

# Especialização em Políticas Públicas e Socioeducação

*Eixo 1 - Módulo 1 - Políticas públicas e direitos da criança e do adolescente*

## Parte I

*Cláudio Augusto Vieira da Silva*

# A Categoria Social do "Menor"

## INTRODUÇÃO

Esta nossa primeira aula procurará abordar um conjunto de questões importantes e introdutórias acerca do tema da menoridade e da categoria social do 'menor'. O menor, essa representação social que carrega na história brasileira todo o significado de exclusão e concepção de quem pode ou não viver em nossa sociedade.

A criação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE é uma tentativa de responder a esta e outras concepções acerca da adolescência que se envolve com a violência. É um sistema de política pública, que tem como objetivo atender a esta pequena parcela da população que foi concebida como perigosa e delinquente.

Muitas questões inquietam àqueles que desejam mudanças efetivas na aplicação das medidas socioeducativas. Com vinte e seis de anos de Estatuto Criança e Adolescente, muitas práticas continuam como se nada tivesse acontecido neste período. Até mesmo se uma deliberação de um conselho deliberativo, que regula esta matéria, deve ou não ser observada.

O estabelecimento de políticas nesta área sempre foi associado a uma presença marcante do sistema de justiça e de segurança. Na perspectiva de se encaminhar como um 'problema', a ser resolvido no âmbito do sistema repressivo, com a principal finalidade a sua contenção. Isto desde os tempos coloniais até os dias atuais.

Índios, negros e crianças foram os primeiros lócus de nossa formação estigmatizante, em sucessivas atualizações a demonstrar que os preconceitos de raça, etnia e geracionais são características presentes em nossa constituição como sociedade.

Da figura central do Juiz de Menores a uma proposta de política pública que seja exercida de forma democrática, com diversos atores e saberes podendo dela co-participar é um enorme desafio para uma sociedade que ainda hoje se refere ao Juiz

de Menores, como suprema autoridade a controlar as famílias consideradas incapacitadas.

A dimensão construída na figura do juiz de menor, como aquela figura centralizadora de todas as ações possíveis no atendimento das necessidades dos menores, ainda subsiste em contraposição ao juizado da infância e juventude concebido sob a égide de uma legislação instituída na perspectiva da garantia de direitos, da Convenção dos Direitos da Criança e Adolescente na qual a justiça da infância é um dos órgãos e atores do Sistema de Garantia de Direitos. Ainda hoje persistem fortes antagonismos nas práticas jurídicas, onde percebe-se nitidamente o distanciamento entre as práticas institucionais no campo jurídico e político e os avanços conquistados na legislação, sempre em desfavor dos interesses das crianças e adolescentes.

Por outro lado, o país como signatário da Convenção dos Direitos da Criança obriga-se a reestruturar-se nos aspectos legislativo, administrativo, judiciário e nas políticas de atendimento, para que se implante efetivamente a Doutrina da Proteção Integral, reconhecendo assim crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e em condição peculiar de desenvolvimento.

Mas reconhecê-los desta forma, significa intensificar mudanças de todos estes âmbitos e também culturais, inclusive na nomenclatura e nas designações que superem este processo de estigmatização e subalternização a que estão submetidas as crianças e adolescentes empobrecidos.

Após a aprovação do Estatuto, com a Resolução do Conanda nº 119/2006 e a Lei Federal 12.594/2012, objetiva-se regular a aplicação das medidas socioeducativas criando um sistema próprio de atendimento e instituindo através de lei específica as obrigações que este sistema tem que responder, assim como, os procedimentos judiciais que devem ser observados na aplicação das medidas socioeducativas, sem prejuízo de todas as garantias previstas na legislação para todo e qualquer brasileiro/a.

Neste curto período de vida democrática no país, somente a partir destes instrumentos recentes é que se tem buscado o reordenamento do atendimento socioeducativo, ainda profundamente marcado por uma concepção carcerária e restritiva de direitos.

Desde a aprovação do Estatuto o tema que tem mais mobilizado a sociedade nesta área é a discussão sobre a idade ideal para o adolescente responder penalmente pelos atos violentos nos quais se envolva. Ao longo de todo este período, pouco foi esclarecido que no Brasil adolescentes a partir dos 12 anos de idade são responsabilizados pelos atos que praticam, podendo cumprir qualquer uma das medidas socioeducativas previstas no Estatuto, inclusive a internação.

Neste sentido, o adolescente perigoso e ameaçador, é uma concepção presente e atualizada no imaginário da sociedade, sendo-lhe inclusive atribuído como o principal

vetor causador dos elevados índices de violência letal, quando na realidade são suas maiores vítimas.

O SINASE é a política que tem a finalidade de atender a estes adolescentes, com a finalidade de restaurar os elos rompidos, quando do seu envolvimento com atos violentos. Para tal, como previsto no próprio documento de sua criação, trata-se de uma política que necessita da presença das políticas setoriais, de forma a complementar as ações necessárias para a efetivação do atendimento socioeducativo.

## **1. A FILIAÇÃO DO SINASE AO SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS**

A construção do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE faz parte de um movimento mais amplo, de nível mundial, que é a tarefa de construir um Sistema Internacional de Direitos Humanos. Assim, podemos afirmar tratar-se de uma política pública que concretiza os princípios acordados na promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes de uma forma geral e, particularmente, a garantia em todos os aspectos das/os adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais.

Há de se rememorar o percurso histórico destas conquistas pós-término da II Grande Guerra, em que se procurou desenvolver diversos mecanismos de proteção à vida, na perspectiva da cultura da paz e na construção de um sistema internacional de direitos humanos, em contraposição ao extremo vivido pela disseminação do ódio e com a conseqüente possibilidade de exterminar com a vida em nosso planeta.

Assim, desde a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1959, com a Declaração dos Direitos da Criança fundamentada nos princípios da igualdade, proteção, identidade, atenção à deficiência, educação e lazer, preferência em situação de risco e não exploração da infância, fixam-se os parâmetros pelos quais o conjunto dos países que compõem este organismo devem adequar as suas legislações e políticas na perspectiva da proteção aos direitos de crianças e adolescentes.

Este que pode ser considerado um marco nesta caminhada, mas foi precedido por inúmeras tentativas antes mesmo da criação da ONU como tal. Ainda em 1921 a Liga das Nações, através de um comitê especial, indicou a necessidade de tratar das questões que envolviam a proteção das crianças e da proibição do tráfico de pessoas. Em 1924, o resultado destes estudos culminou com a Declaração de Genebra dos Direitos da Criança, que não teve a dimensão necessária e o devido reconhecimento internacional.

Mas todas estas iniciativas só tiveram êxito com a criação do organismo internacional, que, em sua primeira assembleia, criou o Fundo das Nações Unidas pela Infância -

---

UNICEF (1946), que em seu início teve como foco o atendimento emergencial às crianças vítimas da II Grande Guerra.

Em 1948, foi aprovada a [Declaração Universal dos Direitos Humanos](#), baseada na tolerância, na consolidação da democracia, na promoção dos direitos humanos e na construção da cultura da paz.

Em continuidade deste processo de construção de um Sistema Internacional de Direitos Humanos, podemos citar : a [Declaração Universal dos Direitos das Crianças](#), em 1959; a Convenção Interamericana de Direitos Humanos e a [Convenção Americana](#), conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, em 1969; a [Convenção sobre os Direitos da Criança](#), em 1989.

Todos estes princípios foram recepcionados tanto pela Constituição Federal de 1988 quanto pelo Estatuto da Criança e Adolescente de 1990. Desta forma, o país é colocado na dianteira no que diz respeito à adequação da sua legislação aos tratados internacionais sobre os direitos humanos, especialmente na proteção aos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Essa adequação da legislação brasileira se deu em consonância com um momento de intensa participação da sociedade brasileira no processo de redemocratização do país, em fins dos anos 70 , final do período ditatorial.

O movimento pelos direitos das crianças e adolescentes foi um importante ator neste período, pautando as prioridades no âmbito das disputas políticas que se travavam no início da redemocratização política. A Emenda Constitucional que originou os artigos 227 e 228 da Constituição foi a que maior número de assinaturas angariou no período constituinte, através de intensa mobilização de diversos movimentos sociais, envolvidos diretamente nas ações denominadas alternativas de atendimento a crianças e adolescentes.

Durante o período da ditadura militar as ações para a infância e adolescência empobrecidas tinham como referência a Doutrina da Segurança Nacional, aqui executada com o nome de Política Nacional do Bem Estar do Menor, que primou pelo encarceramento de inúmeras crianças e adolescentes, tendo como uma de suas principais justificativas a sua condição de pobreza.

