais se envolver na prática de infrações penais; b) recolher-se à sua residência ou a estabelecimento aberto até determinada hora; c) não freqüentar lugares considerados nocivos à sua formação; d) reparar o dano na medida de suas possibilidades; e) apresentar-se regularmente a juízo ou à pessoa ou serviço encarregados da execução da medida; f) submeter-se a tratamento médico ou psicológico; g) ser assíduo à escola” (Paula, 1987, apud Ferreira, 2006: 400).

A FUNABEM tinha como diretriz formular e implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor - PNBEM em todo o território nacional. A partir daí, criaram-se as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor - FEBEM³, sistema de internação destinado aos menores em situação irregular: o "menor abandonado", o "menor carente", o "menor infrator", "o menor com desvio de conduta", o "menor viciado".

Para Volpi (2001), o golpe militar de 1964 abordou, entre os muitos sonhos, o de modificar o tratamento dado à infância e à adolescência. A perspectiva de acabar com o Serviço de Assistência ao Menor e produzir uma política para atender dignamente os direitos infanto-juvenis foi substituída pela Política Nacional de Bem-Estar do Menor que contemplava aspectos de uma política assistencialista, reproduzindo uma prática de repressão, dando continuidade ao tratamento desumano aos sujeitos em apreço.

A revolta dos meninos, as fugas, os motins passaram a repercutir para além das instituições, desencadeando uma onda de protestos de cidadãos e grupos que começaram a denunciar as atrocidades cometidas naquelas instituições.

Ressurgem os movimentos populares com o processo de redemocratização e o fim do regime militar. Diferentes grupos técnicos, educadores, agentes sociais passaram a discutir alternativas a essa política. “A segunda metade dos anos 80 foi marcada pela presença atuante e inovadora do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua” (Rizzini & Pilotti, 1995, p. 161).

Reconheceu-se que, por trás dos meninos e meninas de rua, havia uma problemática ainda maior: milhões de famílias sem condições mínimas de sobrevivência e de dignidade. Portanto, era preciso pensar uma abordagem inovadora à questão da infância e juventude brasileiras, dar-lhes uma resposta para além da repressão, como fazia o Código de Menores que se constituía em instrumento de controle social por parte do Estado. Era preciso buscar alternativas que possibilitassem melhora na condição de vida dessa parcela da população fragilizada e vitimizada.

Neste contexto, o Código de Menores (1979) é amplamente questionado, tornando-se alvo de severas críticas por seu caráter assistencialista e correcional-repressivo. Surge assim uma ampla mobilização no interior da sociedade, através

³ Referente à história da assistência e da institucionalização de crianças, consulte Pilotti e Rizzini, 1995; Rizzini, 2002.

de setores comprometidos com a redefinição desta política, na luta pelo estabelecimento de uma nova lei e, conseqüentemente, de uma Política de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A organização e a amplitude deste movimento chamou a atenção de toda a sociedade e forjou as condições para iniciar a luta das crianças e dos adolescentes no campo dos direitos humanos. A convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte (no ano de 1987) configurava um momento e uma oportunidade ímpar de garantir legalmente, no Estado Democrático de Direitos, a atenção especial às crianças e adolescentes do Brasil.

A Doutrina da Proteção Integral foi apresentada, tornando-se uma das bandeiras desta luta, que significou uma ruptura com a organização clientelista-repressiva do Estado e da sociedade, articulada pelo poder dominante das elites. O movimento de redemocratização da sociedade se intensificou nos anos 80, na luta pelas eleições diretas e pelo Estado de Direito, trazendo a reforma democrática do Estado e um atenuante ao autoritarismo (Rizzini & Pilotti, 1995).

Após uma extensa mobilização social que contou com a participação de diversos segmentos profissionais e com articulação das massas populares, foram incorporadas no texto constitucional duas emendas de iniciativa popular: "Criança e Constituinte" e "Criança-Prioridade Nacional", garantindo no plano legal o compromisso nacional como a proteção integral à criança e ao adolescente (Ibid).

