

4

A constituição da Política de Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei no marco dos anos 80

Após a Constituição Federal de 1988 a concepção de criança e de adolescente, no Brasil, sofre mudança. A atenção dada a este segmento populacionais se desenhava de forma filantrópica, assistencialista e repressiva. Se consubstanciando em ações focadas à infância e adolescência em situação de pobreza e abandono; dirigindo-se a política de atendimento a uma parcela da população infanto-juvenil. Passando a defender a garantia dos Direitos Humanos de todas as crianças e adolescentes com o apoio de legislação constitucional.

A criança recebia tratamento filantrópico e assistencialista, tornando-se objeto de intervenção caritativa do adulto, sem perspectiva de ser sujeito de direitos. Portanto, a criança abandonada designada de “menor carente”, o dito empobrecido, logo se tornou uma preocupação da sociedade, uma vez que este segmento a incomodava, pois vivia nas ruas de forma flagelada, faminta e pedinte. Este era encaminhado para adoção em famílias bem favorecidas ou para intervenção em patronatos ou instituições filantrópicas. Remontando o passado, denota-se que desde a colonização até a década de 1920, no Brasil, o tratamento dado à criança e ao adolescente de baixa renda era marcado pelo cunho caritativo e religioso em busca de manter a ordem da sociedade.

O Estado Brasileiro, a partir da Carta Magna de 1988, resultante do movimento democratizante do país, definiu os direitos fundamentais da criança apoiados na perspectiva de pessoa em desenvolvimento. Os atributos de cidadania do pequeno cidadão, respaldados nos direitos universais ganharam garantia legal a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei n.º 8.0690 de 13/07/90.

O Estatuto da Criança e do Adolescente não surgiu por uma simples determinação política do Brasil. Nem muito menos por uma ação dos governantes para acabar com a existência da sub-humanidade da infância brasileira, mas

contou significativamente com a participação da sociedade brasileira que exigiu uma nova postura frente à situação da infância e juventude brasileiras. Sem dúvida que é um avanço para buscar com transparência as resoluções dos problemas que atingem esses segmentos populacionais, principalmente do adolescente infrator.

Antes da formulação do Estatuto no Brasil, é bom recordar que houve grandes discussões ético-jurídicas na Organização das Nações Unidas a respeito do tratamento dado à criança. Vinte anos após a adoção dos princípios constados na Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959), representantes dos 43 países membros da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas reunidos, elaboram a Convenção Internacional dos Direitos da Criança que foi aprovada em 20/11/89 pela Assembléia Geral das Nações Unidas.

A Convenção dos Direitos da Criança (1989) é um instrumento jurídico internacional que requer do Estado que a ratifique e consolide as decisões em legislação especial. Cria assim um monitoramento e controle formais para que haja criteriosa fiscalização de cumprimento dos direitos da criança. Desta forma o país signatário deve garantir e reconhecer em suas legislações a devida proteção à criança, respeitando a como pessoa em pleno desenvolvimento. Essa proteção abrange todo o desenvolvimento da infância do indivíduo até sua maturidade, acolhendo suas decisões, assim como, assegurando os direitos e deveres de sua família, levando e elevando os interesses práticos – jurídicos da infância³⁶.

“A Convenção dos direitos da criança modifica e consolida padrões existentes, bem como introduz um elenco de questões da maior importância, eleva ainda as obrigações políticas e humanitárias das nações para com padrões sociais, econômicos e legislativos mais altos, obrigando-os a se reportarem à comunidade internacional sobre o bem-estar de suas crianças.”³⁷

O fundamental é que os países apliquem esta norma internacional nas legislações nacionais em defesa, promoção e proteção de toda pessoa em desenvolvimento. E que tenham primordial interesse que os direitos básicos da criança sejam postos em exercícios como prioridade imediata.

A determinação fundamental da Convenção (1989), baseada na Declaração Universal (1959) é a Doutrina da Proteção Integral. Esta orienta que toda criança,

³⁶ PEREIRA, 1992: p.68.

³⁷ - PEREIRA, Tânia da Silva. A Convenção e o Estatuto – Um ideal comum de proteção ao ser humano em via de desenvolvimento. In. Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei 8.069/90: “Estudos Sócio Jurídicos. RENOVAR, 1992. p.68.

todo jovem, independente da classe social a que pertençam, devem ser assistidos e protegidos pelos direitos essenciais. A Convenção foi à mola propulsora para as novas concepções de proteção da infância e acompanhamento em sua maturidade. Assim se percebe que o Estatuto é parte da construção histórica dos Direitos Humanos proveniente de uma iniciativa nacional e acoplada à internacional. Logo no Artigo 2 uma das diretrizes da Convenção deixa explícito que:

“Os Estados Partes comprometem-se a respeitar e a garantir os direitos previstos na presente Convenção a todas as crianças que se encontrem sujeitas à sua jurisdição, sem discriminação alguma, independentemente de qualquer consideração de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra da criança, de seus pais ou representantes legais, ou da sua origem nacional, étnica ou social, fortuna, incapacidade, nascimento ou de qualquer outra situação.”

O Brasil, como dito, foi um dos primeiros países que assinou o tratado de proteção à criança e ao adolescente – Convenção sobre os Direitos da Criança que reafirma o princípio da Universalidade. E paralelo à mobilização de vários movimentos sociais no país em busca do reconhecimento dos direitos humanos, a Constituição de 1988 integrou os princípios da Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) com aspectos gerais sobre os direitos da criança no seu texto.

Assim a Carta Magna inclui em seus termos jurídicos uma nova assistência à criança e ao adolescente onde assegura-lhes proteção integral sem distinção de classe social. Como também convoca a família, a sociedade e o Estado para assumirem o compromisso de garantir como prioridade social e política os direitos das pessoas em desenvolvimento. Para tanto determina no art. 227 que

“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e o adolescente com absoluta prioridade, o direito à vida, à alimentação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”³⁸

Conjuntamente com a família e o Estado, a sociedade, ou seja, a população em geral, tem o dever em participar no processo de garantia da proteção integral da criança e do adolescente. Principalmente, contribuindo na conscientização, reivindicação e sustentação dos direitos sociais das mesmas como pessoas humanas.

³⁸ - CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL de 05 de Outubro de 1988.

O Estatuto da Criança e do Adolescente através dos artigos 1º, 7º, 15º, 19º, 53º e 60º promove, defende e assegura a proteção integral à criança e ao adolescente, colocando-as “salvas de toda forma de negligência, discriminação, exploração, crueldade e opressão”, conforme o art. 227 da Constituição Federal. Desta forma torna-se um instrumento legal para que haja o cumprimento dos respectivos direitos fundamentais.

O Estatuto define como criança, a pessoa até doze anos de idade incompletos e adolescentes entre doze e dezoito anos de idade. Essa delimitação de idade pelo Estatuto promove medidas diferenciadas para a criança e para o adolescente. Quando ferido o Art. 98, inciso III³⁹, a autoridade competente poderá aplicar as medidas previstas no art. 101 para proteger a criança. E quando o adolescente é flagrado em cometimento de ato infracional é aplicada alguma medida socioeducativa prescrita no art.112 que leva em conta, principalmente, a gravidade da infração e a capacidade em cumpri-la⁴⁰.

Antes do ECA - “o antigo Código de Menores trabalhava com a concepção que definia o chamado *menor* como aquelas pessoas

“até dezoito anos de idade, que se encontrem em situação irregular, estabelecendo um nexó com a sua condição de pobreza, de abandono, de desvio e transgressão, o novo Estatuto trata a criança e o adolescente em geral. Não cria categorias especiais.”⁴¹

A criança ou o jovem que não fizesse parte da “boa sociedade”, (filhos de classe média e média alta) eram vistos como indivíduos maléficos para a sociedade quando cometiam algum desvio de conduta. Portanto deveriam ser tratados como casos de polícia e serem recebidos em internatos para receberem a “boa educação” através de punições e imposições dos limites para se viver em sociedade. Este é o quadro histórico jurídico (1920 até 1988) de como a infância e a juventude de pessoas oriundas das *classes populares* eram pejorativamente tratadas. A pobreza era vista como um mal que deveria ser banido da sociedade através de medidas individuais. “*Construiu-se uma visão estigmatizada da infância pobre que, classificada como “situação irregular”, subsidiava a tese da*

³⁹ (...) direitos reconhecidos no ECA forem ameaçados ou violados em razão de sua própria conduta.

⁴⁰ Parágrafo primeiro do Art. 112.

⁴¹ - DORENELLES, 1992, pp.122.