Em paralelo a esta política do estado ditatorial um conjunto enorme de iniciativas comunitárias e de solidariedade foram sendo implementadas pelo país, na contramão da política estatal, que buscou atender à infância e adolescência nos seus locais de moradia ou das suas vivências territoriais. Este conjunto de iniciativas conseguiu construir uma articulação nacional que ficou conhecida como o Fórum Nacional em Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente, que posteriormente no processo

constituente foi capaz de articular as assinaturas que originaram os artigos constitucionais citados acima.

A execução das medidas socioeducativas e/ou a administração da justiça para adolescentes em cumprimento destas medidas, ainda contam com documentos específicos, citados adiante. Assim, com a aprovação do Estatuto e os problemas insistentes nesta política de atendimento, que feriam diretamente o respeito aos direitos humanos dos adolescentes no atendimento socioeducativo, foi sendo construído um consenso de que havia a necessidade de se criar e consolidar mecanismos que orientassem a aplicação dos princípios previstos no Estatuto e que pudessem fazer frente à grande campanha disseminada contra os princípios garantistas do Estatuto. Vale destacar que desde a sua promulgação, o Estatuto da Criança e do Adolescente é alvo de críticas e de propostas de alteração, sendo a primeira delas ainda em 1993 a favor do rebaixamento da responsabilidade penal, que foi o texto apreciado e votado na Câmara Federal em 2015.

Desta forma, a constituição do SINASE está filiada a este esforço internacional de reorganizar e priorizar o atendimento a crianças e adolescentes, segundo os parâmetros e diretrizes destes documentos internacionais. Também na área e administração do atendimento socioeducativo, viu-se a necessidade de produzir nacionalmente diretrizes para este atendimento, com a finalidade de fazer cumprir o que já está previsto e incorporado em nossa legislação.

## **2. MARCOS LEGAIS DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIEDUCATIVO**

A garantia de direitos dos adolescentes em atendimento socioeducativo prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente é regulamentada pela [resolução do CONANDA 119/2006](#), que cria o SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e posteriormente instituído pela [Lei Federal nº 12.594/2012](#).

O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, aprovado pelo CONANDA por meio da Resolução 160/2013, é composto por quatro eixos, 13 objetivos e 73 metas decenais a serem executadas de forma intersetorial e avaliadas em três períodos. Será complementado por Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Atendimento Socioeducativo, também pelo período de dez anos, baseados nos eixos, objetivos e metas traçados no Plano Nacional.

Esta obrigação inovadora foi trazida pela Lei Federal 12.594/2012, estabelecendo um processo de discussão nacional contínuo, buscando-se a superação dos problemas ainda instalados no processo de atendimento das medidas socioeducativas no SINASE, que envolve poderes distintos, instâncias distintas e tendo como base a ação articulada necessária e indispensável para execução de qualquer uma das modalidades de atendimento socioeducativo.

Podemos distribuir em dois blocos o conjunto de instrumentos legais, internacionais e nacionais, que são os referenciais legais que acompanham as normativas e dão materialidade aos direitos dos/as adolescentes em atendimento socioeducativo, obrigando o estado brasileiro a adequar as suas instituições a estes princípios, que são:

<b>ANO</b>	<b>NORMATIVAS INTERNACIONAIS</b>
1985	<a href="#">Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil – Regras de Beijing (PDF)</a>
1989	<a href="#">Convenção Internacional das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança</a>
1990	<a href="#">Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade</a>
1990	<a href="#">Princípios Orientadores das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil – RIADE (PDF)</a>

<b>ANO</b>	<b>NORMATIVAS NACIONAIS</b>
1988	<a href="#">Constituição Federal</a>
1990	<a href="#">Estatuto da Criança e do Adolescente</a>
1996	<a href="#">Resolução n. 46 - Conanda (Regulamenta a execução da medida socioeducativa de internação prevista no ECA) (PDF)</a>
1996	<a href="#">Resolução n. 47 - Conanda (Regulamenta a execução da medida sócio-educativa de semiliberdade, a que se refere o art.120 do Estatuto da Criança e do Adolescente) (PDF)</a>
2006	<a href="#">Resolução 119 - Conanda (Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo) (PDF)</a>
2012	<a href="#">Lei Federal 12.594 - Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)</a>
2013	<a href="#">Resolução n. 160 - Conanda (Aprova o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo) (PDF)</a>

Para tal, diversos instrumentos a partir da redemocratização do país foram necessários, para adequação legislativa, normativa e das políticas setoriais no sentido de adequar estas políticas ao atendimento socioeducativo e ao esforço mundial de implementação dos direitos humanos para todas as crianças e adolescentes, aqui especificamente aos que estão em cumprimento das medidas socioeducativas.

Este movimento de construção dos marcos legais internacionais e nacionais foram tendo desdobramentos na aplicação das medidas socioeducativas tanto do ponto de vista legal, na sua aplicação, quanto na política de atendimento, na execução das medidas determinadas. Abre-se desta forma, como política do estado brasileiro a compreensão e incorporação nas normativas nacionais, da Doutrina da Proteção

Integral. Evidentemente esta perspectiva tem ainda presente os representantes da forma de compreender a infância e adolescência como em situação irregular, passíveis de encarceramento pelo seu estado de pobreza, ou como aqueles que são os promotores da violência.

São visões distintas, que exprimem com exatidão os dois principais flancos que compõe a sociedade brasileira. Aquelas/es que desejam mudanças e tem o entendimento de que eventos de violência são complexos por sua própria natureza e que os adolescentes em sua grande maioria são envolvidos em circunstâncias produtoras de violência. Existe outra visão segundo a qual, estes adolescentes são os produtores principais dos atos violentos e ao estado cabe o papel do seu encarceramento como a principal forma de restituição do ato praticado. Esta foi a principal e mais longa experiência de lidar não só com adolescentes autores de atos infracionais, como também com a infância e adolescência empobrecidas.

Apresentamos a seguir um breve resumo das normativas relacionadas:

### **Legislação**

**Constituição Federal de 1988**, que em seu parágrafo único do Art. 1º, estabelece as formas de gestão da República Federativa do Brasil, formada pela união dos Estados, Distrito Federal e Municípios, diretamente ou por meio de representantes eleitos. Os incisos IV e V, do parágrafo 3º, do artigo 227, que tratam do direito a proteção especial de adolescentes, indicam que são direitos desta população: a garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica; e a obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade, dando um significado muito diferente daquele que prevalecia na antiga legislação.

**13 de julho de 1990**, foi sancionada a Lei Federal nº 8.069 - Estatuto da Criança e Adolescente – ECA, que estabelece a doutrina da proteção integral, as medidas socioeducativas devem ser executadas numa articulação do conjunto das políticas setoriais direcionadas aos adolescentes em atendimento socioeducativo. O ECA também estabelece diretrizes das políticas de atendimento, bem como disposições gerais para apuração de ato infracional e o estabelecimento de medidas socioeducativas, descrevendo a forma de aplicação.

**18 de janeiro de 2012**, foi sancionada a Lei Federal nº 12.594 que instituiu o SINASE, e unificou os procedimentos de aplicação e monitoramento das medidas socioeducativas pelo Sistema de Justiça bem como atribui a este sistema um novo papel de acompanhamento do cumprimento das medidas socioeducativas, mediante homologação e análise de relatórios do PIA - Plano de Atendimento Individual; inova também nos mecanismo de gestão, ampliando fontes de financiamento, explicitando

competências das esferas de governo, criando um sistema de avaliação com o intuito de acompanhar e padronizar a gestão do atendimento socioeducativo; e, por fim, introduz e explicita os direitos dos/as adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, assegurando atendimento individualizado; atenção à saúde; inclusão nos sistemas públicos de ensino; capacitação para o trabalho, proibindo o isolamento e impondo o regramento dos regimes disciplinares; valorizando a participação da família no processo socioeducativo, a convivência familiar e comunitária e a inclusão social.

### **Atos Normativos da Política de Atendimento**

**1996** o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA (órgão criado pelo ECA, para deliberação da política de atendimento) aprovou as Resoluções nº 46 e 47 que contém definições específicas sobre internação e semiliberdade, respectivamente. A primeira definiu que uma unidade de internação não poderá ser construída para mais de 40 (quarenta) adolescentes; a segunda, regulamenta a execução da medida socioeducativa de semiliberdade e definiu que essa medida deve ser executada de forma a envolver o/a adolescente em atividades educativas, de educação profissional e de lazer, durante o período diurno, sob acompanhamento e controle de equipe multidisciplinar especializada, e encaminhado ao convívio familiar no período noturno, sempre que possível.