Um amplo movimento social impõe-se como desafio a alterar o panorama legal. Inicia-se um processo intenso de discussão, que tem um ponto alto na Constituição de 1988, quando se obtém a primeira vitória e insere-se na Constituição Federal o artigo 227, possibilitando a definição dos direitos da criança e do adolescente, baseados na referida Doutrina da Proteção Integral:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com prioridade absoluta, 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.

Depois de aprovada a Constituição Brasileira, começa o processo de regulamentação através de Legislação Complementar. Derruba-se o Código de

Menores (1979), escreve-se o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), lei Federal nº 8.069 de 13 de julho de 1990.

O Estatuto da Criança e do Adolescente veio regulamentar o mencionado artigo 227 da Constituição Federal (1988), e criar um direito novo da criança e do adolescente. O Brasil, ao adotar a Doutrina da Proteção Integral, estabeleceu não apenas os direitos fundamentais da criança e do adolescente, mas também o princípio da absoluta prioridade na atenção a estes direitos e à observância da condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento. O ECA atendeu ainda à normativa internacional, isto é, à Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, de 20 de novembro de 1989 e outros documentos, como as Regras de Beijing (1985) e as Diretrizes de Riad (1990).

“É nos marcos do neoliberalismo que o direito infanto-juvenil deixa de ser considerado um direito ‘menor’, ‘pequeno’, de criança para se tornar um direito ‘maior’, equiparado ao do adulto” (Silva, 2005, p.36).

Quando o Brasil “rompeu” com a Doutrina da Situação Irregular e incorporou a Doutrina da Proteção Integral, promovendo o então “menor”, mero objeto do processo, para uma nova categoria jurídica, passando-o à condição de “sujeito” do processo, estabeleceu uma relação de direito e dever.

É inegável que o Estatuto da Criança e do Adolescente, no que tange ao adolescente infrator, construiu um novo modelo de responsabilização através das medidas sócio-educativas.

“A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração (§ 1º). Em hipótese alguma e sob pretexto algum, será admitida a prestação de trabalho forçado (§ 2º). Os adolescentes portadores de doença ou deficiência mental receberão tratamento individual e especializado, em local adequado às suas condições (§ 3º)” (Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 112).

Com base no Estatuto da Criança e do Adolescente, as medidas sócio-educativas serão aplicadas aos menores de 18 anos, que são penalmente inimputáveis⁴ (art. 104), e excepcionalmente podem ser empregadas às pessoas

⁴ “O conceito de inimputabilidade se fundamenta justamente neste preceito de que o adolescente é uma pessoa em desenvolvimento físico e psíquico e que, portanto, não tem condições de entender em sua totalidade a ilicitude do fato e todas as suas conseqüências” (Rosa, 20001: 185). Quando completa seus 18 anos, esse adolescente é equiparado a um jovem que tem um antecedente

entre 18 e 21 anos de idade. As medidas podem ser aplicadas isoladamente ou de forma acumulada, inclusive com as medidas específicas de proteção, assim como podem ser substituídas por outras a qualquer tempo (art. 99). Ademais, na execução devem imperar as necessidades pedagógicas e as medidas que apontam para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários (art.100). Para aplicação das medidas, dispõe, como pressuposto, a existência de provas suficientes da autoria e da materialidade da infração, ressalvada a hipótese de remissão⁵ (art. 114).

Franco (1995), citado por Rosa (2001, p.187), demarca que: “ao menor infrator não se aplicam penas, porém medidas outras de cunho educativo e protetivo, sem critérios rígidos de duração já que vinculadas exclusivamente à sua finalidade essencial”.

O Estatuto da Criança e do Adolescente nasceu com uma nova proposta, possibilitando ao adolescente autor de ato infracional medidas educativas, com enfoque na garantia de direitos.

2.2.