“indissociável e natural” relação entre pobreza e criminalidade.” (Bidarra e Oliveira, 2008, p.159)

No final dos anos 80 e anos 90, houve um salto qualitativo nas diretrizes jurídicas de atendimento ao adolescente autor de ato infracional, assim como a configuração de novos órgãos estatais conforme orientação da nova legislação. Nesta questão do adolescente em cometimento de ato infracional, a Convenção sobre os Direitos da Criança – CDC tornou-se referencial para constituição de regras e diretrizes da Justiça Juvenil buscando evitar que a criança e o adolescente entrem em conflito com a lei. A Convenção se caracteriza por ampliar, ratificar e pormenorizar todos os princípios gerais da Organização das Nações Unidas – ONU em defesa dos direitos inalienáveis da criança, numa perspectiva de assegurá-los nas nações signatárias. Ou seja, uma cooperação internacional de proteção a todas as crianças e especial, aquelas que estão mais vulneráveis a maus tratos, violência, exploração sexual, a substâncias entorpecentes, exploração ao trabalho infantil, enfim, a todo tipo ações degradantes.

4.1.

Diretrizes internacionais de proteção ao adolescente em conflito com a lei

No contexto internacional há algumas regras e diretrizes em matéria do adolescente em conflito com lei que oferecem instruções normativas que norteiam a Justiça juvenil tais como: a) Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (Regras de Beijing, 1985); b) Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (RNUPCA, 1990); c) Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil (Diretrizes de Riad, 1990); e d) Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio, 1990). É conveniente ressaltar que o Brasil, é signatário de todas as Regras.

As Regras, de modo geral, tratam sobre a prevenção e tratamento da delinquência juvenil, defesa dos direitos humanos fundamentais para o pleno desenvolvimento pessoal e social de jovem⁴². E orientam que se tenha cooperação interdisciplinar e intersetorial entre sociedade, governos nacionais municipais, estaduais e locais para cumprimentos das diretrizes internacionais, conforme os interesses em prol da *criança e adolescente*⁴³ e a respectiva família. Ou seja, fazer valer os direitos humanos através de legislações que norteiem as políticas públicas para adolescente em cometimento de ato infracional.

As Regras de Beijing destinam orientações aos Estados Membros tais como gerir a matéria de Infância e Juventude, respeitando a realidade social, política e cultural de cada nação. Para fins de cumprimento das Regras e respectivamente sua aplicação trazem a definição de jovem, infração e jovem infrator. E orienta que os Estados Membros protejam os direitos básicos dos jovens infratores, atendam a sociedade e apliquem, rigorosamente, com justiça, as regras; publicando leis, normas e disposições aplicáveis aos jovens infratores, assim como aos órgãos e instituições encarregados das funções de administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regra 2.3).

Em geral, as Regras de Beijing se constituem pelos tópicos de apreensão, procedimento processual, aplicação de medidas - focando aquelas que não privem a liberdade, investigação social, internação-institucionalização em caráter excepcional e a importância do acompanhamento institucional que preste assistência para proporcionar aos jovens, se necessário, alojamento, ensino e capacitação profissional, emprego para contribuir na reabilitação. E ainda, estabelecem diretriz para pesquisa que serve como base do planejamento e da formulação e a avaliação de políticas públicas para criança e adolescente nos Estados Membros. É relevante destacar duas regras que expressam preocupação

⁴² As Regras de Beijing, na regra 2.2.a define que jovem é toda a criança ou adolescente que, de acordo com o sistema jurídico respectivo, pode responder por uma infração de forma diferente do adulto;

⁴³ A RENUPCA - REGRAS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PROTEÇÃO DE JOVENS PRIVADOS DE LIBERDADE tem como parâmetro na regra de nº 11.a que criança ou adolescente é qualquer pessoa que tenha menos de 18 anos. A idade limite abaixo da qual não deve ser permitido privar uma criança de liberdade deve ser fixada em lei;

com o processo estrutural de atendimento, atenção e defesa de órgãos de justiça proteção dos jovens:

“Conceder-se-á a devida atenção à adoção de medidas concretas que permitam a mobilização de todos os recursos disponíveis, com a inclusão da família, de voluntários e outros grupos da comunidade, bem como da escola e de demais instituições comunitárias, com o fim de promover o bem-estar da criança e do adolescente, reduzir à necessidade da intervenção legal e tratar de modo efetivo, equitativo e humano a situação de conflito com a lei.”(Regra 1.3)

“A Justiça da Infância e da Juventude será concebida como parte integrante do processo de desenvolvimento nacional de cada país e deverá ser administrada no marco geral de justiça social para todos os jovens, de maneira que contribua ao mesmo tempo para a sua proteção e para a manutenção da paz e da ordem na sociedade.” (Regra 1.4)

As Regras acima chamam atenção para que os governos nacionais se organizem se estruturem para proteger aos jovens, constituíram uma sociedade que promova a paz a partir do entendimento de práticas efetivas, de justiça social, humanitárias em busca de soluções para os casos de adolescente em conflito com a lei. É fundamental que os Estados Membros que para além de promulgarem leis em prol dos adolescentes, especificamente, em cometimento de ato infracional, possam procurar meios de materializá-las focando mudanças reais.

As Regras Mínimas das Nações Unidas para Proteção de Jovens Privados de Liberdade (1990) se fundamentam no reconhecimento que os jovens institucionalizados encontram-se em alta vulnerabilidade. Portanto, orientam aos Estados Membros, de acordo com as normativas internacionais promulgadas, que formulem ou adequem sua legislação de forma que reforcem a proteção aos jovens privados de liberdade em busca da efetivação dos direitos fundamentais. Conforme descrito na regra de número três que define que

“As Regras têm como objetivo estabelecer um conjunto de regras mínimas aceitáveis pelas Nações Unidas para a proteção dos jovens privados de liberdade sob qualquer forma, compatíveis com os direitos humanos e liberdades, tendo em vista combater os efeitos nocivos de qualquer tipo de detenção e promover a integração na sociedade.”

A aplicação das Regras deve partir do preceito que a privação de liberdade constitui-se um último recurso e quando ocorrer deve ser por um período curto de tempo e de caráter excepcional. E que os Estados Membro tenham como princípio medidas que mantenham tratamento respeitoso - compreendendo o estado de maturidade e o estágio de desenvolvimento que se encontra, com os jovens e constante busca de interação com a comunidade local, visando o retorno à vida

em sociedade. Esta orientação se materializa na Regra 12 no entendimento que os jovens em privação de liberdade estejam em condições e circunstâncias que assegurem-lhes os direitos humanos. Assim como, possam ter acesso a programas que ofereçam cuidados com a saúde, aflorem o respeito por si próprio, o sentido de responsabilidade e a adoção de atitudes que favoreçam a aquisição de conhecimentos que desenvolva habilidades e competências que desperte o sentimento de pertencimento à sociedade.

As Regras das Nações Unidas para Proteção de Jovens Privados de Liberdade explicita, no corpo descritivo das Regras, diretrizes que estabelecem como deve ser assegurada a proteção, a importância do incentivo a formação educacional e profissional, o respeito à individualidade, adequação das condições de funcionamento dos estabelecimentos, capacitação dos profissionais envolvidos com o trabalho, respectivamente os procedimentos administrativos no que tange a critérios de classificação de adolescentes privados de liberdade, preparo do plano de tratamento, a manutenção do contato com a família e estabelecimentos que devam ser descentralizados com instalações e serviços em defesa da dignidade humana.

As Regras de Tóquio são compostas por orientações que se destinam a todas as pessoas que são acusadas, suspeitas ou condenadas por um crime a que poderão ser direcionadas a medidas não privativas de liberdade de acordo com a decisão de autoridade judiciária. As referidas Regras estão em consonância e complementam a *outros instrumentos e regras relativos ao tratamento dos delinquentes*⁴⁴ e à *proteção dos seus direitos fundamentais enquanto seres humanos*⁴⁵.

As Regras de Tóquio (1990) se configuram como procedimentos administrativos de aplicação de Medidas não Privativas de Liberdade de referência aos Estados Membros devendo ser incorporadas, adequadamente, à legislação nacional com a perspectiva de evitar o encarceramento de adultos ou institucionalização das crianças e adolescentes. Este é um dos objetivos expresso na Regra 1.5 que determina que os sistemas jurídicos dos Estados Membros

⁴⁴ Denominação dada no âmbito das Regras de Tóquio em consonância com a Justiça Penal.

⁴⁵ Diretriz da Cláusula de proteção que compõe a Regra 4 posto nas Regras de Tóquio.

“se esforcem por introduzir medidas não privativas de liberdade para proporcionar outras opções a fim de reduzir o recurso às penas de prisão e racionalizar as políticas de justiça penal, tendo em consideração o respeito dos direitos humanos, as exigências da justiça social e as necessidades de reinserção dos delinquentes.”