**2006** o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA por meio da Resolução nº 119/2006 criou o SINASE - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, resultado de construção coletiva e participativa e que inaugurou e normatizou as bases para organização do sistema, reafirmando a perspectiva da garantia dos direitos dos/as adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. Constitui-se em um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele os sistemas estaduais/distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em cumprimento de medida socioeducativa.

O documento está organizado em nove capítulos. O primeiro capítulo, marco situacional, corresponde a uma breve análise das realidades sobre a adolescência, com foco no adolescente em cumprimento de medida socioeducativa no Brasil. Para tanto, ancorou-se em dados oficiais publicados e em estudos e pesquisas. O segundo capítulo trata do conceito e integração das políticas públicas. O terceiro trata dos princípios e marco legal do SINASE. O quarto contempla a organização do Sistema. O quinto capítulo trata da gestão dos programas. O sexto apresenta os parâmetros da gestão pedagógica no atendimento socioeducativo. O sétimo trata dos parâmetros arquitetônicos para os programas socioeducativos; o oitavo, da gestão do sistema e financiamento, e o último, do monitoramento e avaliação. O anexo apresenta o detalhamento técnico das normas, definições e etapas para elaboração de projetos arquitetônicos e complementares das Unidades de atendimento socioeducativo de internação e internação provisória.



**19 de novembro de 2013**, foi publicada a Resolução CONANDA 160/2013, que aprova o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo que prevê ações articuladas, para os próximos 10 (dez) anos, nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, educação profissional e esporte para os/as adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, e apresenta as diretrizes e o modelo de gestão do atendimento socioeducativo. O respectivo plano apresenta 4 (quatro) eixos (Gestão do SINASE, Qualificação do Atendimento Socioeducativo, Participação e Autonomia das/os Adolescentes e Sistemas de Justiça e Segurança), 13 objetivos e 73 metas. Cada meta indica o período e os órgãos responsáveis pela sua execução. Conforme disposto no parágrafo 2º do artigo 7º da Lei Federal nº 12.594/2012, os Estados e Distrito Federal devem elaborar seus planos decenais correspondentes em até 360 (trezentos e sessenta) dias a partir da publicação da resolução que aprova o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo.

### **Política da Saúde**

**14 de Junho de 2004**, o Ministério da Saúde instituiu a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a lei - PNAISARI, na qual se encontram as diretrizes para a implantação e a implementação da atenção à saúde prestada a adolescentes privados de liberdade, em unidades masculinas e femininas. Aqui destaca-se que a política de saúde procura estabelecer uma ação específica para o atendimento aos adolescentes privados de liberdade. Esta Portaria foi atualizada em 2014 no sistema SUS.

**23 de Maio de 2014**, Portaria 1082, o Ministério da Saúde publica a PNASAIRI com alterações e atualizações. Com a publicação da LF 12.594/2012, a PNASAIRI foi modificada com o objetivo de atender ao que está estabelecido no Capítulo V, Seção I e Seção II da referida lei, culminando na publicação das Portarias GM nº1.082 e 1.083, ambas de 23/05/14 e que tem como objetivo levar o SUS para as instituições que desenvolvem programas de atendimento socioeducativos, o que favorece o fortalecimento de redes sociais de apoio, assim como, uma maior atuação das secretarias estaduais e municipais de saúde no aporte às necessidades de atendimento e manutenção dos serviços existentes nas unidades socioeducativas.

### **Política da Assistência Social**

**Novembro de 2005**, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome publica a Política Nacional de Assistência Social, insere as medidas socioeducativas no escopo de atuação da política de assistência no âmbito de atuação da Proteção Social Especial de Média Complexidade, vinculando-as aos princípios, diretrizes e eixos tratados no documento.

**11 de Novembro de 2009**, o Conselho Nacional de Assistência Social publica a Resolução nº 109/2009 que trata da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, apresenta e regulamenta o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento

de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC), na qual são descritos objetivos, seguranças, aquisições, trabalho social e garantias deste serviço.

**05 de Junho de 2014**, o Conselho Nacional de Assistência Social publica a Resolução do CNAS nº 18/2014. Se refere a qualificação e expansão do Serviço de MSE em Meio Aberto, com destaque para: (I) o modelo de cofinanciamento; (II) a complementaridade entre os serviços socioassistenciais e o serviço de MSE em Meio Aberto, (III) a obrigatoriedade de garantia da diretriz da territorialização e de descentralização do atendimento por CREAS e (IV) orientações sobre o papel da vigilância socioassistencial e os sistemas de registro, monitoramento e avaliação.

**Abril de 2016**, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome lança o 'Caderno de Orientações Técnicas – Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto

### **Política da Educação**

**30 de Maio de 2012**, o Conselho Nacional de Educação publica a Resolução CNE/CP nº 1, de 30 de maio de 2012, que estabelece Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos, atribuindo à legislação e às ações políticas referentes ao SINASE a condição de elementos que fundamentam a Educação em Direitos Humanos no Brasil (Apêndice 2). A adoção de Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos é matéria do Parecer CNE/CP nº 8/2012, aprovado em 6 de março de 2012.

**22 de Agosto de 2013**, o Ministério da Educação emitiu a Nota Técnica nº 38 /2013 – CGDH/DPEDHUC/SECADI/MEC - Orientação às Secretarias Estaduais de Educação para a implementação da Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). A partir de um diagnóstico escolar, em âmbito nacional, o Ministério da Educação definiu orientações técnicas aos sistemas de ensino para adolescentes em atendimento socioeducativo. Dentre outras questões, a nota técnica aborda premissas para uma política educacional no sistema socioeducativo e parâmetros para ações nos sistemas de ensino socioeducativos. A SECADI estabeleceu um interlocutor estadual para a temática, que atua nos sistemas de ensino estaduais, bem como a assessoria técnica em âmbito federal.

**13 de Maio de 2016** o Ministério da Educação homologa a Resolução Nº 3 do Conselho Nacional de Educação-Câmara de Educação Básica Resolução que define as Diretrizes Nacionais para atendimento escolar de adolescente e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas. Este documento teve origem em subsídios enviados pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Educação, Ministério da Saúde e Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, numa demonstração inequívoca da importância da educação no processo de cumprimento das medidas socioeducativas.

### 3. CONCLUSÃO

Portanto, o SINASE filia-se ao grande esforço mundial de construção de uma cultura da paz. É um sistema composto por diversos atores de políticas públicas que são os promotores responsáveis pela sua concretização na perspectiva de que este sistema faça parte de um conjunto de ações estruturantes, que buscam a efetivação dos direitos humanos de adolescentes que está em atendimento socioeducativo. Este atendimento deve pautar-se por estes princípios e regras acordadas pelo país e a sua centralidade é da ação socioeducativa, que tem como missão a concretização destes direitos humanos na dinâmica do cumprimento da medida socioeducativa.

Esta filiação do SINASE impõe a todos/as os seus trabalhadores um compromisso inarredável com esta perspectiva. Não poderá haver lugar para outra atitude que não seja esta. O fato do/a adolescente estar cumprindo uma medida socioeducativa na política de atendimento socioeducativo não o torna um sujeito que não deve ser alcançado por ações garantistas e promotoras da emancipação humana.

Não se justifica em tempo algum, muito menos nos dias atuais, a permanência de ações que primam pelo cárcere associado a condições sub-humanas, com maus tratos e violências de toda ordem.

Os operadores do SINASE são antes de tudo, operadores dos direitos humanos para os/as adolescentes em atendimento socioeducativo.

### BIBLIOGRAFIA

1. A RAZÃO E A IDADE: MITOS E VERDADES. Brasília: MJ/SEDH/DCA, 2001.
2. ARANTES, Esther Maria de Magalhães & MOTTA, Maria Eucáhres de Senna(org). *A criança e seus direitos. Estatuto da Criança e do Adolescente e Código de Menores em debate*. Rio de Janeiro:PUC RJ/Funabem, 1990.
3. BRASIL. Conanda. *Ata da Assembleia Ordinária*, Brasília,
4. \_\_\_\_ Resolução n. 46, de 29 de outubro de 1996. *Regulamenta a execução da medida sócio-educativa de internação prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n.8069/90*. Disponível em:<[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/conselho/conanda/.arqcon/.arqcon/46resol.pdf](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/conanda/.arqcon/.arqcon/46resol.pdf)>.
5. \_\_\_\_ Resolução n. 47, (Regulamenta a execução da medida socioeducativa de semiliberdade, a que se refere ao art. 120 do ECA. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>
6. \_\_\_\_ Resolução n. 119, de 11 de dezembro de 2006. *Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências*. Disponível em:<[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/conselho/conanda/.arqcon/.arqcon/119resol.pdf](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/conanda/.arqcon/.arqcon/119resol.pdf)>.