Estatuto da Criança e do Adolescente: avanços e retrocessos na sua aplicação

O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, em seus 267 artigos, assegura os direitos e deveres de cidadania a crianças e adolescentes, determinando ainda a responsabilidade dessa garantia aos setores que compõem a sociedade, sejam estes a família, o Estado e a sociedade. No percurso de seus capítulos e artigos, o Estatuto discorre sobre as políticas referentes à saúde, educação, adoção, tutela e questões relacionadas a crianças e adolescentes autores de atos infracionais.

Mesmo sendo referência mundial em termos de legislação destinada à infância e à adolescência, o Estatuto necessita ainda ser compreendido de forma

criminal totalmente limpo. Então, a partir dos 18 anos, se ele praticar um crime, será considerado réu primário.

⁵ A remissão foi prevista no ECA, em seus artigos 126, 127 e 128, constituindo como forma de exclusão do processo quando concedido pelo Promotor de Justiça, e de suspensão ou extinção do processo, quando concedido pelo Juiz.

legítima. Um longo caminho deve ser trilhado pela sociedade civil e pelo Estado para que seus fundamentos sejam vivenciados cotidianamente.

Considera-se que um dos grandes avanços do Estatuto da Criança e do Adolescente é a definição desses instrumentos para sua efetivação (Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares). Sem este exercício de relações mais democráticas, fica difícil aproximar-se dos problemas vividos pela comunidade.

Apesar desse aparente reconhecimento, sua compreensão efetiva, enquanto marco e referencial para uma mudança estrutural das práticas democráticas, é ainda uma possibilidade a ser desvelada.

De outra forma, os direitos previstos não representam mudanças significativas, posto que o “ECA se esgota no limite de sua demanda, sob o jugo do antagonismo capital e trabalho, e não tem por apoio um projeto revolucionário de sociedade” (Silva, 2005:36). Para haver uma mudança significativa, é preciso uma transformação de consciência.

“O Estatuto da Criança e do Adolescente, como qualquer outro documento normativo, é um produto de seu tempo. Está inserido no pensar e no agir de sua época e de sua cultura; atrelado à história, à política e aos múltiplos interesses em jogo, em âmbito mundial. Como qualquer outra lei, apresenta contradições, avanços e retrocessos. E nunca irá satisfazer a todos os interesses. É algo vivo, em movimento- sempre sujeito às pressões para constantes reformulações, em todos os tempos...” (RIZZINI, 2002, p. 7).

Todavia, o que se constata é uma distância imensa entre o proposto pelo ECA e a implantação de uma efetiva política de proteção e desenvolvimento de nossa infância e juventude.

Tornam-se visíveis as contradições e frustrações diante da resistência à mudança. Apesar do Estatuto apontar para operacionalização de políticas sociais básicas e programas de incentivo ao desenvolvimento integral das crianças e adolescentes, de fato, o que se concretiza, na realidade, são serviços de baixa qualidade, de fins assistencial e emergencial para indivíduos de baixa renda. Tem sido lenta, difícil e desigual a implementação do Estatuto (Rizzini, 2001).

Configura-se, então, um distanciamento entre as normas e sua efetividade. Evidente que a mera existência de uma lei não é suficiente para a transformação da sociedade ou para garantir automaticamente determinados direitos. As leis são

instrumentos e alternativas para aqueles que demandam pelo direito na perspectiva de superação ou mesmo regulação de situações conflitivas.

A lei, por si só, não tem condições de alterar a realidade social, sendo que o exercício dos direitos nela estabelecidos é que vai produzir as transformações desejadas. Principalmente, no que tange ao dever dos órgãos públicos de efetivar políticas sociais básicas, políticas sociais assistenciais e programas de proteção especial destinadas à criança e ao adolescente.

Podemos contextualizar o abismo existente entre o que foi proposto pela norma estatutária e a realidade social de crianças e adolescentes, em que os direitos fundamentais, como, por exemplo, o direito à educação, à saúde, ao lazer, à convivência comunitária e familiar, não são concretizadas na sua íntegra (Silva, 2006).

