

3

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA A CRIANÇA E A JUVENTUDE NO BRASIL

Com relação à criança e jovem que comete algum tipo de delito, já é aceito, pela maioria dos países, a ideia de que estes necessitam de um tratamento especial. Esta constatação tem o reconhecimento em nível internacional, pelos inúmeros instrumentos legais elaborados especificamente para a proteção das crianças e dos adolescentes. Este arcabouço jurídico internacional integra o Sistema de Justiça Juvenil.

Antes de fazermos uma análise acerca da Política de Assistência a Criança e a Juventude no Brasil, no que se refere a legislação brasileira, teceremos alguns comentários sobre os principais instrumentos que compõem o Sistema de Justiça Juvenil Internacional, que serviram de base para elaboração de alguns dos documentos para a área de infância e juventude no Brasil.

O Sistema de Justiça Juvenil Internacional compreende um conjunto de legislação que visa à proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes quando entram no sistema judiciário. Seu objetivo é, portanto, o de garantir para esta população a responsabilização de seus atos, mediante os termos garantidos pela condição de estarem em desenvolvimento. No quadro 7, que elaboramos, apresentamos as principais legislações pertinentes e suas especificidades.

Quadro 7 - Sistema de Justiça Juvenil Internacional:

Legislação	Garantias
Declaração de Genebra (1924) – Assembleia Geral das Nações Unidas-adotada em 26 de setembro de 1924	Considera o dever da humanidade em relação à infância a quem cabe “protegê-la acima de qualquer consideração de raça, nacionalidade ou crença”.
Declaração Universal dos Direitos do Homem. Adotada e proclamada pela Resolução nº 217-a (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), em 10/12/1948.	Estabeleceu alguns princípios de proteção à família e a seus membros assumindo, expressamente, no seu art. 25 item 2, que “a maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais.
Declaração Universal dos Direitos da Criança – Aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10/11/1959, por meio da Resolução nº 1.386 (XIV) da qual o Brasil é um signatário.	Considera que a criança deve ter uma infância feliz e possa usufruir, em seu próprio benefício e no da sociedade, os direitos e as liberdades nela elencados. É uma recomendação para os Estados, não um instrumento obrigatório.
Convenção Interamericana de Direitos Humanos (OEA 1969). Ratificado pelo Brasil em 06/11/1992, Decreto nº 678	Conhecida como “Pacto de San José”, possui normas específicas de proteção à família e à infância, afirmando, no artigo 19 que “toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte de sua família, da sociedade e do Estado”.

Regras de Beijing ou Regras mínimas da ONU para a administração da Justiça de Menores (1985). Resolução nº 40/33, de 29/11/1985.	Apresenta um conjunto de normas que refletem as condições mínimas aceitáveis pela ONU para o tratamento de menores de 18 anos que cometem ato infracional, não importando o sistema jurídico que pertençam. Recomenda que, cada sistema judiciário nacional, expresse conjunto de normas para estes jovens e as instituições responsáveis pelo seu atendimento.
Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) da ONU - Resolução 44/25 da ONU, de 20/11/1989. Ratificada pelo Brasil pelo Decreto nº 99.710, de 21/09/1990.	Tem como objetivo destacar a preocupação com a criança e seu pleno desenvolvimento. Sendo um Tratado, os países membros, tem obrigação legal de assegurar que os dispositivos sejam efetivamente cumpridos.
Diretrizes de Ryad para a prevenção da delinquência juvenil – ONU (1990). Resolução nº 45/112, de 14/12/1990.	Avalia que a prevenção seja o melhor instrumento para que os jovens não cometam ato infracional.
Regras mínimas das Nações Unidas para a proteção de jovens privados de liberdade – ONU (1990). Resolução nº 45/113, de 14/12/1990.	Tem como objetivo constituir normas mínimas para a proteção de jovens privados de liberdade

FONTE:Organização das Nações Unidas/2010.

No Brasil, o Sistema de Justiça Juvenil, é chamado de Sistema de Justiça da Infância e Juventude, e envolve um conjunto de regras fundamentadas nos instrumentos internacionais citados. Salientamos que como a temática do jovem que comete ato infracional é assunto constante na pauta dos Direitos tem por referência o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos.