7. \_\_\_\_ Resolução n. 160, (Aprova o Plano Nacional de Atendimento Socieeducativo. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-160.pdf>
8. BRASIL. *Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988.* Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_3/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_3/constituicao/constituicao.htm)>.
9. CONVENÇÃO AMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS – Pacto de Costa Rica. Disponível em: [www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)
10. CONVENÇÃO INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DAS CRIANÇAS. Disponível em: [www.unicef.pt/docs/pdf\\_publicacoes](http://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes)
11. DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: Declaração Universal dos Direitos Humanos. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>
12. DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DAS CRINÇAS. Disponível em: [www.direitoshumanos.usp.br&gt;index.php](http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php)
13. FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. RJ, Cadernos PUC/RJ, número 16, 1974.
14. \_\_\_\_ *Vigiar e Punir. Nascimento da prisão*, Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1987.
15. \_\_\_\_ *Nascimento da Biopolítica*. Em: FOUCAULT, Michel. *Resumo dos Cursos do Collège de France (1970-1982)*. São Paulo, Martins Fsdhontes, 2008.
16. \_\_\_\_ *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro, Graal, 1982.
17. Lei Federal 8069/90. *Estatuto da Criança e do Adolescente*.
18. Lei Federal 12.594/2012. *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo*.
19. MARCÍLIO, Maria Luiza. *História Social da Criança Abandonada*. 2 ed. – São Paulo, 2006.
20. PINHEIRO, Ângela. *Criança e adolescente no Brasil: porque o abismo entre a lei e a realidade*. Fortaleza: Editora UFC, 2006. 438 p.
21. PRINCÍPIOS ORIENTADORES DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A REVENÇÃO DA DELIQUENCIA JUVENIL – Riade. Disponível em: [www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/pdf/SinasePrincipiosdeRiade.pdf](http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/pdf/SinasePrincipiosdeRiade.pdf)
22. Priori, Mary Del (Org.). *História das Crianças no Brasil*. 6.ed. – São Paulo: Contexto, 2007.
23. REGRAS MÍNIMAS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA JUVENIL – Regras de Beijing. Disponível em: [www2.camara.leg.br&gt;comissoes&gt;cdhm](http://www2.camara.leg.br/comissoes/cdhm)
24. REGRAS MÍNIMAS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A PROTEÇÃO DOS JOVENS PRIVADOS DE LIBERDADE. Disponível em: [www2.camara.leg.br&gt;comissoes&gt;cdhm](http://www2.camara.leg.br/comissoes/cdhm)

25. *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE/Secretaria Especial dos Direitos Humanos* – Brasília-DF: CONANDA, 2006.
26. Tribunal de Contas da União. *Avaliação de TCU sobre o Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei*. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2004, 24 p.
27. VOLPI, M.(Org.). *O adolescente e o ato infracional*. São Paulo: Cortez, 1997. 87p.

## A Concepção no Percurso Histórico

### INTRODUÇÃO

Nesta segunda aula continuaremos a aprofundar conceitos em torno das concepções que inspiram e influenciam as políticas de atendimento ao adolescente. O atendimento ao adolescente autor de ato infracional está intimamente ligado à história de proteção ou de abandono da infância e adolescência no Brasil. Um único processo histórico que foi e é estudado apontando para duas categorias criadas ao longo deste processo segregacionista. Um grupo era constituído por crianças e outro por menores. Às crianças todas as possibilidades para o seu pleno desenvolvimento, porque afinal de contas eram crianças. Aos menores, os rigor da legislação que antes de protege-los tinha por objetivo a proteção da sociedade diante daqueles que os ameaçavam, e assim foi-se construindo a ideia dos promotores da violência no Brasil, os menores.

Apesar de nenhum dado estatístico confirmar isto, parece estar fortemente presente ainda a concepção de que os adolescentes, antes chamados de pivetes, menores abandonados e outros, são os principais agentes promotores da violência no país. Pelo contrário, são as principais vítimas da epidêmica violência que sempre acompanhou o nosso percurso histórico. A infância e adolescência empobrecidos foi reservado o lugar do 'perigoso', do ameaçador, daquele que irá desconstruir e desorganizar as estruturas da sociedade, o seu bom funcionamento.

Nesta aula, propomos fazer um percurso sobre esta ideia construída do adolescente que pratica um ato infracional e como foi consolidado ao longo do tempo a perspectiva do menino/a 'perigoso', daquele que irá ameaçar a vida e a convivência da sociedade brasileira, apesar de como já foi dito, ser a grande vítima da violência fatal que assola a todos/as.

O sistema especial de confinamento de crianças e adolescentes desde a sua criação teve como justificativa a proteção, mas como consequência prática o encarceramento foi e é o principal instrumento para atender àqueles/as que diante dos problemas que os atingem, sentirem a presença do estado brasileiro, alguns pela primeira vez, na vertente do cárcere, Mesmo que seja também justificado como medidas com caráter educativo, em instituições que tem por missão principal o

desenvolvimento de ações educativas, com a finalidade de restituir a estas crianças e adolescentes as possibilidades para desenvolverem-se plenamente.

A compreensão deste processo histórico é fundamental para entender os dias de hoje e as formas pelas quais vão se atribuindo determinados clichês a um grupo social específico. Por um lado, ao longo deste processo parte do sistema de atendimento proposto aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas foi perigosamente aproximado do sistema prisional adulto, sob o signo do 'perigoso'. Outras iniciativas e profissionais tentam vincular este atendimento ao nível das políticas públicas, sendo esta de natureza específica, que é o desenvolvimento de ações socioeducativas, distintas por natureza das ações do sistema prisional adulto.

Ainda hoje coexistem estas duas concepções. O nosso esforço e intenção é a consolidação da política pública da socioeducação, conforme previsto em todos os documentos pós redemocratização da sociedade brasileira. Para tal, convidamos você a fazer este percurso histórico e melhor compreendê-lo para aprimorar o presente e os constantes desafios desta temática.

## **1. A Construção das Concepções de Criança e Adolescente na História do Pensamento Social Brasileiro**

A conotação da periculosidade associada à pobreza é uma construção social que acompanha a trajetória das políticas públicas no Brasil e reflete as diversas concepções de infância e adolescência socialmente construídas.

Desta forma, a abordagem aqui sugerida será da compreensão de '*infâncias e adolescências*', segundo o lugar social que estas ocupam.

*"pensar sobre a criança e o adolescente como categorias socialmente concebidas, considerando não apenas as características distintas ditas 'naturais', próprias a um período da vida, o que impediria a compreensão dos lugares sociais ocupados pela criança e adolescente. É preciso ultrapassar o critério de idade e examinar a inserção da criança e do adolescente na vida social, nos momentos vários da história brasileira"*

(PINHEIRO, 2006, p. 37)

As políticas públicas refletem esta concepção, utilizando-se de um discurso abstrato ou adultocêntrico, segundo o qual todas as crianças e adolescentes devem ser vistos como aqueles que não têm idade para serem adultos ou, não têm maturidade como os adultos, ou ainda, não têm capacidade adequada para a integração social. Estas três faltas, citadas em Sonia Kramer (1992:15), fazem parte de uma definição em que o lugar social ocupado pela criança e adolescente e o resultado do processo histórico desta

vivência não tenham o mesmo peso do que estas três faltas ou ausências são capazes de refletir.

Já no período colonial com o adulto homem sendo o centro de poder da família, estabelece-se uma forma de convivência onde a subordinação e até os castigos físicos foram se incorporando ao cotidiano da vida das crianças, pois estas eram suas posses. Isto perpassa a vida social brasileira, onde o homem é o que decide e inclusive pode 'corrigir' através de castigos físicos, comportamentos considerados inadequados. Afinal, a criança não está em idade, ou madura, ou ainda integrada suficientemente ao mundo adulto e, portanto, necessita ser subordinadamente adequada aos referenciais da forma adulta de conceber a vida.