Próximo aos dezoito anos de sua aprovação, o Estatuto retorna ao noticiário nacional com a proposta de rebaixamento da maioridade penal⁶; enquanto pensamos em avanço e melhorias nas condições de vida de crianças e adolescentes, retrocedemos. Todos estes anos não foram suficientes para reordenar todo o atendimento ao adolescente autor de ato infracional.

O argumento de que reduzindo-se a responsabilidade penal diminuir-se-á o índice de violência é uma falácia.

Para Dallari (2001), “tal medida seria uma violência ética”, pois como é público, na maioria dos casos divulgados pela imprensa, os adolescentes infratores são pobres. Esses “sem exceção, não tiveram o apoio afetivo, espiritual e mesmo material de um ambiente familiar propício ao seu desenvolvimento” (Ibid, p. 28).

O Estatuto, seguindo a posição adotada pela Constituição de 1988, estabelece que os menores de 18 anos sejam penalmente inimputáveis, ficando sujeitos à legislação especial.

Abaixar a maior idade penal seria um retrocesso, estaríamos repetindo erros passados. O cumprimento correto do ECA e de outras legislações vigentes poderia minorar a estarrecedora situação de insegurança e anomia a que chegamos, e que

⁶ No dia sete de fevereiro de 2007, o carro de uma família foi interceptado por duas pessoas armadas (um deles menor de idade – 16 anos) em um cruzamento no subúrbio carioca de Oswaldo Cruz. A mãe e a filha conseguiram descer; a criança, de apenas seis anos, ficou presa pelo cinto de segurança do lado de fora. Ela foi arrastada por sete quilômetros, resultando em sua morte. A partir do episódio, que foi amplamente anunciado, cresceram no Brasil as manifestações pela redução da maioridade penal. Extraído da Revista Veja de 14 de fevereiro de 2007. Editora abril, ano 40 – n° 6.

não será sanada pela simples reforma Constitucional e penal no tocante à imputabilidade dos menores de 18 anos.

“O Estado Democrático de Direito presidido, entre outros, pelo princípio da dignidade da pessoa humana, a fixação da imputabilidade penal aos dezoito anos representa o seu compromisso com a valorização da adolescência, por reconhecer tratar-se de uma fase especial ao desenvolvimento do ser humano” (TERRA, 2001, p. 53).

Realizando uma leitura sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente no que diz respeito ao ato infracional, percebemos que é difícil romper com a lógica da “situação irregular”, haja vista que o interesse da defesa social da coletividade (da segurança pública) se sobrepõe aos direitos do adolescente.

O ECA, apesar de baseado na doutrina de proteção integral, consente ainda, em razão de suas lacunas e da cultura herdada do direito menorista, a transgressão dos direitos fundamentais.

De fato, as medidas sócio-educativas, da forma como são implementadas, com todo o sucateamento e desrespeito ao ser humano, como, por exemplo, a medida de internação (sobre a qual a imprensa sempre divulga superlotação, condições de higiene precária e maus tratos), respondem mais a necessidade da sociedade de controle do ato infracional, do que da valorização do adolescente como um ser histórico em transformação. As medidas sócio-educativas não devem ser operacionalizadas em meio ao descabimento existente em instituições dedicadas a adolescentes infratores, como tem sido demonstrada pela imprensa ao público sobre as rebeliões que reproduzem os acontecimentos das prisões dos adultos (Ferreira, 2001).

Precisamos continuar a luta pela implementação do ECA, em sua plenitude, em todas as suas dimensões, haja vista que o paradigma que o norteia se propõe a uma nova visão da criança e do adolescente.

“Defender a exigência de uma utopia da infância cidadã, é buscar a consagração de uma lei conhecida por Estatuto da Criança e do Adolescente. É, também, acreditar que sua efetiva implantação e aplicação transformarão o futuro de uma população que acostumada a ser tratada como cidadã desde o início de sua formação, terá condições e possibilidade de agir de forma consciente no exercício de sua cidadania, qualificando a sua vida e existência” (SILVA, 2005, p. 81).