Este esforço seja compartilhado com a sociedade, valorizando e apoiando as organizações voluntárias que trabalham na aplicação das medidas não privativas de liberdade. Mas o poder público não pode perder de vista o compromisso de para além de formular as leis, possa instrumentalizar os órgãos públicos de execução da política de atendimentos das medidas não privativas de liberdade.

As Regras de Tóquio no que tange ao sistema de justiça juvenil representa um instrumento de reforço para retirada, de imediato, de adolescentes em cometimento de ato infracional, do sistema de justiça penal e conduzindo-as para ações alternativas, e principalmente, um esforço de interação com a comunidade e resgate dos laços familiares.

O foco das Diretrizes de *Riad*⁴⁶ – Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil (1988), trata da prevenção da delinquência juvenil, ou seja, proporciona critérios que contribuam e evitem as crianças e adolescentes cometerem algum ato infracional e ou enveredem pelo caminho do crime no processo de seu desenvolvimento pessoal e social. A proposta é que os Estados Membros, a partir destas Diretrizes, desenvolvam planos gerais de nível nacional, estadual e municipal, materializados em serviços e programas integrados à comunidade, para prevenir que as crianças e adolescentes tenham uma conduta que prejudique a si mesmas e as demais constituintes da sociedade.

Para tanto é fundamental que os Estados Membros formulem políticas tendo como norteadores seus princípios⁴⁷: a) prevenção da delinquência é parte essencial da prevenção do delito da sociedade; b) participação da sociedade com respeito e compromisso no desenvolvimento harmônico dos adolescentes e na formação de sua personalidade; c) formulação de programas preventivos que foquem bem-

⁴⁶ O local onde ocorreu a Reunião Internacional de Especialistas sobre o estabelecimento do projeto de normas das Nações Unidas para a prevenção da delinquência juvenil na data de 28 de fevereiro a 1º de março de 1988.

⁴⁷ Síntese dos princípios fundamentais das Diretrizes de Riad.

estar dos jovens desde a primeira infância; d) reconhecimento da importância da aplicação de políticas e medidas progressistas de prevenção da delinquência para evitar a criminalização e penalização da criança; e e) desenvolvimento de serviços e programas com base na comunidade para a prevenção da delinquência juvenil.

Os princípios das Diretrizes de Riad fortalecem a real necessidade do compromisso da sociedade, dos governos, das instituições internacionais, em investir na criança desde primeira infância visando um futuro de cidadãos qualificados e depositário do valor da vida numa sociedade equânime.

Sem dúvida que, substancialmente, as Regras têm por fim servir como padrões de fácil referência, encorajar e guiar os profissionais envolvidos na gestão do sistema da justiça juvenil (Regra nº 5- Regras das Nações Unidas para Proteção de Jovens Privados de Liberdade). Destacam-se algumas regras que servem para instrumentalizar os Estados Membros quanto à proteção, defesa, promoção de crianças e adolescentes em conflito com a lei; especialmente àquelas que se destinam à prevenção da delinquência juvenil e formulação de políticas públicas para o público em questão. Concernente a isso, elenca-se algumas diretrizes das Regras Mínimas⁴⁸ que trazem em seu pleito, orientações quanto a:

a) adequação da idade para aplicação de medidas socioeducativas previsto na

Regra 11.a, RNUPCA- Criança ou adolescente é qualquer pessoa que tenha menos de 18 anos. A idade limite abaixo da qual não deve ser permitido privar uma criança de liberdade deve ser fixada

Regra 4.1, Beijing - Nos sistemas jurídicos que reconheçam o conceito de responsabilidade penal para jovens, seu começo não deverá fixar-se numa idade demasiado precoce, levando-se em conta as circunstâncias que acompanham a maturidade emocional, mental e intelectual.

b) quanto a real necessidade de privação de liberdade:

⁴⁸ Pesquisa realizada em meios eletrônicos sobre as Regras Mínimas das Nações Unidas em matéria do Adolescente em Conflito com a Lei. Consta nas referências bibliográficas as fontes dos sítios.

Regra 13.2, Beijing - Sempre que possível, a prisão preventiva será substituída por medidas alternativas, como a estrita supervisão, custódia intensiva ou colocação junto a uma família ou em lar ou instituição educacional.

Regra 1.5 – Tóquio - Nos seus sistemas jurídicos respectivos, os Estados membros esforçam-se por introduzir medidas não privativas de liberdade para proporcionar outras opções a fim de reduzir o recurso às penas de prisão e racionalizar as políticas de justiça penal, tendo em consideração o respeito dos direitos humanos, as exigências da justiça social e as necessidades de reinserção dos delinquentes.

Regra 1, RNUPCA - O sistema de justiça de crianças e adolescentes deve respeitar os direitos e a segurança dos jovens e promover o seu bem-estar físico e mental. A prisão deverá constituir uma medida de último recurso.

- c) quanto a importância de realizar planejamento, avaliação e pesquisa científica.

Regra 30.1, Beijing - Procurar-se-á organizar e fomentar as pesquisas necessárias como base do efetivo planejamento e formulação de políticas.

Regra 64, Riad - Com base nessas Diretrizes, as Nações Unidas, em cooperação com as instituições interessadas, deverão desempenhar um papel ativo na pesquisa, na colaboração científica, na formulação de opções de política e no exame e na supervisão de sua aplicação e, também, servir de fonte de informação fidedigna sobre as modalidades eficazes de prevenção da delinquência.

- d) quanto a fundamental participação da família, da comunidade no reestabelecimento da criança e/ou do adolescente, conforme

Regra 11, Riad - Como a família é a unidade central encarregada da integração social primária da criança, deve-se prosseguir com os esforços governamentais e de organizações sociais para a preservação da integridade da família incluída a família numerosa. A sociedade tem a obrigação de ajudar a família a cuidar e proteger a criança e garantir seu bem-estar físico e mental. Deverão ser prestados serviços apropriados, inclusive o de creches diurnas.

- e) quanto a qualificação das equipes envolvidas com todo o processo de execução da política de atendimento da criança e ou adolescente que consta na

Regra 85, RNUPCA - O pessoal deve receber uma formação que lhe permita desempenhar as suas funções com eficácia, incluindo, em especial, uma formação nos domínios da psicologia juvenil, da proteção juvenil e dos padrões e normas internacionais sobre os direitos das crianças, incluindo as presentes regras. O pessoal deve manter e melhorar os seus conhecimentos e capacidade profissional, frequentando cursos de formação permanente, que devem ser organizados com intervalos apropriados, ao longo de toda a sua carreira.

Regra 22.1, Beijing - Serão utilizados a educação profissional, o treinamento em serviço, a reciclagem e outros meios apropriados de instrução para estabelecer e manter a necessária competência profissional de todo o pessoal que se ocupa dos *casos de jovens*.

Regra 56, Tóquio - O pessoal, de ambos os sexos, da polícia e de outros órgãos de justiça deverão ser capacitados para atender às necessidades especiais dos jovens; essa equipe deverá estar familiarizada com os programas e as possibilidades de remessa a outros serviços, e devem recorrer a eles sempre que possível, com o objetivo de evitar que os jovens sejam levados ao sistema de justiça penal.

As Regras Mínimas das Nações Unidas são instrumentos que oferecem instruções normativas para que a nação, signatária dos Tratados Internacionais,

empregue/adeque em suas legislações nacionais, estaduais e municipais princípios concernentes a Proteção Integral, que as crianças e adolescentes sejam Titulares Prioritários dos Direitos e Garantia de acesso à Justiça e demais Direitos fundamentais dos adolescentes em conflito com a lei.

As Regras Mínimas reconhecem, mesmo não estipulando uma idade mínima, que é de fundamental importância que os Estados Membros fixem em lei uma idade limite para aplicação de medidas socioeducativas, em respeito ao estado de desenvolvimento em que se encontra a criança e o adolescente. E ainda, pertinente a esta diretriz, é unânime que a privação de liberdade deva ser uma prática de última exceção, procurando a inserção em penas alternativas a partir do entendimento que não se deva ferir os princípios dos Direitos Humanos. Tornando-se de extrema relevância a presença e a participação da família, com apoio da sociedade, para recuperação do adolescente. A Convenção sobre Direitos da Criança, 1989 prescreve que:

“A família, como grupo fundamental da sociedade e ambiente natural para o crescimento e bem-estar de todos os seus membros, e em particular das crianças, deve receber a proteção e assistência necessárias a fim de poder assumir plenamente suas responsabilidades dentro da comunidade.”