No mesmo sentido, deu-se em relação aos índios e negros. Seus valores, culturas e as suas próprias vidas foram objeto de extermínio. O seu lugar no projeto colonial era o da subalternização, da anulação de seus referenciais e, se necessário, da sua própria vida. A relação senhor/escravo era clara hierarquicamente, o mesmo senhor que atuava em relação ao restante da unidade familiar, ele é quem manda.

O século XIX traz inúmeros fenômenos que se relacionam às marcas culturais aqui tratadas: logo em seu início a chegada da família real ao país que foi seguida pelo Brasil-Império com a Independência, a Abolição da Escravatura e a Proclamação da República no seu final. Estas transformações entretanto, não eliminam ou pelo contrário, aguçam ainda mais a estigmatização em torno dos negros e índios formadores das classes empobrecidas. A importância destas modificações no século XIX é destacada por Pinheiro:

*"a família, como instituição central na organização social brasileira, como a característica fundante do patriarcalismo e do patrimonialismo; a imensa desigualdade entre senhores e escravos e a conseqüente rigidez na hierarquia social; a desvalorização impingida ao trabalho, particularmente ao braçal, destinado tão-somente aos escravos, que desempenhavam, inclusive, os afazeres domésticos nas casas de seus senhores."*

(PINHEIRO, 2006, p. 45)

O processo de urbanização que se inicia desde então, vai tornando essas populações continuamente excluídas do processo de modernização capitalista que o país vai atravessando, tornando-os pertencentes àqueles segmentos 'descartáveis', vidas subalternizadas e que não necessariamente deveriam ser absorvidas no processo de desenvolvimento econômico-social proposto.

A ideia de perigo é associada aos pobres, aos filhos dos pobres. Como exemplo, os moradores dos sobrados basicamente eram e são formados pelas famílias que não tinham para onde ir, fazendo parte do extrato da população 'ameaçadora', que estão ali por sua própria incapacidade.

No início deste processo, podemos citar os capoeiras como exemplo desta construção de segregação e de pauperização destas famílias, atingindo como suas principais vítimas as crianças e adolescentes, que desde já buscam nas ruas o seu espaço vivencial.

Com o fim da escravatura, suas vidas, já precarizadas, ainda mais vulnerabilizadas tornaram-se. Isto não significa que a volta ou permanência na escravidão seria a saída. Significa apenas, que deste processo os escravos e negros já subalternizados, empobrecidos e abandonados tiveram as suas condições de vida ainda mais prejudicadas e estigmatizadas como um 'perigo' à sociedade. A criança advinda desta situação era, portanto, um perigo, uma ameaça.

A esta infância o lugar determinado era o da exclusão, de inferioridade num formato 'natural'. A estes, muito cedo, o único direito é a luta para poder sobreviver, num ambiente absolutamente hostil, que os quer submissos a esta lógica.

As representações sociais de crianças e adolescentes ao longo da história da vida social brasileira são coexistentes, construídas historicamente para expressar em seu tempo uma compreensão de determinada realidade, que passa a ser identificada por determinadas representações. Estas encarnações e suas atualizações significam como, ao longo de sua história, a sociedade brasileira entendeu e entende o ser criança e adolescente, conforme citado em Pinheiro (2006:36;50)<sup>1</sup>. As diferentes compreensões concretizadas nas representações sobre as diversas formas encarnadas de ser criança e adolescente ao longo da nossa vida social.

Pinheiro (2006) identifica a este respeito quatro representações sociais, que entende mais recorrentes ao longo da história do pensamento social brasileiro.

A primeira é *A Criança e o Adolescente como Objetos de Proteção Social*, onde a preocupação central é a sua sobrevivência, a manutenção da vida. São práticas que se referem ao combate do fenômeno do abandono social, ações de saúde e alimentação. Estas ações que concretizam esta representação tiveram grande impulso lastreado no pensamento cristão através das igrejas e obras filantrópicas.

A proteção social é aqui entendida e concretizada nas ações em si, do favor, da caridade, assumindo o lugar de quem deveria originalmente estar provendo estas

---

<sup>1</sup> Compreendo as representações sociais como categorias de pensamento que expressam a realidade, explicam-na, justificando-a ou questionando-a. Moscovici (1978:25) afirma que toda representação é composta de fiuras e de expressões socializadas, o que nos remete aos processos sociais de interação como a base para a formulação das representações sociais.

Quando falo em atualizações, assumo o pressuposto de que essas representações sociais não desaparecem e não são substituídas no pensamento social brasileiro: elas assumem diferentes incorporações, mantendo, contudo, o seu núcleo central.



condições para que crianças não tivessem suas vidas ceifadas por quaisquer destas condições.

A segunda é *A Criança e o Adolescente como Objetos de Controle e Disciplinamento Social*, que segundo a autora se dá na conjugação do fim da escravatura e o início da república com a ação da medicina higienista, estimulando a noção da necessidade de investimento do Estado. Aqui a concepção de criança é para servir aos fins do Estado, através de ações como escolarização e profissionalização para estar a serviço destes fins.

Preparar e controlar uma nação recém saída da escravidão, dentro da percepção de que aos pobres deveriam ser dirigidas estas atividades, para que através do trabalho, com atividades de baixa qualificação, não se tornassem delinquentes, principalmente os adolescentes com a crescente urbanização das cidades. São a prevenção e preparação de mão-de-obra os conceitos centrais desta concepção. Controlar e disciplinar, principalmente os adolescentes, como forma de integração submissa ao meio social.

A terceira é *"A Criança e o Adolescente como Objetos de Repressão Social"*, dentro de um contexto de forte urbanização, onde o país começa a inverter a forma da sua ocupação territorial. É nesta época que a maioria da população brasileira vai concentrar-se nas cidades, pela primeira vez. As desigualdades tornam-se gritantes. Dificuldades como colocação no mercado de trabalho, condições de habitabilidade, acesso aos bens e serviços (em sua maioria inexistente) ao crescente número de pessoas que o acorrem. Novamente, onde estarão crianças e adolescentes que não são absorvidas pelo sistema de ensino ou pelo mercado de trabalho? Nas ruas, a ameaçar o convívio da sociedade integrada.

Com um modelo de desenvolvimento econômico onde as desigualdades são aprofundadas e a distribuição de riqueza e renda estando nas mãos de pouquíssimas famílias, o país começa a enfrentar os desafios das nações com concentrações urbanas.

O modelo caritativo e de preparação para colocar-se no mercado que não atendia nem mesmo àquela sociedade pós-escravatura e/ou no início da mudança territorial brasileira, desenvolve novas formas de atualização diante da 'ameaça' que se colocava diante dos seus olhos. Constroem-se a partir daí o aparato jurídico-social de criminalização das crianças e adolescente pobres. A estes a repressão e o isolamento.

É no primeiro Código de Menores estabelecido pelo Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, que passa a alçada do Estado, oficializando, através da norma, a função deste em atender o 'menor' de dezoito anos. O Código visava os delinquentes e abandonados, consolidando todas as leis de assistência e proteção a menores que vinham se constituindo desde o início da República.

O Estado intervinha junto à criança para estabelecer uma vigilância da autoridade pública, sobrepondo-se à família para garantir a higiene e a raça, principalmente, através do Programa de Controle da Lactação e da Alimentação para inspeção das pessoas que tivessem crianças pequenas sob sua guarda. A autoridade pública podia impedir o abrigo em casas consideradas perigosas, anti-higiênicas ou imorais.

O Código aboliu o sistema das rodas dos expostos, mas manteve os seus princípios de preservar o silêncio sobre a origem da criança e de manter o bastardo em sigilo. Os abandonados poderiam ser recolhidos com um registro secreto para preservar a honra de alguém.

Os abandonados não tinham habitação certa, sem responsáveis que os assumissem ou com famílias consideradas imorais, além de abusivas pela crueldade, negligência ou exploração e que tivessem situações de perigo ou risco.

Os chamados delinquentes ou vadios eram encontrados habitualmente vagando pelas ruas e logradouros públicos e podiam sofrer intervenção do Juizado de Menores sendo recolhidos e abrigados em instituições criadas para esse fim.

Em 1940 o Estado Novo fixa normas para a proteção à infância. No Ministério da Educação e Saúde cria o Departamento da Criança e no Ministério da Justiça o Serviço de Assistência a Menores – SAM.

Enquanto o Departamento da Criança centraria as suas ações na medicina preventiva o SAM executaria sob orientação do Juizado de Menores o sistema de reclusão, equiparado ao dos adultos. Cristaliza-se esta dupla concepção sobre crianças e adolescentes na administração pública, concretizando assim ao que nos referimos sobre as concepções socialmente construídas. O menor e a criança.