No Brasil, é a partir da Constituição Federal de 1988 que o Estado passa a atuar mais efetivamente na área social, sobretudo no que diz respeito às questões referentes a criança e ao adolescente. Uma nova Política de Assistência Social é concebida, tendo como pano de fundo a proteção e a seguridade social como uma das funções do Estado. Esta lógica muda um conceito anterior da assistência social como um conjunto de iniciativas de caráter assistencialista. Desse modo, a regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social, em 1993, a partir da importância dada a assistência social na Constituição Federal, constitui-se um marco na política de Assistência Social no país. Em 2004, com um texto mais abrangente, é regulamentado a Política Nacional de Assistência Social (PNAS)¹

Salientamos que os estudos de ARANTES e ZAMORA (2005), ARANTES (2009) e de RIZZINI e RIZZINI (2004), analisam profundamente a história da assistência a infância no Brasil. Salientamos ainda que algumas das ações que foram estabelecidas na Política Nacional de Assistência Social, tiveram como inspiração as

¹ Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social, a PNAS “é uma política que junto com as políticas setoriais, considera as desigualdades sócio-territoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender à sociedade e à universalização dos direitos sociais. O público dessa política são os cidadãos e grupos que se encontram em situações de risco”(p.42,2004).

legislações internacionais, conforme mostradas no quadro 7. Assim, tendo em vista os processos históricos de cada texto legal, bem como suas concepções, resolvemos, de forma sintética, apresentar os principais instrumentos na área de infância e juventude.

3.1 O CÓDIGO DE MENORES DE 1927

No Brasil, a partir de 1916, passa a vigorar um Código Civil, que tinha como objetivo regular os direitos individuais, de propriedade e o Direito de Família. Com relação às questões penais, o marco regulamentar era realizado pelo Código Penal de 1890. Este atribuía à polícia a função de reprimir a criminalidade juvenil.

A criança e jovem era vista como um problema social e muitos que não tinham a proteção da família e por isso estavam expostos a situações de vulnerabilidade, praticando pequenos delitos. Esse Código Penal estabelecia que crianças a partir de nove anos de idade estavam sujeitas aos dispositivos elencados e, portanto, poderia sofrer processo criminal.

A partir de 1920, houve uma intensa preocupação em organizar uma legislação específica que atuasse com este público, sem deixar de lado a preocupação com a proteção da criança e do jovem. Assim, o legislador da época, passa a denominar “Menor” este segmento da população, fazendo uma diferenciação entre “menor abandonado” e “menor delinquente”. Para os padrões sociais da época, a criança menor de 14 anos, não seria submetida a processo. Somente entre 14 e 18 anos, é que estes poderiam sofrer algum processo criminal, mas de forma especial.

Neste sentido, alguns representantes da sociedade como juristas e médicos, passam a exigir que a criança e o jovem sejam tratados de forma diferenciada. Assim, em 12 de Outubro de 1927, foi regulamentado o Decreto Lei Nº 17.943, instituindo o Código de Menores, organizado pelo Juiz de Direito Cândido de Albuquerque Mello Mattos. Considerando este contexto histórico, o Código do Menor, propunha a proteção e assistência ao menor, além de extinguir a “roda dos expostos”. Esse Código apresentava o termo “menor”, que passou a indicar a existência no contexto social da época, de vários termos para se referir a criança e ao adolescente: os termos criança, menino, menina, garotos, garotas, indicavam aqueles que estavam, de certo

modo, protegidos por suas famílias. Já o termo “menor”, continha em si um tom pejorativo, que se referiam as crianças e adolescentes abandonadas ou que praticavam pequenos crimes. Esse termo ainda está associado a estas características. As categorias de “menor abandonado” e “menor infrator”, também estão elencadas nesse texto legal.