Os processos de conscientização e de informação visam a uma mudança de paradigma, a uma transformação contemporânea em relação aos direitos já estabelecidos. É preciso repensar os conceitos e renová-los. Faz-se necessário alcançar a plena realização existencial dos direitos já garantidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

2.3.

Liberdade Assistida: conceito e finalidade

Para a realização das garantias estabelecidas no Estatuto da Criança e do Adolescente é preciso implementá-lo de verdade, com todos os aspectos apregoados na lei, que tem como fundamento, particularmente a adolescente infratores, a operacionalização das medidas sócio-educativas.

O Estatuto pauta-se por essas conquistas destinadas ao adolescente autor de ato infracional; entretanto, iremos contextualizar uma das medidas sócio-educativas, a Liberdade Assistida.

A Liberdade Assistida possibilita ao adolescente cumprir a medida sócio-educativa em meio aberto, por meio da assistência, do acompanhamento e da orientação, visando, assim, que o sujeito evolua e exercite seu direito de cidadão.

“Os arts. 118 e 119 do Estatuto põem ênfase na palavra ‘assistida’, entendendo os adolescentes já não como objetos de vigilância e controle – caso da liberdade vigiada – senão como sujeitos livres e em desenvolvimento, que requerem apoio ou assistência no exercício de sua liberdade, para se desenvolverem à plenitude” (CURY, 2003, p. 403).

A medida sócio-educativa de Liberdade Assistida, prevista no ECA, “será adotada sempre que se afigurar como a medida mais adequada para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente” (art. 118), tendo o orientador a função de “promover socialmente o adolescente e sua família, fornecendo-lhes orientação e inserindo-os, se necessário, em programa oficial ou comunitário de auxílio e assistência social” (art. 119, I), garantindo-lhes os direitos previstos na lei, especialmente no que se refere às medidas de proteção e atendimento aos direitos fundamentais.

A “Liberdade Assistida será fixada pelo prazo mínimo de seis meses, podendo a qualquer tempo ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida, ouvido o orientador, o Ministério Público e defensor” (art. 118, § 2º). A implantação e a execução dessa medida visam garantir os aspectos de proteção, inserção comunitária, convivência familiar, frequência à escola, acessibilidade ao mercado de trabalho e profissionalização do adolescente.

“O adolescente é um infrator, um transgressor da lei penal, pelo seu passado. Mas pode, na condição de Liberdade Assistida, refletindo sobre o seu vivido, a sua existência, viver novos projetos. De modo auto-determinado, consciente dirige-se ao futuro, como sujeito que é. (...) Como auto projeto de cidadania. Como realização de si mesmo, que é a fonte primária do seu agir” (LIMA, in FERNANDES, 1998, p. 158).

Acreditamos que a efetivação da Liberdade Assistida é possível desde que operacionalizada na forma da lei, essencialmente, em razão da medida consistir na permanência do adolescente no seu meio natural, sem afastá-lo do lar, da escola e do trabalho, sob a supervisão do orientador qualificado. Ao contrário das outras medidas, a Liberdade Assistida tem um enfoque pedagógico e educativo.

A Liberdade Assistida tem como uma de suas potencialidades a aproximação com a realidade dos adolescentes autores de atos infracionais; é uma medida que pela sua natureza implica, para sua dinamização, a permanência do sujeito em seu local de origem, pois exige o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

As entidades e/ou programas que resolvem executar a medida sócio-educativa de Liberdade Assistida, e as caracterizam como Liberdade Assistida Comunitária (LAC), ou Liberdade Assistida Institucional (LAI), devem seguir as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Para o desenvolvimento da Liberdade Assistida tem-se, como prioridade, o atendimento à família, considerando-a como importante rede de socialização e de reintegração do adolescente.