O Código de 1927 e a criação do SAM em 1940 são institucionalizações do atendimento com o viés do isolamento, da retirada do convívio social para aqueles a quem se atribua ou possa praticar atos infracionais. Desta forma, o potencial infrator e o abandonado passaram a constituir uma categoria consignada no Código de 1927, *o menor*.

Inicia-se um longo e complexo processo de institucionalização da vida de crianças e adolescentes pobres. A internação foi a forma principal onde foram recolhidas crianças (internatos e abrigos) e instituições para os praticantes de atos infracionais. A mesma lógica de separar seja por incompetência familiar ou por ameaça à ordem social. Todo este processo devidamente respaldado pelo aparato judicial e administrativo. É o tempo das grandes instituições e dos grandes internatos, que segregavam e tipificavam a infância e adolescência, dividindo-as em dois grandes blocos.

É forjada a concepção de menor, para os subalternizados, para os deserdados dos bens e riquezas nacionais. E de criança e adolescente, para os que poderiam desenvolver-se

contando com todo o aparato necessário para tal, que são os herdeiros dos bens produzidos por todos, do patrimonialismo desenvolvido e aprofundado pelo modelo de desenvolvimento excludente da sociedade brasileira.

Pode-se afirmar que no Código de Menores de 1927 o termo menor adquiriu o significado que carrega consigo até os dias de hoje, com as devidas atualizações. Tem um significado fortemente discriminatório, destinado àqueles oriundos das famílias pobres, que sentem a mão forte do Estado na sua missão segregacionista daqueles que são considerados ameaças ao bom convívio social.

Assim, construiu-se um aparato administrativo-jurídico-social-repressivo que consolidou a concepção desenvolvida historicamente no pensamento social brasileiro de que os pobres, seus filhos e filhas são antes de qualquer coisa uma ameaça a ser retirada, a ser aprisionada sob qualquer uma das razões apresentadas.

De tal forma que foi adotado em praticamente todas as áreas que tratavam deste tema, tais como: na legislação (Código de Menores de 1927 e Código de Menores de 1979), na política de atendimento (Política Nacional do Bem-Estar do Menor de 1964 e suas correlatas estaduais), nas instituições governamentais (Serviço de Atendimento ao Menor - 1940, Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - 1964 e suas correspondentes estaduais), no poder legislativo (CPI da Câmara dos Deputados - A Realidade Brasileira do Menor de 1975/76), nas organizações não-governamentais (Pastoral do Menor, Movimento em Defesa do Menor).

Esta construção significou a consolidação da dualidade mantida como fator central de discriminação em relação à maioria das crianças e adolescentes. Seja como proteção social, de controle e disciplinamento ou de repressão social, tem como matriz a concepção de que há crianças e adolescentes que não terão possibilidades de desenvolverem-se plenamente. São aquelas a que se destinam as políticas públicas de exceção, no sentido da discriminação, da segregação, do aprisionamento e da desfiliação dos referenciais afetivos e comunitários. Pinheiro (2006:72), relembra como exemplo a manchete de jornal em 1980.

*"penso que a categoria "menor" ocupa, o pensamento social brasileiro, o lugar de conceito discriminatório que cada sociedade gesta para designar a criança e o adolescente marginalizados, vinculando-os ao lugar social de exclusão. Como a situação exemplar, na veiculação de notícia sobre um assassinato, cuja manchete principal dizia: 'Menor mata estudante'"*

Pinheiro (2006:72)

A quarta representação social que Pinheiro nos aponta é *A Criança e Adolescente como Sujeitos de Direitos*, decorrente do intenso movimento social de redemocratização política vivenciado pela sociedade brasileira a partir do final dos anos 70 em diante.

Esta concepção, muito combatida ainda hoje, traz consigo o entendimento baseado na igualdade perante os princípios da lei e o direito à diferença. Assim, com o reordenamento institucional a partir da aprovação do texto constitucional em 1988, logo em seguida, após a primeira eleição presidencial direta em 1989 a legislação vigente (Código de Menores de 1979) é substituída pelo Estatuto da Criança e Adolescente em 1990.

O princípio da igualdade perante a lei significa que o que se busca é a universalização do acesso às políticas públicas, para todas as crianças e adolescentes, como resultado deste processo de redemocratização da vida social brasileira. Nesta proposta de legislação, não há portanto qualquer distinção entre os segmentos crianças e adolescentes, seja pela sua origem socioeconômica, idade, estrutura familiar, dentre outros.

O princípio da diferença é o entendimento de que criança e adolescente são pessoas em condições peculiares de desenvolvimento. São portadores, além dos direitos básicos para todos, os necessários para o atendimento destas pessoas que são diferentes pela sua condição, não inferiores. Com características próprias, com necessidades próprias. Requer portanto, da sociedade e do Estado cuidados especiais para o seu atendimento, que são diferentes do mundo adulto.

Das três representações anteriores há características distintas desta quarta, das quais podemos destacar as seguintes:

Em primeiro lugar, a distinção entre um grupo de crianças e adolescentes que tem condições para desenvolver-se e outros que não tem estas mesmas condições. Para que sejam mantidas as suas vidas portanto, devem ser objeto da benemerência e/ou de outros mecanismos para que suas vidas sejam salvas. Dependem destas ações para a sua proteção social, que tem um fim em si mesmo.

Em segundo lugar, há aqueles que necessitam de ações na forma de prevenção de atos delinquentes através da colocação no mercado de trabalho, em atividades subalternizadas. Desta forma, a sua inserção se dará pelo adestramento em algumas funções destinadas àqueles que não podem inserir-se em atividades destinadas a outra parcela da população, os herdeiros dos bens e serviços produzidos. O fetiche do trabalho como mecanismo integrador, socializador, educativo e preventivo da delinquência. Ou seja, ao inserir precocemente crianças e adolescentes em atividades laborativas, contribui-se para o seu afastamento de atividades anti-sociais. Aos demais, o próprio desenvolvimento nas atividades educativas contribuem para o seu seguimento 'natural', de amadurecimento no seu desenvolvimento.

Em terceiro lugar, uma parte da população infanto-juvenil não desenvolve atitudes consideradas contrárias à ordem estabelecida, ao funcionamento da sociedade. Outros pelo contrário, são potenciais autores de atos contra este funcionamento 'harmonioso'. A estes deve-se construir todo um aparato jurídico-social que os coloque à parte da

convivência social. São representantes e herdeiros dos escravos, dos libertos e sem destino quando da abolição da escravatura, dos que buscaram na aurora da urbanização de nossas cidades, as ruas como alternativa de sobrevivência. E por fim, o menor agressor.

llegítimos, abandonados ou infratores são categorias oriundas de concepções em que crianças e adolescentes são vistos parcialmente, como incapazes de identificar-se com os mecanismos de convivência social adequadamente, ou que necessitam de favores ao seu desenvolvimento.

O processo de exclusão social a que estão submetidos, não é fator relevante para o empreendimento de ações pautadas por estas concepções. Assim, ao consolidar-se o termo '*menor*', como atualização contemporânea desta história de abandono, cristalizou-se a condição de transgressor, daquele que a sociedade deve afastar do seu convívio, envidando todos os esforços jurídicos-administrativos para tal.

Desta forma, um complexo aparato jurídico e de atendimento é montado, e ainda persiste, mesmo tendo alcançado a quarta representação social da criança como sujeito de direitos, o status de lei que é o Estatuto da Criança e Adolescente.

Subsistem, portanto, no tecido social estas quatro concepções. Carentes, potencialmente delinquentes, delinquentes ou sujeito de direitos convivem em permanente estado de tensão, como formas de entendimento sobre a situação de abandono e exclusão a que permanecem submetidos crianças e adolescentes na sociedade brasileira.

No período da ditadura militar (1964), a Doutrina da Segurança Nacional dominou as políticas para a criança e o adolescente, baseada na *Doutrina da Situação Irregular*. A Política Nacional de Bem Estar do Menor era executada pela Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor – FUNABEM, sucessora do SAM era dirigida a uma parcela da população infanto-juvenil. Aquela que precisava ser controlada e separada da sociedade, a infância pobre, o menor perigoso. Tudo isto corroborado pelo Código de Menores de 1979.

Por outro lado, com o advento do Estatuto da Criança e Adolescente de 1990, o que prevalece é a *Doutrina da Proteção Integral*, que já vinha afirmada na Convenção dos Direitos da Criança e que o país adotou quando da reformulação de sua legislação. A criança passa então a ter status próprio, diferente de um adulto em miniatura. Sua condição peculiar obriga a efetivação de atividades específicas para o seu pleno desenvolvimento

A seguir apresentamos um quadro resumo das diferenças entre estas duas doutrinas, que são o sustentáculo das duas propostas em publicação feita pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos, (2006).