No Código de Menores de 1927, as crianças e jovens abandonados passaram a ter a proteção e tutela do Estado. Entretanto, foi na questão referente a punição da criança e jovem que houve os maiores avanços, se comparados aos do Código Penal de 1890. Segundo o artigo 68 do Código de Menores:

“O menor de 14 anos, indigitado autor ou cúmplice de fato qualificado como crime ou contravenção, não será submetido a processo penal de espécie alguma; a autoridade competente tomará somente as informações precisas, registrando-as, sobre o fato punível e seus agentes, o estado físico, mental e moral do menor, e a situação social, moral e econômica dos pais ou tutor ou pessoa em cujo guarda viva”. (pág. 27, 1927)

Entretanto, se essas crianças, chamadas pelo Código de “delinquentes juvenis”, cometerem algum crime, a mesma legislação, nos parágrafos segundo e terceiro do artigo supracitado, estabelece que:

§ 2º Si o menor for abandonado, pervertido ou estiver em perigo de o ser, a autoridade competente proverá a sua colocação em asilo casa de educação, escola de preservação ou confiará a pessoa idônea por todo o tempo necessário á sua educação contanto que não ultrapasse a idade de 21 anos.

§ 3º si o menor não for abandonado, nem pervertido, nem estiver em perigo do o ser, nem precisar de tratamento especial, a autoridade o deixará com os pais ou tutor ou pessoa sob cuja guarda viva, podendo fazê-lo mediante condições que julgar úteis. (pág.28, 1927).

Com relação aos maiores de 14 anos de idade, estes estão sujeitos a processo criminal, mas, de forma “especial”, conforme elencado no artigo 69 do Código de Menores de 1927.

A partir do Código de Menores de 1927, o Estado passou a interferir de maneira mais incisiva na vida de crianças e jovens abandonadas ou que eram considerados “delinquentes”. Segundo o artigo 64, “Os menores confiados a particulares, a institutos ou associações, ficam sob a vigilância do Estado, representado pela autoridade competente” (pág.23,1927).

No Governo do Presidente Getúlio Vargas foram criadas, sob a perspectiva do Código de 1927, algumas instituições que tinham por objetivo a proteção das crianças e jovens pobres do país. Dentre elas, citamos:

O Departamento Nacional da Criança (DNCr) – esta Instituição era vinculada ao Ministério da Educação e Saúde, sendo responsável pela política sobre os “menores” do Governo de Getúlio Vargas. Foram privilegiados o apoio a família e a mãe, por ser esta responsável pela educação, saúde e cuidados da criança.

O Serviço de Assistência ao Menor (SAM)- foi criado em novembro de 1941 pelo Decreto-Lei nº 3.799, com a finalidade de centralizar a assistência ao “menor”, tendo em vista que o modelo do Departamento Nacional da Criança, não teve o resultado esperado. Controlar os serviços de assistência a partir de atividades educacionais, médicas e psicológicas para os “menores”, foi um dos grandes objetivos do SAM. O artigo segundo estabelecia a finalidade do Serviço de Assistência ao Menor (SAM):

- a) sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinquentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares;
- b) proceder à investigação social e ao exame médico psicopedagógico dos menores desvalidos e delinquentes;
- c) abrigar os menores, á disposição do Juízo de Menores do Distrito Federal;
- d) recolher os menores em estabelecimentos adequados, a fim de ministrá-lhes educação, instrução e tratamento somato-psíquico, até o seu desligamento;
- e) estudar as causas do abandono e da delinquência infantil para a orientação dos poderes públicos;
- f) promover a publicação periódica dos resultados de pesquisas, estudos e estatísticas.

O texto diferenciava os “menores”, entre o carente e abandonado e o autor de crime. Aos primeiros, era fornecido atendimento em patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem profissional. Os outros eram recolhidos a internatos, reformatórios e casas de correção. Entretanto, eram constantes as denúncias de maus tratos aos “menores” internados nas unidades do Serviço de Assistência ao Menor, bem como sua total ineficácia quanto aos trabalhos desenvolvidos no sentido de “recuperar” os menores. Mesmo parte da sociedade denunciando aos os abusos cometidos no SAM, não houve qualquer alteração no quadro de atendimento aos “menores delinquentes”. Ficou conhecido como “internato dos horrores”, tendo sido desativado em 1964.

A Legião Brasileira de Assistência (LBA)- criada em 1942, tinha por objetivo amparar as famílias em que os homens que haviam participado da segunda guerra mundial, tinham falecido. Apesar de possuir uma equipe de técnicos, era coordenada pelas primeiras damas do país, o que caracterizou uma imagem de ações clientelistas, filantrópicas e atreladas aos interesses políticos da gestão governamental vigente.