É na família que ele deve encontrar acolhida, amor, compreensão, afeto, referência de autoestima, espaço de alegrias e tristezas com o fim útil para felicidade e estímulo para traçar novos rumos. Desta forma torna-se uma rica contribuição para formação da personalidade com plenitude, segura e responsável pelos atos que os adolescentes possam a vir cometer. Tendo o governo e a sociedade como grande aliados no fortalecimento do grupo familiar através de ações que favoreçam qualidade de vida.

Outra questão para que a política de atendimento tenha êxito é o investimento em qualificação de equipes. Não só os profissionais devam qualificar-se, como as organizações governamentais e não governamentais que trabalham com a temática devam oferecer formação pertinente aos temas que circundam o trabalho com o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa. E, além disso, de suma importância é o processo de planejamento, pesquisa, monitoramento e avaliação do trabalho que proporcione resultados efetivos e novas possibilidades de ação em prol do adolescente.

Para além, dessas normativas internacionais, ainda nos anos 90, no cenário brasileiro, em defesa da qualidade no atendimento a crianças e adolescentes, foram criados o Centro Brasileiro para Infância e Adolescência – CBIA vinculado ao Ministério do Bem Estar - Social e o Departamento da Criança e do Adolescente ligado a Secretaria de Assuntos da Cidadania do Ministério da Justiça que perdurou até o início do governo Lula (primeiro mandato de 2002-2006) que transferiu o assunto em questão para a Subsecretaria dos Direitos da Criança e do Adolescente ligada à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.

A referida Secretaria foi criada em um cenário distante das amarras da ditadura militar, tendo como grande desafio implantar uma Política Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente sob o respaldo das normas internacionais em vigor, as diretrizes da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente e como também, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, que delibera a política de atenção à infância e à adolescência no país.

4.2.

Deliberações do CONANDA em matéria do adolescente em conflito com Lei

O CONANDA foi criado pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991 e está previsto no ECA- Estatuto da Criança e do Adolescente, como principal órgão deliberativo e controlador das políticas de promoção, defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente. E para tanto, estabelece e define Resoluções que contribuam no acompanhamento, no monitoramento e avaliação dos serviços, programas e projetos (controle social) com intuito que a *promoção e a defesa*⁴⁹ dos direitos das crianças e adolescentes, por parte dos órgãos governamentais e organizações não governamentais, sejam cumpridas.

⁴⁹O controle social, a promoção e defesa são eixos norteadores do Sistema de Garantia de Direitos-SGD. É através do SGD que ocorre a efetivação da Doutrina de Proteção Integral de crianças e adolescentes.

Até o presente momento (março de 2012), em matéria que trata do adolescente em conflito com a lei, o CONANDA deliberou várias Resoluções⁵⁰, em consonância com as diretrizes, as normativas e os acordos firmados pelo Brasil nos tratados internacionais, para garantia dos direitos humanos da adolescência brasileira. Destaca-se aqui algumas Resoluções que, atualmente, são norteadoras da execução da política de atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa para evitar que ainda, se tenham práticas desumanas com o público em questão:

- RESOLUÇÃO Nº 006 - 14 DE SETEMBRO DE 1993- contra a redução etária para inimputabilidade penal. Defende que as legislações existentes estão de acordo com o processo de amadurecimento e desenvolvimento humano da criança e o adolescente. O que realmente se precisa é o cumprimento das normativas nacionais e internacionais para o atendimento do adolescente em cometimento de ato infracional.
- RESOLUÇÃO Nº 016 - DE 09 DE NOVEMBRO DE 1993 – Cria a Comissão de Combate a Violência contra Crianças e Adolescentes com três eixos de atuação: a) estudo e proposição de diretrizes de política e programas de combate à violência; b) Criação e proposição de sistemas de acompanhamento da execução das políticas e programas; c) Encaminhamento das denúncias mediante o estabelecimento de procedimentos e critérios de prioridade.
- RESOLUÇÃO Nº 44 - DE 06 DE DEZEMBRO DE 1996 - Regulamenta a execução das diretrizes do Art. 88⁵¹, parágrafo V, do Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Propõe atendimento integrado, por parte das instâncias públicas governamentais, preferencialmente no mesmo local, para agilizar o atendimento inicial ao adolescente, autor de ato infracional.
- RESOLUÇÃO Nº 45 - DE 29 DE OUTUBRO DE 1996 - Regulamenta a execução do atendimento acautelatório para adolescentes em conflito com a lei, a que se referem os artigos 108, 174 e 175 da Lei nº 8069/90. Assegura que o atendimento

⁵⁰ Definição das Resoluções retiradas do site: <http://www.direitosdacrianca.org.br/conanda/resolucoes/lista>

⁵¹ Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

acautelatório de adolescentes seja realizado em unidades distintas daquelas previstas para o cumprimento da medida socioeducativa de internação.

- RESOLUÇÃO Nº 46 - DE 29 DE OUTUBRO DE 1996 - Regulamenta a execução da medida socioeducativa de internação prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8069/90 devido ao descumprimento do disposto no art. 122, de seus incisos e parágrafos. Determina que o atendimento seja integrado aos serviços setoriais (educação, saúde, assistência, cultura e outros) com um número de quarenta adolescentes em unidades regionalizadas.
- RESOLUÇÃO Nº 47 - DE 06 DE DEZEMBRO DE 1996 - Regulamenta a execução da medida socioeducativa de semiliberdade, a que se refere o art. 120 do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8069/90. Estabelece que o regime de semiliberdade deva ser executado pelo adolescente de forma a inseri-los em atividades educacionais, de profissionalização e de lazer no período diurno sob a supervisão de uma equipe multidisciplinar especializada; e durante a noite sob o acompanhamento da família.
- RESOLUÇÃO Nº 108 - DE 17 DE NOVEMBRO DE 2005 - Dispõe sobre a Criação de Grupo de Trabalho para elaborar Proposta Orçamentária de Financiamento do Sistema de Atendimento Socioeducativo – SINASE e dá outras providências.
- RESOLUÇÃO Nº 112 - DE 27 DE MARÇO DE 2006 - Dispõe sobre os parâmetros para a formação continuada dos operadores do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente. Reforça a necessidade de manter-se em constante estudo sobre a temática para que haja uma intervenção qualificada e especializada.
- RESOLUÇÃO Nº 113 - DE 19 DE ABRIL DE 2006 - Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Os eixos Controle, Promoção e Defesa que compõem o Sistema de Garantia de Direitos são mecanismos intrínsecos a execução da Política de Atendimento ao Adolescente.

- RESOLUÇÃO N.º 115 - DE 29 DE MAIO DE 2006 - Dispõe sobre os critérios para aplicação dos recursos do orçamento de 2006. Estabelece que seja realizada a aplicação de recursos destinados ao atendimento de adolescente em conflito com a lei.

Ainda no ano de 2006 o CONANDA aprova a Resolução de nº 119 de 11/12/2006 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. E define no Artigo 2º desta Resolução que o SINASE constitui-se em uma 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.

4.3.

O SINASE – Projeto de Lei de execução das medidas socioeducativas

O SINASE foi organizado e sistematizado como documento pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) e pelo CONANDA através do apoio do Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), tornando-se um guia de implementação das medidas socioeducativas, assim como, também, estabelecendo a municipalização do atendimento direcionado aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade.⁵² Porém, o SINASE⁵³, ainda, tem a forma de Projeto de Lei- PL nº 1627/2007 que está em tramitação no Senado Federal. Este Projeto foi apresentado pelo Secretário Especial de Direitos Humanos, Paulo Vanucchi, ao Presidente da República, em 28 de janeiro de 2007 e se sustenta pela necessidade de ter uma forma padrão de efetivar, em todo território nacional, as medidas de proteção e garantir com total responsabilidade os direitos dos adolescentes, autor de ato infracional. Portanto que o PL, no Art. 2º, § 1º diz:

⁵² Descrição sobre o SINASE realizada no artigo: LEAL, Rosimar Abreu. O PAPEL ESTRATÉGICO DO ESTADO NO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS: Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos

⁵³ Já no processo de sinalização desta dissertação, LEI Nº 12.594, DE 18 DE JANEIRO DE 2012 instituiu o SINASE.

“Entende por Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolvem o processo de apuração de ato infracional e de execução de medida socioeducativa, incluindo-se nele, por adesão, o sistema nos níveis estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atenção ao adolescente em conflito com a lei.”

Outro aspecto relevante na elaboração e proposição legal do SINASE é o entendimento que o ECA tem servido como referência de diretrizes genéricas em matéria do adolescente infrator, faltando um modelo estrutural, pedagógico e de gestão para execução da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei em todo território nacional

Para tanto, o Projeto de Lei tem a pretensão de: a) afastamento da idéia de inimputabilidade penal; b) uniformização da política de atendimento socioeducativo; regulamentação da execução da medida socioeducativa, instituindo-se um processo singular para cada espécie de medida aplicada; c) criação do plano individual de cumprimento das medidas socioeducativas; d) regulamentação da situação de adolescentes submetidos à medida socioeducativa que sejam portadores de doença ou deficiência mental ou dependência química e e) alteração de artigos do ECA conferindo maior celeridade ao andamento de recursos processuais referentes à criança e ao adolescente.