<b>CÓDIGO DE MENORES E PNEM Doutrina da Situação Irregular</b>	<b>ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE Doutrina da Proteção Integral</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Destina-se apenas aos menores em situação irregular: carentes, abandonados, inadaptados e infratores.</li> <li>● Trata apenas da proteção (carentes e abandonados) e da vigilância (inadaptados e infratores).</li> <li>● Usa o sistema de administração da justiça para fazer o controle social da pobreza.</li> </ul> <p>O menor é visto como objeto de intervenção jurídico-social do Estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● É centralizador e autoritário.</li> <li>● Elaborado no mundo jurídico sem audiência da sociedade.</li> <li>● Segrega e discrimina os menores em situação irregular.</li> <li>● Não distingue os casos sociais (pobreza) daqueles com implicação de natureza jurídica (delito).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Dirige-se a todas as crianças e adolescentes sem exceção alguma.</li> <li>● Trata da proteção integral, isto é, da sobrevivência, do desenvolvimento e da integridade de todas as crianças e adolescentes.</li> <li>● Usa o sistema de justiça para o controle social do delito e cria mecanismos de exigibilidade para os direitos individuais e coletivos da população infanto-juvenil.</li> <li>● A criança e o adolescente são vistos como sujeitos de direitos exigíveis com base na lei.</li> <li>● É descentralizador e aberto à participação da cidadania através de conselhos deliberativos e paritários.</li> <li>● Elaborado de forma tripartite: movimentos sociais, mundo jurídico e políticas públicas.</li> <li>● Resgata direitos, responsabiliza e integra adolescentes em conflito com a lei.</li> <li>● Estabelece uma clara distinção entre os casos sociais e aqueles com implicações de natureza jurídica, destinando os primeiros aos Conselhos Tutelares e os últimos somente à Justiça da Infância e da Juventude.</li> </ul>

A concepção de crianças e adolescentes sob o paradigma da situação irregular, onde o Estado pode intervir segundo esta representação, que concretamente significa identificar situações de carência, abandono e delinquência, a partir da qual a figura central e onipresente do Juiz de Menor se fará necessária, obrigatória.

Esta doutrina é fundamentada na tutela e no arbítrio. É no Código de Menores que baseado nesta doutrina, se consolida a representação social do 'menor', significando aquela atualização das concepções representadas pela caridade ou pela inserção

mesmo que precoce no mercado de trabalho, para que pudessem ter seu processo de socialização efetivado. O 'menor' constitui-se uma categoria da exceção que foi se tornando regra, na medida em que a infância e adolescência no país foi sendo uma das principais mostras do quanto a sociedade brasileira é fundada na desigualdade e exclusão social.

A doutrina que é ratificada na Convenção dos Direitos da Criança e Adolescente e, posteriormente, no Estatuto da Criança e do Adolescente é a da proteção integral. Como já mencionado, na perspectiva da universalização dos direitos humanos de crianças e adolescentes e no reconhecimento da sua diferença enquanto sujeito de direitos em situação peculiar de desenvolvimento.

O princípio desta concepção é a sua universalidade, que significa a perspectiva de olhar para todas as crianças e adolescentes, sem distinção, sem discriminação. Todos/as são sujeitos/as de direitos. Claro que as representações sociais são fruto de determinados processos históricos, que não são superados, são interpostos. Convivem ora exercendo prevalência, ora sendo preteridos por novas atualizações.

Nesta aula, o nosso objetivo é observar o quanto esta representação social do 'menor', como aquele demarcado no Código de Menores de 1927, está presente nas atuais circunstâncias de execução da política socioeducativa no país.

Nesta perspectiva o processo de aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, faz parte da tentativa de prevalecer uma concepção lastreada na proteção integral.

## **2. Estatuto da Criança e do Adolescente e as Políticas Públicas**

A partir da Constituição Federal de 1988 e com o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal 8069/90 - ECA, os parâmetros para a formulação e aplicação das políticas públicas para crianças e adolescentes sofreram uma mudança radical, do ponto de vista da concepção.

Supera-se o Código de Menores, baseado na Doutrina da Situação Irregular, para uma legislação que tem como referência a Doutrina da Proteção Integral, segundo a qual todas as crianças e adolescentes devem em primeiro lugar ter acesso a todas as políticas públicas necessárias ao seu pleno desenvolvimento, devido a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Proteção Integral, no sentido de proteger o direito à vida, conforme consta nos compromissos internacionais assumidos pelo país (Declaração Universal dos Direitos da Criança, Convenção dos Direitos da Criança), em que se torna signatário, isto é, assume como legislação própria sua.

A Constituição Federal, como resultado de intensa mobilização no período da redemocratização, foi promulgada em 1988 e ficou conhecida como a 'Constituição Cidadã'. As conquistas aí consignadas indicam a necessidade de reordenar e reorganizar todo o conjunto da legislação e o relacionamento entre sociedade e governos, já que estamos fora do período ditatorial.

Dentre elas a referente à infância e adolescência, tendo como perspectiva os princípios constitucionais da municipalização e descentralização administrativa e também da participação direta da sociedade no exercício da democracia. O texto constitucional priorizou a participação da população, conforme exposto em seu artigo 1º:

*Art. 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:*

- I. a soberania;*
- II. a cidadania;*
- III. a dignidade da pessoa humana;*
- IV. os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;*
- V. o pluralismo político.*

*Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*

Com a Constituição de 1988, pela primeira vez os municípios são reconhecidos como *entes* da nação e como *locus* privilegiados das atenções básicas aos/as cidadãos/ãs.

Esta nova ordem social deverá ser consolidada através de um reordenamento político institucional nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. A descentralização e a municipalização são resultantes deste objetivo maior de consolidação de uma República Federativa no Brasil.

O movimento em defesa dos direitos da criança e da adolescência que no final dos anos 70 em diante, tomou para si a tarefa de denúncia da situação de abandono e extermínio em que se encontravam a população infanto-juvenil.

A partir da aprovação da Constituição, este movimento tem a tarefa de co-participar na reformulação deste conjunto ordenado de ações públicas, a começar pela elaboração de um novo ordenamento legal que viesse a substituir o Código de Menores, na perspectiva dos novos parâmetros constitucionais e dos compromissos assumidos com comunidade internacional.



O Estatuto da Criança e do Adolescente traz em si uma concepção de funcionamento no formato de um sistema, que ficou consignado como o Sistema de Garantia de Direitos<sup>2</sup>.

O Estatuto é norma reguladora dos art. 227 e 228 da Constituição Federal, com finalidade de proteger os direitos humanos de crianças e adolescentes. A interpretação do Estatuto está relacionada ao atendimento de direitos e afasta-se do antigo paradigma do atendimento das necessidades. Este então é o novo paradigma: garantir os direitos humanos de crianças e adolescentes.

Daqui decorre também que em seu artigo primeiro o Estatuto deixa isto claro e que, portanto, os artigos 227 e 228 da Constituição são equiparados à 'cláusulas pétreas' da carta magna<sup>3</sup>.

*Em verdade, o Estatuto, em nenhum momento, sistematiza esse "sistema de garantia de direitos", com a desejada clareza: trata-se de uma inferência, especialmente a partir dos artigos 86 a 90. À época da edição do Estatuto, a reflexão sistemática sobre "instrumentos e mecanismos de promoção e proteção dos Direitos Humanos" não tinha alcançado o alto nível que alcançou nos dias de hoje, no Brasil: intuía-se a necessidade de se "atender direitos", num esforço para se superar o velho paradigma do "atendimento de necessidades", pelo novo da "garantia de direitos". Mas, mesmo assim, não se pode negar que o Estatuto dispõe inquestionavelmente sobre "proteção de direitos da infância e juventude", isto é, ele foi promulgado como norma reguladora das artigos 227 e 228 da Constituição Federal. Assim sendo, conseqüentemente, ele tem que ser considerado como um norma de "promoção e proteção dos direitos humanos" especificamente de crianças e adolescentes, vez esses dispositivos citados da Carta Magna tem essa natureza, equiparados que são ao artigo 5º da Carta Magna. Deste modo, dever-se-á interpretar o Estatuto a partir dos princípios e diretrizes do Direito dos Direitos Humanos, fazendo-se uma interpretação sistemática dos seus dispositivos, em harmonia com as demais normas desse campo do direito, tanto na ordem jurídica nacional, quanto internacional<sup>4</sup>.*

*Os direitos e garantias individuais conformam uma norma pétrea. Não são eles apenas os que estão no art. 5o, mas, como determina o parágrafo 2o do mesmo artigo, incluem outros que se espalham pelo Texto Constitucional e outros que*

<sup>2</sup> O Sistema de Garantia de Direitos é uma interpretação teórico-política esboçada inicialmente pelo jurista Wanderlino Nogueira Neto em 1993. Atualmente, essa concepção é largamente utilizada por aqueles que atuam na área da criança e do adolescente e foi incorporada oficialmente pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a partir de 1999 no âmbito de um Conferência Nacional.