“A identidade de cada indivíduo é construída ao longo da sua história de vida. Há grupos, pessoas e acontecimentos mais ou menos significativos nas construções dessas biografias. É necessário resgatarmos a trajetória de uma pessoa para sabermos o que é ou não é significativo para ela. Muitas vezes

descobrimos dados e fatos diferentes do que supúnhamos ou do que é considerado comum. A família é, tradicionalmente, considerada a agência socializadora por excelência” (TEIXEIRA, 2003, p. 21).

Neste sentido, a família e as demais redes de atendimento existentes na comunidade são relevantes para responder as necessidades do adolescente, bem como para promover seu acesso aos direitos.

Fernandes (1998: 135), à luz do pensamento de Tânia da Silva Pereira (1996), ressalta que: “A Liberdade Assistida é considerada a melhor medida para a recuperação do adolescente infrator, sobretudo se ele puder permanecer com a própria família”.

O grande desafio é resgatar os adolescentes sem tirá-los da comunidade onde vivem. É tratá-los enquanto cidadãos, sujeitos de direitos, resgatando-os das condições adversas a que estão permanentemente expostos e que prejudicam sua saúde física e mental e comprometem sua participação social.

A Liberdade Assistida reverte-se na efetivação de políticas sociais básicas: “saúde, alimentação, habitação, educação, cultura, esporte, lazer, transporte, profissionalização e trabalho – e de políticas assistenciais, sempre que necessário, para o adolescente e sua família” (Fernandes, 1998, p. 195).

Através da aplicabilidade desses direitos, os adolescentes terão condições de refletir sobre o seu vivido, e provocar a criação de novos projetos de vida.

Como as demais medidas sócio-educativas, a Liberdade Assistida tem caráter jurídico de natureza sancionatória, mas com conteúdo predominantemente pedagógico. O Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que a aplicação jurídica, antes de punir o adolescente, busca sócio-educá-lo, o que consiste na sua reintegração familiar e comunitária, devendo levar em conta, em sua aplicação individualizada, a capacidade do jovem de cumpri-la, bem como as circunstâncias e a gravidade da situação.

“As medidas socioeducativas destinadas aos adolescentes autores de ato infracional têm, em sua intencionalidade, um caráter educativo e punitivo. As medidas buscam a responsabilização do adolescente diante de sua conduta – algo que já é educativo! – e, ao mesmo tempo, buscam assegurar, no período de cumprimento da medida, condições que facilitem e promovam seu desenvolvimento como pessoa e cidadão” (TEIXEIRA, 2006, p. 433).

As intervenções sociais, pedagógicas e esportivas/culturais, desenvolvidas por equipe interdisciplinar na operacionalização da Liberdade Assistida, têm como objetivo a emancipação e promoção social do adolescente e de sua família, levando-se em conta que são sujeitos de direitos, que precisam ser considerados como pessoas em desenvolvimento e tratados com prioridade absoluta.

Outro ponto relevante da Liberdade Assistida é a importância que se dá ao acesso à cidadania. “Como a cidadania é exercício, é movimento, educar para a cidadania é estabelecer o desenvolvimento de um aprendizado social na construção de novas formas de relação, contribuindo para a formação e a constituição de cidadãos como sujeitos sociais ativos” (Bruno, 2003:75). A Liberdade Assistida inscreve-se num contexto de aprimoramento do adolescente para a vida, para o exercício da cidadania.

Para Munir Cury (2003, 378) “do elenco das medidas sócio-educativas, a que se mostra com as melhores condições de êxito é a Liberdade Assistida, porquanto se desenvolve direcionada a intervir na realidade familiar e social do adolescente, tencionando resgatar, mediante apoio técnico, as suas potencialidades”.

De acordo com Teixeira (1994), a Liberdade Assistida deve atentar para as questões técnicas de qualificação dos recursos humanos envolvidos no planejamento e execução das ações operativas junto ao adolescente e sua família e, portanto, junto à rede de serviços do município e da região, em parceria com outras entidades. Para a autora, a operacionalização dessa medida se insere num contexto de municipalização do atendimento na área da Infância e Juventude, entretanto não é um programa independente e nem auto-suficiente. “Pelo contrário, necessita, para sua execução, estar situado em uma rede de serviços e programas de atenção à infância e adolescência” (Ibid:58).