Os objetivos propostos do Projeto de Lei se configuram como uma perspectiva de avanço na política de atendimento do adolescente em conflito com a lei na tentativa de concretização de ações que primordialmente enseje os direitos humanos. Todos os objetivos apresentam-se extremamente essenciais no desenho da política nacional socioeducativa, mas três merecem destaque, pois tornam-se alicerces na sua condução. O primeiro objetivo é o que se refere à padronização da política em território nacional. Mesmo respeitando as diferenças regionais, requer um único direcionamento, um único modelo de estrutura, um único viés sócio pedagógico, e o princípio de defesa intransigente dos direitos fundamentais do adolescente que esteja inserido em qualquer medida socioeducativa. O segundo se remete a criação do plano individual, o PIA – Plano Individual de Atendimento. É do PIA, feito conjuntamente com o adolescente e participação da família, que se projeta ações para resgate da autoestima, dos laços familiares e comunitários, inserção em atividades educacionais, culturais e sociais para o restabelecimento da vida em sociedade e principalmente, de suma importância, é que o adolescente

consiga iniciar uma projeção a curto, médio e longo prazo de, após alguns percalços, dê novos rumos para vida. E o terceiro objetivo, não mais importante do que os outros, mas de um teor resolutivo. Aquele que trata da questão de alteração de artigos do ECA em busca de celeridade no andamento dos recursos processuais. Acredita-se que tendo um retorno rápido da apreensão até abertura de processo, assim como, agilidade na execução processual até a determinação da sentença, evita-se mais marcas de sofrimento e distorção na formação da personalidade do adolescente quando se inicia a institucionalização, mesmo a dita temporária⁵⁴. Quanto a questão, de agilidade o Projeto de Lei propõe mudanças na redação do ECA nos artigos que versam sobre a internação e prazos: Art. nº 121, §7º; Art. nº 122, inciso 3º, § 1º; Art. nº 198, inciso II

Contudo ressalta-se que

“A implementação do SINASE objetiva primordialmente o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos. Defende, ainda, a idéia dos alinhamentos conceitual, estratégico e operacional, estruturada, principalmente, em bases éticas e pedagógicas.”⁵⁵

Os princípios do referido sistema tem conformidade com as diretrizes propostas na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, em busca da consolidação da Doutrina da Proteção Integral. Dentre os princípios do SINASE é fundamental pontuar que: o respeito aos direitos humanos, a incompletude institucional, a municipalização do atendimento, a gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações; e a corresponsabilidade no financiamento do atendimento às medidas socioeducativas representam a base fundante da política de atendimento ao adolescente, autor de ato infracional. Respectivamente, eles conduzem para o entendimento que nenhuma política tem fim em si mesmo, pois atualmente, percebe-se a necessidade de integração de diversas políticas para obter êxito nos objetivos propostos; compreendendo que é primordial o respeito à dignidade humana, as diferenças étnicas, culturais e sociais; e que as políticas públicas devam ser desenvolvidas e administradas dentro do próprio território com a participação da população. Não faltando à responsabilidade dos entes federativos

⁵⁴ Artigo 108 do ECA: A internação, antes da sentença pode ser determinada pelo prazo máximo de quarenta e cinco dias.

⁵⁵ SINASE, 2006, p. 15

(Federal, Estado e Município) no cofinanciamento das ações da política de atendimento das medidas socioeducativas.

O PL Nº 1627 DE 2007 reitera as competências e atribuições da União, Estados e Municípios, já propostos no documento SINASE, no que tange a execução da política de atendimento dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em conformidade com a Constituição Federal e o ECA com intuito de estabelecer o papel de cada ente federativo. Como a pretensão aqui é estudar a implementação e implantação da política de atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, pretende-se então, descrever as competências municipais que deveriam ser cumpridas para concretização do sistema municipal socioeducativo.

As competências concernentes aos Municípios estão delineadas no Art. 5º que são:

- I. elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo;
- II. instituir, regular e manter o sistema municipal de atendimento socioeducativo, respeitadas as diretrizes gerais fixadas pela União e pelo respectivo Estado;
- III. criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas de meio aberto;
- IV. editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do seu sistema;
- V. implantar e alimentar, por meio dos órgãos e entidades conveniadas, o SIPIA II; e
- VI. financiar, conjuntamente com os outros entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente em processo de apuração de ato infracional, ou que esteja sob medida socioeducativa.

Das competências acima para que haja a execução da Política Municipal de Atendimento ao Adolescente, conforme diretrizes fixadas pela União e Estado, é preciso que o município materialize o

- a) Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo;
- b) Institua o sistema municipal de atendimento socioeducativo;
- c) E o financiamento da política juntamente com outros entes federados.

E ainda determina o PL que no Art. 5º § 2º que as funções normativas, deliberativas, e de controle relacionadas à organização e funcionamento do sistema municipal serão exercidas pelo Conselho Municipal dos Direitos da

Criança e do Adolescente, e as funções executivas, pelo órgão executor do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo. Assim como, determina no parágrafo 3º do mesmo artigo que o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo será submetido à do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Continuando no delineamento da política, a PL propõe no art. nº 23 que para o cumprimento das medidas socioeducativas deverá haver um instrumento de previsão, registro e gestão das atividades, o denominado Plano Individual para ser realizado conjuntamente com o adolescente. A elaboração deste Plano será de responsabilidade da equipe técnica do programa de atendimento, onde se respeitará a opinião do adolescente, tendo a contribuição dos pais e/ou responsáveis nos termos da lei.

O PL determina o prazo de quinze dias para elaboração do plano individual, para o cumprimento das medidas de prestação de serviços à comunidade e de liberdade assistida, a partir da inserção do adolescente no programa de atendimento e submetido à homologação judicial até três dias após conclusão do mesmo. A construção do Plano Individual será a partir do acesso as informações constantes dos autos do procedimento de apuração do ato infracional e aos dos procedimentos de apuração de outros atos infracionais atribuídos ao mesmo adolescente, conforme estabelecido no Art. nº 28 do Projeto de Lei.

Os Programas de Atendimento de cumprimento de medida socioeducativa, promovidos por entidades de atendimento⁵⁶ governamentais e não governamentais, deverão inscrever-se no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e obedecer às diretrizes fixadas por ele. E os Programas, além de especificarem o regime, deverão atender os requisitos⁵⁷ exigidos pelo Conselho.

No que se refere aos Programas de Meio aberto, objeto desta dissertação, o PL estabelece no Art. nº 33 e respectivos incisos que é preciso I- selecionar, credenciar orientadores para acompanhar e avaliar o cumprimento da medida; II- receber o adolescente e seus pais ou responsável e orientá-los sobre a finalidade da medida e sobre a organização e funcionamento do programa; III- encaminhar o adolescente para orientador credenciado e IV- avaliar, com o orientador, a

⁵⁶ Art. 31, § 2º do PL – Entende-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.

⁵⁷ Art. 32 e respectivos incisos do PL.

evolução da medida e encaminhar à autoridade judiciária o relatório do caso, e propor, se for o caso, à autoridade judiciária a substituição ou a extinção da medida.

O artigo delineado é referência para estruturação dos programas de atendimento nas entidades. E se essas diretrizes forem cumpridas de forma linear, respeitando as respectivas nuances da realidade de cada entidade, a tendência é obter êxito na execução das medidas em meio aberto.

O PL que institui o SINASE reforça a Doutrina da Proteção Integral, destaca a necessidade de integração das políticas públicas, entende a importância, define e determina o processo de avaliar, acompanhar e monitorar a aplicação e execução da medida. Respeita a individualidade e singularidade do adolescente, assim como, clama a participação de todos – incluindo família, sociedade civil, instituições privadas e assistenciais, principalmente o Estado, que tem o papel de garantir e assegurar os direitos dos cidadãos.

O SINASE, na sociedade brasileira, conforme configuração de suas diretrizes representa a materialidade das lutas e mudanças jurídico-institucionais e administrativas no atendimento do adolescente autor de ato infracional ocorrido. É o sistema que coaduna com o Estatuto no momento em que contempla em suas diretrizes a “natureza pedagógica” da medida socioeducativa, reforçando-a como estratégia para reverter à prática indiscriminada da internação dos adolescentes, assim como reversão dos altos índices de reincidência, punição e violência. Tendo o Estado e a Sociedade Civil em esforço conjunto para efetivar a política de atendimento conforme preceitos do ECA; traduzindo-se em articulação do sistema de garantia de direitos e atuação integrada para assegurar a proteção integral de milhares de crianças e adolescentes, principalmente, àquelas que estão em estado de vulnerabilidade pessoal e social.