O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)- Esta instituição foi criada pelo Decreto-lei Nº 4048 de Janeiro de 1942, com a finalidade de oferecer cursos de formação e aperfeiçoamento profissional para os trabalhadores. Ela tem um caráter privado e está vinculada à Confederação Nacional da Indústria. Seus recursos são oriundos da contribuição compulsória de 1% da folha de pagamento dos estabelecimentos industriais do país. Foi criada a partir dos cursos de formação profissional, a Escola de Aprendizagem, que era destinada aos filhos dos trabalhadores na faixa etária de 14 a 18 anos de idade.

O Serviço Social do Comércio (SESC)- Criado em 1946, com o objetivo de fornecer aos trabalhadores do comércio e suas famílias, serviços que visassem seu bem estar social. Instituído alguns meses depois da criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, o SESC fazia parte de um movimento intitulado “Carta da Paz Social”, desenvolvido pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e pela Confederação Nacional do Comércio (CNC). Este movimento pregava a união entre empregadores e empregados, com o objetivo do desenvolvimento econômico do país.

Campanha Nacional de Educandários Gratuitos (CNEG)- A Campanha Nacional de Educandários Gratuitos foi um movimento nacional que tinha por objetivo oferecer ensino secundário a população pobre do Brasil. Foi um movimento sem fins lucrativos, mas com o estímulo de verbas públicas. Nasceu com o nome de Campanha dos Educandários Gratuitos, passou a ser denominada de Campanha Nacional de Educandários Gratuitos, adotando posteriormente o nome de Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC).

O Código de Menores de 1927 foi utilizado entre os anos de 1943 a 1964 especialmente para tratar os casos de “delinquência juvenil”. Na década de 60 o Brasil vivia um contexto sócio econômico que passava por grandes transformações: aumento populacional, e como consequência, ampliação das regiões mais pobres, êxodo rural acelerado, dentre outros. Essas questões sociais e mais especificamente o do “menor”, assumem novas dimensões e passa a ser tratado como um “problema social”.

É nessa conjuntura que em 1964, um golpe militar pôs fim ao governo de João Goulart e é criado pela Lei nº 4.513, de 01 de dezembro de 1964 a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM), como uma instituição autônoma financeira e administrativamente, que congregou as ações do extinto Serviço de Assistência ao Menor.

Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM)- A Fundação Nacional do Bem Estar do Menor, foi uma tentativa de formulação de políticas unificada para o atendimento aos menores no Brasil. Nos estados da federação, é criado as Fundações Estaduais de Bem Estar ao Menor (FEBEMs), que executava as diretrizes elaboradas pela FUNABEM. Eram grandes internatos onde os menores eram ficavam a partir da seguinte divisão: os “delinquentes ou infratores”, que eram encaminhados pela justiça e ficavam sob a “proteção” do Estado e os “abandonados” pela família que não possuíam condições de mantê-los, ou os órfãos.

3.2 O CÓDIGO DE MENORES DE 1979

O Código de Menores de 1979 foi sancionado pela Lei 6.697/79. Essa nova legislação para a infância e adolescência, altera as categorias “menor abandonado” e “menor infrator”, pelo termo “menor em situação irregular”, que significava que elas não seriam mais intituladas a partir de sua situação de pobreza ou abandono, passando a identifica-las com esta nomenclatura. Outras categorias também surgiram com o advento dessa legislação, tais como “menores em situação de risco” e ou “em perigo moral e material”. Assim, o Código enfatizava a proteção, assistência e vigilância as crianças e adolescentes menores de 18 anos de idade, que se encontravam nas situações descritas pelo Código no seu artigo segundo:

Art. 2º Para os efeitos deste Código considera-se em situação irregular o menor:

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

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

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

III - em perigo moral, devido a:

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

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

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

VI - autor de infração penal.

Parágrafo único. Entende-se por responsável àquele que, não sendo pai ou mãe, exerce, a qualquer título, vigilância, direção ou educação de menor, ou voluntariamente o traz em seu poder ou companhia, independentemente de ato judicial. (Código de Menores 1979, pág., 05).