O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 88, I, coloca como uma de suas diretrizes de atendimento a municipalização.

“A execução de programas bem como sua coordenação ficam para os Estados e os Municípios (no caso da criança e do adolescente, em face deste art. 88 do Estatuto, o Município tem o poder de escolher a forma que melhor lhe convém para essa execução). A formulação de políticas nessa área bem como o controle das ações delas decorrentes, em todos os níveis, deve

ter a constitucionalmente obrigatória participação da população, através de entidades representativas” (CURY, 2003, p. 286).

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS⁷, como integrante do Sistema Único de Assistência Social - SUAS deverá ser implementado em municípios habilitados em gestão inicial, básica e plena. A Norma Operacional Básica - NOB estabelece níveis de gestão para que os municípios acessem recursos federais na perspectiva de associar gestão e financiamento, definindo requisitos, responsabilidades e incentivos para cada nível de gestão.

Dentre os serviços previstos no CREAS, encontram-se os de orientação e acompanhamento a adolescente em cumprimento da medida sócio-educativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade, como também, prestar serviços de enfrentamento à violência, abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes; serviço de orientação e apoio especializado a indivíduos e famílias com seus direitos violados.

Assim como o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE⁸ está dentro do Sistema de Garantia de Direitos, que reafirma a diretriz do Estatuto sobre a natureza pedagógica da medida sócio-educativa, priorizando, entretanto, as medidas de Prestação de Serviço à Comunidade e Liberdade Assistida em detrimento das restritivas de liberdade, Semi-liberdade e Internação. Para sua efetivação, prioriza-se, também, a municipalização dos programas de meio aberto, mediante a articulação de políticas intersetoriais em nível local, e a constituição de redes de apoio nas comunidades.

⁷ O CREAS faz parte da concretização do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, deliberado na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social, elaborou um guia de orientação no intuito de subsidiar os Municípios na implantação e implementação dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social. Esta pesquisa foi extraída do site http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/usr/File/2006/imprensa/guia_creas.pdf. Acesso em: 24/03/2007.

⁸ Em comemoração aos dezesseis anos de divulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente apresentaram em junho de 2006 o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. O SINASE constitui-se de uma política pública destinada à inclusão do adolescente autor de ato infracional e que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais. Informações extraídas do site: www.mj.gov.br/sedh/ct/spdca/sinase/Sinase.pdf. Acesso em: 14/05/2007.

O que presenciamos, em algumas realidades locais, é a negligência do município principalmente no atendimento ao adolescente autor de ato infracional, que repassa para o poder judiciário a função de operacionalizar as políticas públicas e, especificamente, de realizar a Liberdade Assistida, como, por exemplo, em Muriaé, lócus desta pesquisa.

Os programas de Liberdade Assistida devem ser organizados em nível municipal, preferencialmente localizados nas comunidades de origem do adolescente. Devem ainda ser administrados e desenvolvidos pelo órgão executor municipal em parceria com o judiciário que supervisiona e acompanha as atividades do programa (Volpi, 2005).

Convém assinalar que algumas cidades vêm desenvolvendo o atendimento ao adolescente autor de ato infracional, como a prefeitura de Belo Horizonte-MG⁹ que está aplicando com sucesso a Liberdade Assistida. No ano de 2001, foi vencedora do prêmio sócio-educando pela ANDI – Agência de Notícias e Direitos da Infância e pela UNICEF – Fundo das Nações Unidas pela Infância.

Nesse sentido, podemos perceber que existem iniciativas pedagógicas e técnicas interessadas em construir uma prática coerente com o Estatuto da Criança e do Adolescente. Para Gonçalves (2005:48), “(...) a cidadania só pode ser atingida na implantação orgânica da lei, na busca ao atendimento a todos os direitos proclamados”.