No entanto, o teor de importância do SINASE e a necessidade de agilidade na homologação do Projeto de Lei, na prática, não correspondem à prioridade absoluta à infância e adolescência brasileiras, pois já são quatro anos que se encontra em tramitação. Ou seja, ainda não chegou ao Congresso Nacional para ser votado e sancionado, pelo Presidente da República, como lei. Das informações sobre a tramitação do PL que constam no *sítio*⁵⁸ da Câmara dos Deputados é que

⁵⁸ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=360092>

em 23 de junho de 2009 foi deferida pela Presidência a revisão da redação final do Projeto em decorrência do acolhimento à Questão de Ordem n. 490, de 2009, da Relatora, Dep. Rita Camata (PMDB-ES). E tendo como última Ação Legislativa se realizou uma remessa, pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA), ao Senado Federal por meio do Ofício nº 675/09/PS-GSE em 30 de junho de 2009.

O SINASE como documento teórico técnico-operacional de execução de medidas socioeducativas preconiza *diretrizes pedagógicas*⁵⁹ ao invés de ações sancionatórias e repressivas. As diretrizes fundamentam-se por uma perspectiva ético-pedagógica, projeto pedagógico que oriente as ações socioeducativas, participação crítica dos adolescentes na elaboração, monitoramento e avaliação das práticas sociais desenvolvidas; exigência e compreensão, enquanto elementos primordiais de reconhecimento e respeito ao adolescente durante o atendimento socioeducativo; respeito à singularidade do adolescente, presença educativa e exemplaridade como condições necessárias na ação socioeducativa; horizontalidade na socialização de informações e saberes junto à equipe multiprofissional; diretividade no processo socioeducativa, onde pressupõe interação entre adolescentes, técnicos e educadores; respeito à diversidade étnico-racial, de gênero e de orientação sexual e participação ativa da família e comunidade na experiência socioeducativa e formação continuada dos atores sociais para obtenção de capacidade técnica e humana permanente por meio de conteúdo relacionado aos direitos humanos. Estas são algumas das diretrizes norteadoras do processo educativo em busca da formação cidadã, embasadas no respeito à singularidade, peculiaridade do adolescente em processo de formação humana. As diretrizes são elementos fundantes das entidades executoras dos Programas de Atendimento Socioeducativo. Conforme sinalizado no SINASE:

“Os parâmetros norteadores da ação e gestão pedagógicas para as entidades e/ou programas de atendimento que executam a internação provisória e as medidas socioeducativas devem propiciar ao adolescente o acesso a direitos e às oportunidades de superação de sua situação de exclusão, de ressignificação de valores, bem como o acesso à formação de valores para a participação na vida social, vez que as medidas socioeducativas possuem uma dimensão jurídico-sancionatória e uma dimensão substancial ético-pedagógica” (p. 51).

⁵⁹ Síntese do item sobre Parâmetros da Gestão Pedagógica no atendimento socioeducativo definido no SINASE.

Então, acredita-se que **para propiciar ao adolescente o acesso a direitos e às oportunidades de superação de sua situação de exclusão** é necessário que a gestão dos Programas de Atendimento seja conduzida, fidedignamente, pelas diretrizes pedagógicas propostas no projeto pedagógico institucional. A gestão dos programas, segundo SINASE, deve ser participativa, pois se associa ao compartilhamento de responsabilidades, mediante compromisso coletivo com os resultados.

Para tanto, o SINASE propõe uma Metodologia de Gestão de forma que a estrutura organizacional para gestão dos programas de atendimento tenha um responsável legal pela instituição, uma equipe diretiva e um corpo de diretores e/ou coordenadores dos programas de atendimento socioeducativo formando um colegiado, denominado Grupo Gestor.

Este Grupo Gestor tem o papel de integrar organicamente e sistemicamente o grupo de gestores do sistema socioeducativo; de estabelecer interlocução ativa e participativa entre os diferentes atores que integram as comunidades educativas; assim como, compartilhar coletivamente o poder nos processos decisórios do planejamento à execução das ações (SINASE, 2006, p. 44). Ou seja, o sucesso da gestão do sistema socioeducativo depende da integração dos gestores, interlocução entre os diferentes atores e do compartilhamento do poder nos processos decisórios. E principalmente, da realização de cada etapa da gestão que compreende o planejamento das atividades, definição de missão, dos objetivos, da formação, organização, monitoramento e avaliação dos serviços. O Sistema orienta que os processos de gestão sejam feitos de forma conjunta, configurando-se uma gestão participativa, para proporcionar eficiência, eficácia e efetividade nas repostas dadas às demandas do sistema socioeducativo.

Para Gestão do Sistema Socioeducativo Estadual, Distrital ou Municipal, o SINASE estabelece a formação de um Colegiado Gestor composto pela equipe gerencial/diretiva, pelos diretores do atendimento inicial dos programas que executam a internação provisória e das medidas socioeducativas. O Colegiado Gestor deve ser normatizado e estruturado legalmente conforme a realidade e demandas postas pelo Sistema. Este Colegiado Gestor têm competências de

extrema importância na condução do Sistema Socioeducativo, conforme estabelecido no SINASE⁶⁰ a seguir:

- Coordenar, monitorar e avaliar os programas que compõem o Sistema Socioeducativo;
- Articular estrategicamente com os Conselhos de Direitos;
- Garantir a discussão coletiva dos problemas, a convivência com a pluralidade de idéias e experiências e a obtenção de consensos em prol da qualidade dos serviços e dos valores democráticos;
- Assegurar e consolidar a gestão democrática, participativa e compartilhada do Sistema Socioeducativo em todas as instâncias que o compõem, dentro dos princípios democráticos, visando romper com a histórica cultura autoritária e verticalizada;
- Assegurar à transparência tornando público à sociedade sobre o funcionamento e os resultados obtidos pelo atendimento socioeducativo;
- Elaborar e pactuar o conjunto de normas e regras a serem instituídas, que devem ter correspondência com o SINASE.

As competências propostas, se plenamente realizadas, representam concretude e totalidade no funcionamento do Sistema. Sem dúvida, representam defesa de ações democráticas e comprometidas com a qualidade na oferta dos serviços no atendimento socioeducativo.

O SINASE propões iniciativas inovadoras fundamentadas pelos valores democráticos que objetivam impulsionar, estabelecer implantar, e implementar um sistema socioeducativo embasados pelos mais novos parâmetros de defesa dos direitos humanos dos adolescentes. Para tanto objetiva, orienta, incentiva, a partir de uma gestão participativa, que se congreguem vários dispositivos⁶¹ para formação de uma Comunidade Socioeducativa. A compreensão é que esta Comunidade, composta por profissionais e adolescentes das Unidades e/ou dos programas de atendimento socioeducativo, conduza *as operações de deliberação, planejamento, execução, monitoramento, avaliação e redirecionamento das ações*

⁶⁰ SINASE, 2006, p.45.

⁶¹ Consultar a definição na publicação SINASE, 2006, p.46 e 47.

de forma coletiva, respeitando as peculiaridades e singularidades dos participantes (SINASE, 2006, p. 46).

Contudo a condução de êxito da referida gestão, não pode perder de vista, a preocupação em estruturar os recursos humanos⁶² das organizações e dos programas de atendimento socioeducativo, com pessoal que detenha competência técnica e habilidades que propiciem e interrelação com os adolescentes sobe a égide dos direitos humanos, onde se constitua uma relação educativa. E ainda, o SINASE, aponta que a construção dessa relação educativa requer que o profissional tenha tempo disponível para realizar observações com a intenção de solidificar uma interação com o adolescente. Para tanto, em busca de qualidade no atendimento propõe um grupo reduzido para o profissional se responsabilizar. Com isso, o Sistema faz uma previsão de equipe mínima para execução de cada modalidade de atendimento socioeducativo do meio aberto e fechado.

O processo de implementação das modalidades de atendimento em meio aberto: prestação de serviço à comunidade (PSC) e liberdade assistida (LA) são objeto de estudo da referida dissertação. A PSC é uma medida socioeducativa que se configura por uma ação pedagógica e proporciona a descoberta de novas potencialidades favorecendo a construção do futuro. Para execução desta medida previu-se uma equipe mínima formada por 01 técnico (para cada vinte adolescentes) e uma referência socioeducativa⁶³ (profissional de nível superior para grupo de até dez adolescentes) e um orientador socioeducativo (para até dois adolescentes simultaneamente).