A década de 80 marca o período redemocratização do país, e todas as legislações anteriores referentes à criança e adolescente, passam a representar um período da ditadura militar que deveriam ser superadas. Em 1986 é criada a Comissão

Nacional Criança e Constituinte, no sentido de elaborar propostas para o texto Constitucional que estava sendo elaborado. As funções da Fundação Nacional do Bem Estar do Menor foram revistas e esta instituição passou a integrar o Ministério do Interior, que era o responsável pelas políticas nas áreas sociais e de desenvolvimento.

Em 1988, foi promulgada a Constituição Federal, garantindo as crianças e adolescentes à proteção integral do Estado. Segundo o artigo 227:

“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (Artigo 227, pág.67, CF, 1988).

Já o artigo 228, estabelece que: “são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial” (Artigo 228, CF, 1988, pág.). É nesse contexto, que a Constituição Federal do Brasil privilegia a proteção integral da criança e do adolescente, criando uma situação favorável para proposição de uma nova legislação para a infância e adolescência no país.

Sendo alvo de várias críticas, o Código de Menores de 1979, foi substituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990.

3.3

O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA)

O Estatuto da Criança e do Adolescente instituído pela Lei 8.069 de 13 de Julho de 1990 foi fruto das lutas dos movimentos sociais pelo fortalecimento da democracia. Um movimento que antecedeu a implementação do Estatuto, foi a criação do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente- chamado de Fórum DCA, no ano de 1988, que tinha por finalidade desenvolver e divulgar a campanha “Criança Prioridade

Nacional”. Este movimento possibilitou uma grande pressão social no sentido de apontar que crianças e adolescentes eram vítimas de diversos tipos de violências.

Outra mobilização nesse sentido foi à realização de uma ação chamada de “Ciranda da Criança”, que organizou um abraço simbólico no Congresso Nacional objetivando a votação favorável da Emenda Constitucional “Criança Prioridade Nacional”.

Diferente das legislações anteriores referentes a Infância e Juventude, houve uma grande mobilização social sobre a situação das crianças e adolescentes do país. Seu texto faz uma síntese das legislações referentes a infância e juventude, em nível nacional e internacional, que permitiram a formulação da garantia dos direitos das crianças e adolescentes de forma universal.

Segundo o Estatuto as crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e devem ter prioridade absoluta, por estarem em desenvolvimento, nas ações e políticas públicas. Esta ideia está formulada no artigo terceiro que faz a seguinte proposição:

“A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade”. (Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990, pág. 9).

O estabelecimento da Doutrina de Proteção Integral por parte do Estatuto da Criança e do Adolescente veio substituir a visão de repressão e punição adotadas pelas Legislações anteriores, assegurando garantias jurídicas de proteção e medidas socioeducativas para aqueles que cometerem ato infracional. Outra novidade foi a criação dos Conselhos de Direitos nas esferas municipal, estadual e federal, com a participação da sociedade civil organizada. Além desses órgãos, foram instituídos os Conselhos Tutelares, que tem ação no âmbito municipal, como órgão público que atua na defesa do cumprimento dos direitos da criança e adolescentes estabelecidos pelo Estatuto. Os integrantes desses Conselhos são eleitos pela comunidade de cada região do município. PEREIRA (1998) elabora uma síntese, exposto na tabela 15,