Assim, entendemos que a Liberdade Assistida pode facilitar ao adolescente “competência humana de fazer-se sujeito, para fazer história própria e coletiva organizada” (Demo, 1995, p. 2).

⁹ “O Programa Liberdade Assistida foi implantado em abril de 1998 pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) da Prefeitura de Belo Horizonte - MG, em parceria com o Juizado da Infância e do Adolescente e a Pastoral do Menor. O objetivo principal da Liberdade Assistida é garantir que o adolescente possa contar com um adulto que o acompanhe, auxilie e oriente em sua inserção social, junto à família, na escola, e no mercado de trabalho. A municipalização favoreceu um atendimento mais adequado à realidade dos adolescentes infratores, facilitando o cumprimento das normas estabelecidas. No Programa de Belo Horizonte, os jovens prestam contas de seus atos à equipe de sua regional, em entrevistas semanais, e são acompanhados por orientadores voluntários. O Programa busca oferecer aos adolescentes condições para a satisfação de suas necessidades de saúde, educação e lazer, propiciando a construção de um novo projeto de vida e o rompimento com a trajetória de transgressão. Atualmente são atendidos 375 jovens, entre 12 e 20 anos, mas esse número varia em função de novos encaminhamentos”. Esta pesquisa foi extraída do site: http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=46. Acesso em 02/12/2006.

Por outro lado, o desenvolvimento da Liberdade Assistida esbarra na realidade brasileira da política de atendimento ao adolescente autor de ato infracional, bem como nas práticas sociais desenvolvidas no interior dos programas de atendimento socioeducativo, que têm demonstrado que esses adolescentes, em sua maioria, têm vivido as experiências da não-cidadania, quando em muito uma cidadania menor, tutelada, longe, portanto, da cidadania emancipada (Demo, 1995).

Embora o Estatuto da Criança e do Adolescente esteja vigorando desde 1990, a operacionalização das medidas em meio aberto (Prestação de Serviço à Comunidade e Liberdade Assistida) continua a ser um grande desafio, principalmente quando se atém à qualidade das medidas executadas (Ferreira, 2006).

“Tão certo quanto o fato de que o adolescente, ao cometer ato infracional ‘denuncia o fracasso das instituições sociais - família, escola, comunidade, programas de atendimento’, é o de que a ruptura desse ciclo impõe a execução das medidas socioeducativas de forma integrada, complementar e com qualidade, o que exige um comportamento do Poder Público municipal e de seus atores com as ações desenvolvidas” (FERREIRA, 2006, p. 425).

Dentro desta perspectiva, perguntamos: o que tem sido feito para mudar esta realidade dentro das políticas de atendimento ao adolescente autor de ato infracional? Tem-se operacionalizado a Liberdade Assistida com as reais propostas estabelecidas no Estatuto da Criança e do Adolescente? Será que o desenvolvimento da Liberdade Assistida está contribuindo para efetivar de fato a cidadania?

Devemos considerar que a cidadania, como acesso ao espaço público, é a luta pela participação e construção do próprio espaço de modo a reivindicar a efetivação dos direitos humanos.

“A cidadania é o direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direitos dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso ao espaço público. É este acesso ao espaço público que permite a construção de um mundo comum através de um processo de asserção dos direitos humanos” (ARENDETT apud LAFER, 1991, p. 22).

A Liberdade Assistida operacionalizada dentro de um espaço público possibilitará aos adolescentes autores de ato infracional serem vistos e ouvidos, assim como, possibilitará a construção de um “mundo comum”. Para a construção deste mundo, é necessário o apoio da sociedade e o “empenho na eliminação de todas as formas de preconceito incentivando o respeito à diversidade, à participação de grupos socialmente discriminados e à discussão das diferenças” (Princípios Fundamentais do Código de Ética Profissional do Serviço Social, 2001).

Para prosseguir, imperioso se faz compreender o ato infracional através de um estudo da adolescência e família, pois estes temas são de grande relevância para apreendermos os aspectos que constituem a medida sócio-educativa de Liberdade Assistida.