A medida socioeducativa de liberdade assistida objetiva acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente a partir de uma intervenção e ação socioeducativa com ênfase na vida social⁶⁴, possibilitando a integração e a inclusão social do mesmo. Assim como a garantia de atendimento jurídico e psicossocial, seja no programa ou nos serviços disponíveis na rede. Para execução dessa medida, o SINASE prevê uma equipe mínima (composta por técnicos de diferentes áreas do conhecimento) pautada pela quantidade de adolescentes a serem atendidos. Então, o SINASE define

⁶² O SINASE traz algumas orientações quanto a seleção de pessoal.

⁶³ É o profissional de nível superior ou com função de gerência ou coordenação nos locais de prestação de serviço comunitário, que será responsável geral tanto pelos adolescentes prestadores do serviço comunitário quanto pelo funcionário guia. (SINASE, 2006: 48)

⁶⁴ Grupos em que o adolescente está inserido que constitui as suas relações sociais: família, escola, trabalho, profissionalização e comunidade.

1) na Liberdade Assistida Comunitária (LAC), cada técnico terá sob sua responsabilidade vinte orientadores comunitários. E cada orientador comunitário acompanhará até dois adolescentes simultaneamente;

2) na Liberdade Assistida Institucional (LAI)⁶⁵, cada técnico acompanhará simultaneamente no máximo a vinte adolescentes.

A estruturação de atendimento é imprescindível para acompanhamento e monitoramento da execução das medidas socioeducativas em que estão inseridos os adolescentes, com foco, principalmente, na superação das dificuldades e contribuição na formação de cidadãos potencializados para construir um futuro mais promissor.

A política de atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa que vem sendo descrita se materializa com o pleno funcionamento dos órgãos que compõe o Sistema. O SINASE será composto pelos Órgãos de Deliberação, Órgãos de Gestão e Execução da Política, Entidades de Atendimento, Órgãos de Controle e Financiamento.

Os Órgãos de Deliberação são os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente que formulam a política juntamente com a sociedade civil e o Poder Executivo, assim como decidem/resolvem sobre quaisquer assuntos da área da infância e da juventude.

Os Órgãos de Gestão e Execução da Política⁶⁶, executados por órgãos da administração pública, são aqueles responsáveis pela coordenação do Sistema Socioeducativo formados pelas políticas, planos, programas e outras ações previstas para o atendimento dos adolescentes, autores do ato infracional.

As Entidades de Atendimento são de caráter público e responsável pela instalação e manutenção da Unidade, pelos recursos humanos e pelos materiais necessários ao desenvolvimento de programas de atendimento.

Os Órgãos de Controle são aqueles responsáveis pelo controle interno e externo da administração pública. Para tanto, os órgãos do controle administrativo e judicial das ações pertinentes à área da Infância e Juventude estão agrupados da seguinte forma:

⁶⁵ Na Liberdade Assistida Institucional entende-se que os técnicos, contratados pela instituição executora, é que fazem diretamente acompanhamento com os adolescentes não existindo a figura do orientador comunitário. (SINASE, 2006, P. 49)

⁶⁶ SINASE, 2006: 39,40 e 41. Ler o capítulo sobre Organização do SINASE quanto às responsabilidades dos órgãos.

a) UNIÃO- CONANDA- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Controladoria Geral da União; Congresso Nacional; Tribunal de Contas da União; Ministério Público e Poder Judiciário.

b) ESTADO - CEDCA- Conselho Estadual da Criança e do Adolescente; Órgãos de controle interno à Administração Estadual; Poder Legislativo Estadual; Tribunal de Contas do Estado; Ministério Público; Poder Judiciário e Conselho Tutelar.

c) DISTRITO FEDERAL - Conselho Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA); Órgãos de controle interno à Administração Distrital; Poder Legislativo Distrital; Tribunal de Contas do Distrito Federal e Territórios; Ministério Público; Poder Judiciário e Conselho Tutelar e;

d) MUNICÍPIO – CMDCA- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Órgãos de controle interno à Administração Municipal; Poder Legislativo Municipal; Tribunal ou Conselho de Contas do Município; Ministério Público; Poder Judiciário e Conselho Tutelar.

O controle da administração pública se fundamenta no exercício democrático. O que se espera é que os órgãos de controle administrativo garantam a legitimidade e eficiência das ações. Toda política pública deve ter um acompanhamento periódico para averiguar se as atividades públicas estão dentro da legalidade, se as ações administrativas correspondem às diretrizes constitucionais, assim como, requerer e motivar a participação da sociedade civil no lhe couber intervir.

O CONANDA cumprindo o seu papel deliberativo e de controle sobre a política pública de atendimento ao adolescente, autor de ato infracional na VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente com o tema “Concretizar Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: Um Investimento Obrigatório” - por meio da RESOLUÇÃO N.º 129 DE 12 DE DEZEMBRO DE 2007, deliberou que deva-se *“Implantar e ou implementar os programas de medidas socioeducativas em meio aberto, (Liberdade Assistida e Prestação de Serviços Comunitários) de forma municipalizada, com o co-financiamento das três esferas de governo”*.

O SINASE orienta a implantação e implementação dos programas, projetos, serviços ou/e ações que sejam realizadas no âmbito do Sistema Socioeducativo

Distrital, Estadual e Municipal⁶⁷, mas a Resolução nº 129 dispõe sobre a realização de programas de medidas socioeducativas em meio aberto municipal. Não reforça a diretriz do SINASE em estruturar o Sistema Socioeducativo nas às três esferas de governo. A organização do Sistema deveria preceder a execução dos programas de atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. A proposta deveria ser que em paralelo a estruturação do Sistema se realizasse a oferta desses programas de atendimento. A implantação do Sistema, conforme as diretrizes legais⁶⁸ estabelecidas daria mais respaldo ao atendimento socioeducativo em qualquer esfera de governo.

É válido ressaltar que o financiamento do SINASE será por meio dos recursos do orçamento da Seguridade Social e de outras fontes conforme previsto no artigo 195 da Constituição Federal. O SINASE, no que tange ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fundamenta-se no artigo 227, sobre ressalva do parágrafo 7º que leva em consideração o disposto no artigo 2004 da Constituição Federal.

O pressuposto do SINASE é que haja integração das políticas públicas para o atendimento dos direitos do adolescente em conflito com a lei, conforme previsto no ECA e na Constituição Federal. A integração parte da constituição do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) para efetivar e implementar a Doutrina de Proteção Integral de crianças e adolescentes. Para tanto o SGD é integrado a outros subsistemas que contribuem. Dentre os subsistemas, conforme sinalizado no guia SINASE (2006) há “aqueles que regem as políticas sociais básicas, de assistência social, de proteção especial e de justiça voltados ao atendimento de crianças e adolescentes.” (p. 23) E o SINASE se constitui um subsistema específico para atender o adolescente em conflito com a lei “desde o processo de apuração, aplicação e execução de medida socioeducativa” (p. 23).

O SINASE tem uma interface e comunicação com os demais subsistemas internos ao Sistema de Garantia de Direitos. Ele localiza-se, na relação de gravitação com os demais subsistemas, no centro, pois as diretrizes, princípios, regras, critérios, objetivos e a forma de atendimento do adolescente partem dele. Os outros subsistemas, não se voltam especificamente para os adolescentes, mas

⁶⁷ Ler Capítulo 4 do SINASE sobre Competências e atribuições dos entes federativos.

⁶⁸ O ECA, a Constituição Federal de 1988 e as Regras Mínimas das Nações Unidas.

devem cumprir no que tange a proteção integral, o que a Constituição e ECA estabelecem em termos de prioridade ao atendimento dos adolescentes.

Para tanto, a proposta de integração das políticas públicas, através da interface do Sistema de Garantia de Direitos com os subsistemas, materializados no SINASE, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Assistência Social, no Sistema Educacional, no Sistema de Justiça e Segurança Pública e a participação da sociedade civil representam a possibilidade de concretização dos direitos básicos e sócias do público em questão.

Independente de oficialização do SINASE, mesmo, há linha de integração, e respondendo a normativa constitucional e o estabelecido no ECA, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, no uso de suas atribuições legais, objetivando cumprir a deliberação traçada na VII Conferência Nacional de Assistência Social instituiu a Portaria nº 222 de 30 de junho de 2008 que dispõe sobre o cofinanciamento Federal para a implementação do Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto com recursos do Fundo Nacional da Assistência Social.

A partir do ano de 2008, através do Decreto nº 222, o DEGASE- Departamento Geral de Ações Socioeducativas do Estado do Rio de Janeiro agora vinculado a Secretaria Estadual de Educação, inicia, gradativamente, transferência da medida socioeducativa *de liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade* para responsabilidade da Política de Assistência Social dos Municípios. Desde então, foi direcionado a execução do atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.