sobre os principais aspectos referentes às concepções dos Códigos de Menores e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Tabela 15 - Síntese dos Códigos de Menores (de 1927 e de 1979) e do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Aspecto Considerado	Código de menores (Decreto nº 17943, de 12/10/27)	Código de Menores (Lei nº 6697/79)	Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8069/90)
Concepção política-social implícita	Instrumento de proteção e vigilância da infância e adolescência, vítima da omissão e transgressão da família, em seus direitos básicos.	Instrumento de controle social da infância e da adolescência vítima da omissão e transgressão da família, da sociedade e do Estado em seus direitos básicos.	Instrumento de desenvolvimento social, voltado para o conjunto da população infanto-juvenil do país, garantindo proteção especial àquele segmento considerado de risco social e pessoal.
Visão da criança e do adolescente	Menor abandonado ou delinqüente, objeto de vigilância da autoridade pública (juiz).	Menor em situação irregular, objeto de medidas judiciais.	Sujeito de direitos e pessoa em condição peculiar de desenvolvimento
Mecanismos de participação	Institui o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores, como associação de utilidade pública, com personalidade jurídica. As funções dos Conselheiros, nomeados pelo Governo, eram auxiliares o Juízo de Menores, sendo os Conselheiros denominados "Delegados da Assistência e Proteção aos Menores". Era de competência do juiz, auxiliado pelo Conselho de Assistência e Proteção aos Menores.	Não abria espaço à participação de outros atores, limitando os poderes da autoridade policial judiciária e administrativa.	Institui instâncias colegiadas de participação (Conselhos de Direitos, paritários, Estado e Sociedade Civil), nas três instâncias da administração, e cria no nível municipal os Conselhos Tutelares, formado por membros escolhidos pela sociedade local e encarregados de zelar pelos direitos de crianças e adolescentes.
Fiscalização do cumprimento da lei		Era de competência exclusiva do Juiz e de seu corpo de auxiliares.	Cria instâncias de fiscalização na comunidade, podendo estas utilizar os mecanismos de defesa e proteção dos interesses difusos e coletivos para casos de omissão e transgressões por parte das autoridades públicas.

Fonte: PEREIRA (1998).

A síntese apresentada na tabela 15 enfatiza as mudanças ocorridas nas principais legislações para infância e juventude no Brasil. Percebemos que o Estatuto da Criança e do adolescente proporcionou uma série de modificações na forma como a criança e o adolescente era tratado no país. Verificamos que mais do que uma

mudança no tratamento dado, ou seja, a substituição do termo “menor” por crianças e adolescentes sujeitos de direitos, o que ficou explícito foi uma nova condição sócio jurídica para área da infância e juventude. Nesse sentido, é incontestável a ideia de que após a vigência do ECA, o Estado deva assumir um compromisso maior com suas crianças e adolescentes, sobretudo aquelas em condições de mais vulnerabilidade.

Assim, as determinações do Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceram diretrizes claras no trato da criança e adolescente. Entretanto, no que diz respeito a criança e ao adolescente que cometem algum delito, apesar do texto apontar as medidas socioeducativas cabíveis para cada situação, tornou-se necessário especificar profundamente a forma de operacionalização dessas medidas. É a partir dessa demanda que nasce o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

3.4 O SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE)

A partir de uma resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), em 08 de junho de 2006, foi aprovado o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Sua proposta é de reorganizar o atendimento a jovens que praticam ato infracional, instituindo princípios de ordem jurídica, pedagógica, política administrativa e financeira nas instituições socioeducativas, baseadas nos princípios dos Direitos Humanos. O SINASE faz parte do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (ECA)- que foi instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, estabelecendo que entre o Poder Público e a Sociedade Civil deve haver uma parceria no sentido de elaborar e monitorar políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes- e tem a função de efetivar a Doutrina de Proteção Integral, estabelecido pelo Estatuto. Seu financiamento deriva dos recursos da seguridade social bem como das fontes instituídas no artigo 195 da Constituição Federal, além de outras contribuições estabelecidas em lei.

O sistema está organizado em nove seções: a primeira refere-se ao “Marco Situacional”, onde são realizadas considerações sobre os jovens brasileiros que cumprem medidas socioeducativas e sobre a realidade das instituições que atendem este público. Essa seção destaca a mudança de paradigma estabelecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente no sentido de ampliação da responsabilidade do Estado e da Sociedade Civil para que pensem ações efetivas para o adolescente que comete ato infracional possa ter oportunidade de reconstruir sua vida após passagem pelo sistema socioeducativo.

Na segunda seção, intitulada “Conceito e integração das Políticas Públicas”, é realizada uma análise sobre a integração das políticas públicas. Segundo este documento (2006), para que haja uma articulação entre as políticas é necessário que exista:

- 1- Estímulo à prática da intersetorialidade;
- 2- Campanhas conjuntas destinadas à sociedade em geral e aos profissionais da área;
- 3- Promoção de discussões, encontros. Seminários (gerais e temáticos) conjuntos;
- 4- Respeito às competências e atribuições de cada ente federativo e de seus órgãos, evitando-se a sobreposição de ações;
- 5- Discussão e elaboração, com os demais setores do Poder Público, para expedição de atos normativos que visem ao aprimoramento do sistema de atendimento;
- 6- Expedição de resoluções conjuntas, disciplinando matérias relacionadas à atenção a adolescentes inseridos no SINASE (2006 pág. 22-23).