Especificamente, no Estado do Rio de Janeiro, com a perspectiva de assegurar a Doutrina da Proteção Integral no atendimento ao adolescente em conflito com a lei, o DEGASE (Departamento Geral de Ações Socioeducativas) tornou-se o órgão responsável pela execução das medidas socioeducativas, criado pelo Decreto 18.493 de 26/01/1993.

À época era órgão vinculado à Secretaria de Estado de Justiça e Interior que administrava instituições de cumprimento de medida privativa de liberdade e os Centros de Recursos Integrados de Atendimento ao Menor (Criams) que executavam as medidas de semiliberdade e liberdade assistida.

A SEASDH- Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro, através da Superintendência de Proteção Especial, desde o cofinanciamento ofereceu aos municípios Capacitação e Assessoramento para a implantação e implementação do Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade previsto e já garantido na Política Nacional de Assistência Social.

Assim o Estado com intuito de prestar assistência técnica aos Municípios na construção e na implementação do Sistema Socioeducativo, nele compreendidas as políticas, planos, programas e demais ações voltadas ao atendimento ao adolescente a quem se atribui ato infracional desde o processo de apuração, aplicação e execução de medida socioeducativa (SINASE 2006 p.37) realizou as seguintes ações⁶⁹:

a)No ano de 2008 uma capacitação para implantar o Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de Medida Socieducativa em Meio Aberto;

b)De maio a outubro de 2010 contribui na estruturação do Curso Operadores do Sistema Socieducativo, assim como pactua com os gestores através de uma Carta Compromisso a participação dos técnicos dos CREAS até o término do Curso.

c)Oferta capacitação em agosto de 2010 com a perspectiva de continuar com a implantação do Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de Medida Socieducativa em Meio Aberto em mais 08 municípios a partir da Expansão Qualificada do MDS.

d)Realiza trabalho de assessoria aos Municípios para orientação quanto ao processo de implementação do Serviço no âmbito municipal.

O DEGASE – Departamento Geral de Ações Socioeducativas enquanto órgão do Estado, como já dito, se colocando no papel de cooperado técnico aos municípios, entre 2008 e 2009 em parceria SEDH/PR realizou 08 Seminários de

⁶⁹ A síntese destes dados foram feitas pela referida pesquisadora a partir de uma apresentação em Power Point para o Encontro Estadual de assessoramento sobre implantação e implementação do Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de Medida Socieducativa em Meio Aberto aos municípios do Estado do Rio de Janeiro realizado pela Superintendência de Proteção Especial da SEASDH-RJ. Agosto de 2010.

Mobilização para Implementação das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto no Estado do Rio de Janeiro.

Ainda em 2009, o DEGASE participa de uma chamada pública apresentando um projeto de curso para capacitar os operadores do sistema socioeducativo da Política Municipal de Assistência Social através dos CREAS. O Governo Federal avalia o projeto do Estado do Rio de Janeiro como a melhor proposta apresentada em Medidas em Meio Aberto. Então A Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República - SEDH/PR estabelece nova parceria com o Estado do Rio de Janeiro⁷⁰ para realização de um Curso de Capacitação para os técnicos dos CREAS.

A Capacitação ofertada foi intitulada de Curso de Formação Continuada para Operadores de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto e realizado entre os meses de maio de outubro de 2010 com carga horária de 160 horas para 55 municípios do Rio de Janeiro dividido em cinco pólos: Capital, Niterói, Caxias, Nova Iguaçu, Barra Mansa, Nova Friburgo e Macaé. O curso foi organizado por módulos visando preparar os técnicos a partir dos eixos da Intersetorialidade, Instrumentos Legais e Normativos, Projeto Político Pedagógico e Gestão e Financiamento do Sistema Socioeducativo. Ressalta-se que dos municípios participantes apenas 43 recebem cofinanciamento para implantar a medida socioeducativa no município.

E ainda para formalmente firmar a parceria e trabalhar de forma intersetorial foi Criado o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços⁷¹ entre a Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos e a Secretaria Estadual de Educação no ano de 2010 através do Departamento Geral de Ações Socioeducativas, DEGASE, que estabelece em seu Art. 1º acordar competências, atribuições e recomendações para implementação das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto nos municípios, tendo por base o SUAS e o SINASE.

⁷⁰ Esta parceria através da Secretaria Estadual de Educação- SEEDUC/DEGASE /ESGSE Paulo Freire - Termo Aditivo nº 02 – Convênio 076/2007 – para realização Capacitação dos CREAS. Parceria entre a EASDH/SEEDUC/DEGASE através do Protocolo de Gestão Integrada

⁷¹ Convênio 076/2009 – SEDH / PR – DEGASE / ESGSE – Gestão Integrada / SEASDH. Até o ano de 2011, ainda não havia sido homologado.

4.3.1.

A Lei do SINASE: avanços e conquistas

O item anterior foi um esforço de analisar as propostas do Projeto de Lei – PL nº1627/2007 que se fundamenta na instituição do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE e a regulamentação da execução das medidas socioeducativas destinadas aos adolescentes em cometimento de ato infracional. Então, o PL foi sancionado como lei e conseguiu consolidar objetivos previstos no seu escopo.

Como no processo de finalização desta dissertação o PL – proveniente da Resolução de nº 119 do CONANDA, após, praticamente, cinco de anos de tramitação entre Câmara dos Deputados, Senado Federal e Presidência da República, o documento SINASE é instituído através da Lei nº 12.594 em 18 de Janeiro de 2012. Para tanto, compreende-se, necessário, identificar o quê da Resolução/PL se conseguiu incorporar a Lei.

A Lei reafirma os objetivos da PL e se apresenta como avanço no que tange o estabelecimento de parâmetros para a execução das medidas socioeducativas e de orientações legalmente aceitas. Ou seja, “A nova lei traz regras e critérios que norteiam essa execução, abrangendo todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento ao adolescente em conflito com a lei” (FONSECA, 2012). Torna-se, realmente, a base norteadora de implementação da política de atendimento ao adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas. Dentre os objetivos propostos pela PL, o referido trabalho destacou três (descritos na pág. 66) por tê-los como alicerces da condução da política nacional:

1) Padronização da política em território nacional - Todos os entes federados deverão implementar a política respeitando as devidas competências conforme estabelecidos nos artigos 1º ao 6º da Lei 12.594/2012. Nos referidos artigos definem a abrangência da política, estabelece-se a estrutura organizacional, funcional, financeira do sistema socioeducativo nacionalmente.

2) Criação do PIA –Plano Individual de Atendimento – Apesar do ECA estabelecer que os pais/responsáveis devam participar de todo processo de medidas de promoção de direitos e de proteção a criança e ao adolescente (art. 100, § único e inciso XII do ECA). A nova Lei traz um sentido muito mais obrigatório e nitidamente expresso, da participação dos pais, na elaboração do PIA. Ou seja, o Plano, além de responsabilidade da equipe técnica, deve ter participação efetiva do adolescente e da respectiva família (Art. 53). Sob um prazo, previamente, delimitado: 45 dias para medidas de semiliberdade e internação (par. único do Art. 55). E para os casos de liberdade assistida e prestação de serviço a comunidade são 15 dias (Art. 56).

3) Alteração de artigos do ECA: referente a celeridade no andamento dos recursos processuais com a perspectiva de evitar que adolescentes, percam parte de sua vida internados ou quiçá grande parte dela. Dentro deste aspecto a nova lei estabelece que os prazos de cumprimento de das modalidades de medidas não sejam excedidos.

- Unificação de medidas: o adolescente possa ser alvo de um único processo de execução, embora tenha lhe sido aplicado várias modalidades de medidas socioeducativas. Não se observa o prazo máximo de duração da modalidade da medida (cf. art. 45, §1º, da Lei nº 12.594/2012). Até então, para cada ato infracional cometido lhe era conferido um processo de execução de medida. O adolescente não deixará de cumprir a medida socioeducativa, mas buscar-se-á respeitar o princípio da brevidade, intervenção mínima e da proteção integral (Art. nº 100, caput e par. único, do ECA e art. 35, da Lei nº 12.594/2012). O adolescente cumprirá em um período de tempo medidas de uma mesma modalidade. Não precisando cumprir uma modalidade da medida socioeducativa várias vezes por determinação judicial. Vale registrar que isto só tem validade para atos praticados antes do início da execução da medida original.

A nova lei traz um grande reforço na valorização e reconhecimento dos princípios que compreendem e respeitam o as etapas de desenvolvimento humano. Há a responsabilização do ato cometido pelo adolescente, sem perder de vista uma proposta pedagógica que busque integração e ressocialização do adolescente conforme previsto no art. 52, par. único, da Lei nº 12.594/2012.