A terceira seção, “Princípios e marco legal do sistema de atendimento socioeducativo”, trata das principais legislações que orientam o SINASE, além de enfatizar os princípios que fundamentam o documento tais como: o respeito aos direitos humanos, da responsabilização da família, da sociedade e do estado na promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente; situar o adolescente como

pessoa em situação peculiar de desenvolvimento e por isso, sujeito de direitos e responsabilidades; a criança e o adolescente como prioridade absoluta, conforme estabelecido na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente; o respeito ao devido processo legal; a excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento; a incolumidade, integridade física e segurança da criança e do adolescente; o respeito à capacidade do adolescente de cumprir a medida socioeducativa, às circunstâncias; à gravidade da infração e às necessidades pedagógicas do adolescente na escolha da medida, com preferência pelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; o da incompletude institucional, caracterizada pela utilização do máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes; a garantia de atendimento especializado para adolescentes com deficiência, a municipalização do atendimento as crianças e adolescentes; a descentralização político-administrativa mediante a criação e a manutenção de programas específicos; a gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; a corresponsabilidade no financiamento do atendimento às medidas socioeducativas e a mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

A quarta seção apresenta toda organização do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, enfatizando as competências e atribuições dos entes federativos e a composição do Sistema.

A quinta seção trata da gestão dos programas, salientando a importância da gestão participativa como princípio norteador do Sistema.

A sexta apresenta os parâmetros da gestão pedagógica no atendimento socioeducativo. Essa seção enfatiza a necessidade de entendermos que o conjunto de ações socioeducativas deve colaborar para que o adolescente se sinta uma pessoa autônoma, capaz de repensar suas atitudes, com o objetivo de não reincidir na prática de atos infracionais.

A sétima seção mostra os parâmetros arquitetônicos para unidades de atendimento socioeducativo. Considera-se que a estrutura física das instalações das

unidades de atendimento socioeducativo deve ser definida levando em consideração o projeto pedagógico de cada programa de atendimento e as especificidades das medidas socioeducativas. Assim, esses espaços devem proporcionar o pleno desenvolvimento do adolescente. O documento (2006) aponta que as estruturas físicas das unidades socioeducativas devem “*respeitar as exigências de conforto ambiental, de ergonomia, de volumetria, de humanização e de segurança*”. (pág. 67)

A oitava seção analisa a gestão do sistema de financiamento e o monitoramento e avaliação do Sistema. O documento (2006) esclarece que:

“O SINASE será custeado com recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes, na forma do artigo 195 da Constituição, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das demais contribuições sociais previstas na legislação” (pág.70).

O documento apresenta as competências e atribuições das três esferas (União, Estados e Municípios), acerca do atendimento ao adolescente autor de ato infracional. Inicialmente relaciona às competências comuns as três esferas do poder público, que segundo o texto são:

“À União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de atuação de cada uma destas esferas de governo, cabe:

- 1) estabelecer normas sobre o atendimento socioeducativo mediante a edição de leis, decretos, resoluções (expedidas pelos Conselhos dos Direitos e Setoriais), portarias, instruções normativas e demais atos normativos e administrativos;
- 2) financiar, conjuntamente com os entes federativos, 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 (vide capítulo específico);
- 3) garantir a publicidade de todas as informações pertinentes à execução das medidas socio-educativas;
- 4) garantir transparência dos atos públicos pertinentes à execução das medidas socioeducativas;
- 5) fornecer, via Poder Executivo, os meios e os instrumentos necessários ao pleno funcionamento dos respectivos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente,

respeitando os princípios da paridade e do caráter deliberativo e controlador que regem tais órgãos;

6) elaborar e aprovar junto ao competente Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente o Plano de Atendimento Socioeducativo;

7) atuar na promoção de políticas que estejam em sintonia com os princípios dos direitos humanos e contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e intolerância correlatas;

8) implementar programas em parceria com a sociedade civil organizada, ONG's e instituições afins com o propósito de garantir os direitos das populações e grupos discriminados, desfavorecidos ou em situação de vulnerabilidade social".(pág. 32-33)

Aos estados, cabe o atendimento da medida socioeducativa de internação. As medidas em meio aberto ficam a cargo dos Municípios. Aos estados cabem:

“1) coordenar o Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo;

2) elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo, em cooperação com os Municípios;

3) instituir, regular e manter o seu Sistema de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes gerais fixadas pela União;

4) 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;

5) criar, manter e desenvolver os programas de atendimento para a execução das medidas de semiliberdade e internação, inclusive de internação provisória;

6) editar normas complementares para a organização e funcionamento do seu sistema de atendimento e dos sistemas municipais;

7) estabelecer com os Municípios as formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto;

8) prestar assistência técnica e suplementação financeira aos Municípios e às organizações da sociedade civil para a regular oferta de programas de meio aberto.”(pág.34)

Na esfera Municipal cabe:

- “1) coordenar o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo;
 2) instituir, regular e manter o seu sistema de atendimento socioeducativo, respeitadas as diretrizes gerais fixadas pela União e pelo respectivo Estado;
 3) elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo;
 4) editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas de seu sistema;
 5) fornecer, via Poder Executivo, os meios e os instrumentos necessários ao pleno exercício da função fiscalizadora do Conselho Tutelar;
 6) criar e manter os programas de atendimento para a execução das medidas de meio aberto;
 7) estabelecer consórcios intermunicipais, e subsidiariamente em cooperação com o Estado, para o desenvolvimento das medidas socioeducativas de sua competência.”(pá.35).

A Constituição Federal Brasileira estabelece que aquelas instituições que exercem função pública, estão sujeitos a um controle interno e externo. No âmbito interno estão a administração direta e seus órgãos. A estes, cabe garantir a qualidade e a efetividade e eficiência das ações propostas. Em nível externo, está a sociedade civil organizada, além dos Poderes Legislativo e Judiciário, que tem como função examinar e controlar as ações do Poder Executivo, no sentido de garantir um equilíbrio entre essas esferas ou averiguar o aspecto legal de cada ação. O quadro abaixo ilustra as instituições responsáveis e as respectivas esferas de atuação:

Quadro 8 - Esferas e órgãos responsáveis pelo monitoramento das ações no sistema socioeducativo:

ESFERA	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELO CONTROLE
UNIÃO	Conanda; Controladoria Geral da União; Congresso Nacional; Tribunal de Contas da União; Ministério Público e Poder Judiciário.
ESTADO	CEDCA; Órgãos de controle interno à Administração Estadual; Poder Legislativo Estadual; Tribunal de Contas do Estado; Ministério Público e Poder Judiciário
DISTRITO FEDERAL	CEDCA; Órgãos de controle interno à Administração Estadual; Poder Legislativo Estadual; Tribunal de Contas do Estado; Ministério Público; Poder Judiciário e Conselho Tutelar.
MUNICÍPIO	CMDCA; Órgãos de controle interno à Administração Municipal; Poder Legislativo Municipal; Tribunal ou Conselho de Contas do Município; Ministério Público; Poder Judiciário e Conselho Tutelar.

Fonte: *Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo-SINASE/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006.*

No que tange a equipe de Recursos Humanos, responsável pelo atendimento da medida socioeducativa de internação, o documento estabelece que no caso da instituição socioeducativa possuir até quarenta adolescentes, a composição é a seguinte:

- 01 diretor
- 01 coordenador técnico
- 02 assistentes sociais
- 02 psicólogos
- 01 pedagogo
- 01 advogado (defesa técnica)
- Socioeducadores

-Demais profissionais necessários para o desenvolvimento de saúde, escolarização, esporte, cultura, lazer, profissionalização e administração.

Além da equipe técnica, o documento também estabelece que a função de socioeducador deva privilegia o desenvolvimento de “tarefas relativas à preservação da integridade física e psicológica dos adolescentes e dos funcionários quanto às atividades pedagógicas” (pág.45). Neste sentido, esta perspectiva demonstra a ênfase dada pelo documento na necessidade dos profissionais serem qualificados para desenvolverem ações pedagógicas no sentido de que o adolescente possa se desenvolver e não rescindir na prática do ato infracional.