<sup>3</sup> Cláusula Pétrea são aqueles princípios constitucionais que se referem às garantias individuais, que são expressos particularmente no art. 5º da Constituição Federal, assim como, conforme entendimento da jurisprudência nos demais artigos na Constituição. Desta forma, tem prevalecido o entendimento de que os art. 227 e 228 da Constituição Federal estão em conformidade com as garantias individuais, que não podem ser alterados por legislação infra-constitucional.

<sup>4</sup> Wanderlino Nogueira Neto – Promoção e Proteção dos Direitos Humanos de Geração, Fortaleza, 2004, mimeo.

---

*decorrem de implicitude inequívoca. Trata-se, portanto, de um elenco cuja extensão não se encontra em Textos Constitucionais anteriores<sup>5</sup>.*

Estes princípios buscam orientar o caminho desta concepção garantista, superando a assistencialista. Crianças e adolescentes antes de qualquer coisa são sujeitos de direitos. De que direitos? Dos direitos humanos, inscritos em toda legislação nacional, nos documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário e, desta forma, obrigado está a concretizá-los. O Estatuto da Criança e Adolescente esta inscrito nesta perspectiva. Na perspectiva da emancipação humana, dos empobrecidos, da necessidade de reconhecê-los como crianças e adolescentes e não mais como qualquer das alcunhas a que foram submetidos ao longo da história.

Na perspectiva apontada acima por Neto, passamos a detalhar a concepção deste *Sistema de Garantia de Direitos*, através do qual, pela operacionalização do seu funcionamento será possível estabelecer o que preconiza o Estatuto.

É uma mudança significativa em relação ao que prevalecia até então, onde as questões fossem elas de qualquer natureza, que envolvessem as vidas de crianças e adolescentes, eram somente tratadas através dos mecanismos do sistema de justiça, tendo na figura do juiz o seu principal ator, não a criança e o adolescente.

### **O Sistema de Garantia de Direitos e os seu Três Eixos**

**Promoção:** Significa dar impulso a, trabalhar a favor de, favorecer o progresso de, fazer avançar, fomentar. Trata-se, portanto, de promover ações que busquem atingir objetivos relacionados ao atendimento a crianças e adolescentes. A promoção será referenciada:

a) pelas políticas sociais básicas: que se destinam a garantir a todas as crianças e adolescentes os seus direitos. O critério é a universalização deste atendimento. São exemplos: saúde, educação, segurança, profissionalização, dentre outras;

b) pelas políticas sociais básicas assistenciais/inclusivas: abrangem os contingentes populacionais excluídos, aos que faltaram as políticas básicas, aos que se encontram em situação de vulnerabilidade social, aos que dela necessitam. Numa sociedade com a composição como a nossa, este contingente é numericamente expressivo, pois a divisão de riqueza e renda é profundamente desigual, fazendo com que os benefícios sejam auferidos para uma parcela pequena da população infanto-juvenil;

c) pelas políticas de garantia de direitos: destinadas àqueles/as que têm os seus direitos violados, ameaçados conforme prevê o Estatuto. A violação a qualquer direito é uma

---

<sup>5</sup> Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, in Comentários à Constituição do Brasil, Saraiva, vol 4, tomo I, 371 e ss.

situação grave. Uma falta de vaga na escola, no posto de saúde ou hospital, a falta de meios para a sobrevivência da família. Tudo isto são violações graves e que indicam que as políticas sociais básicas estão falhando. Porém, há as situações decorrentes destas falhas que vulnerabilizam e ameaçam ainda mais a vida das crianças. Desta forma, fazem-se necessárias ações específicas, tais como, localização de desaparecidos (crianças e responsáveis), atendimento a abusados e violentados sexualmente, atendimento a testemunhas, explorados em trabalhos ilegais, recolocação familiar, autores de atos infracionais, em situação de rua, dentre outros.

Mas, todos estes programas devem ter como objetivo a transitoriedade e a inclusão. Inclusão, pois a criança e o adolescente devem ser atendidos na ótica das políticas sociais básicas, como toda e qualquer outra. Não podem ser novamente vitimizadas, numa segunda exclusão, vivendo apartados da vida comum. Portanto, ações transitórias do ponto de vista das crianças, para não se perpetuarem como crianças e adolescentes 'marcados'. Ficando assim associados constantemente a situação a que estão submetidos.

**Defesa/Garantia:** Significa prestar socorro a, auxiliar a, resistir a ataque ou agressão, proteger, resguardar, interceder por. É a atuação concreta no sentido de proteger a uma ou a um grupo de crianças/adolescentes que tenham os seus direitos ameaçados ou violados. Este atendimento exige ações de natureza jurídica e social, pode destacar os seguintes objetivos:

a) cessação: através desta ação encerrar a violação, protegendo, intercedendo, auxiliando no encaminhamento, resguardando a vida violada e ameaçada;

b) responsabilização: promover através a reparação do dano causado e a quando couber as sanções previstas. A responsabilização tem o intuito de impedir que a impunidade incentive a reiteração pelo próprio ou por outros da repetição da violação. A resolução inclui a responsabilização. A garantia de direitos é a melhor forma de enfrentarem-se situações sociais que constantemente violam os direitos de crianças e adolescentes. No entanto, a responsabilização também auxilia nesta política de enfrentamento à violação de direitos, principalmente no enfrentamento da impunidade e da cultura de que a algumas crianças e adolescentes é possível violar, pois são uma espécie de sub-cidadãos.

A punição/responsabilização deve ao mesmo tempo desenvolver campanhas permanentes, ações educativas diversas para mudança de postura, de concepção. Este eixo congrega basicamente órgãos do Poder Público como: Segurança Pública, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário. Mas há também a possibilidade da participação da sociedade civil através de dois espaços que compõem este eixo: através do Conselho Tutelar e dos Centros de Defesa. Os Conselhos Tutelares são órgãos públicos, criados pelo ECA e regulamentados por lei municipal, mas a origem de seu mandato é da comunidade que o elege, através de processo de livre escolha. Desta

forma, este Conselho deve estar muito próximo da própria comunidade no cumprimento de suas tarefas na defesa e garantia dos direitos.

Os Centros de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente são instituições próprias da sociedade civil que irão agir na defesa jurídico-social, sem prejuízo da ação da Defensoria ou mesmo do Conselho Tutelar ou do Ministério Público. Não há impedimento de ação em conjunto, pelo contrário. E, também, estes Centros de Defesa podem atuar em ações que envolvam interesses difusos e coletivos relacionados à infância e adolescência.

**Controle Social:** Controle significa ato ou poder de controlar, fiscalização exercida sobre atividades de pessoas, órgãos, etc., para que não se desviem das normas preestabelecidas. Exercer o controle é então monitorar as políticas públicas na área da infância e adolescência, é verificar se as normas preestabelecidas (Constituição, ECA e Convenção dos Direitos da Criança) estão sendo observadas nas ações. A implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente pressupõe o Controle Social, que será executado pela sociedade civil. O Estatuto cria espaços institucionais para tal. Podemos considerar que o próprio processo de escolha do Conselho Tutelar e a sua vinculação com a sociedade também é uma forma de controle, tendo em vista que é a esta mesma sociedade este Conselho deverá estar constantemente articulado para o exercício de suas ações.

Mas, sem dúvida, é no Conselho de Direitos onde é mais visível esta participação, tendo em vista o Controle Social e Político. É aí que vão se efetivar as demandas sob a forma das políticas públicas. Esta participação vai ser através das organizações da sociedade civil que tenham os seus objetivos institucionais, estatutários ações com crianças e adolescentes. Estas ações ou atendimentos são passíveis de uma compreensão ampla, tratando-se não só daquelas instituições que atendem diretamente, cotidianamente a crianças e adolescentes. Mas incluem também, os centros de defesa, os institutos de pesquisas, os sindicatos, as representações de categorias profissionais, associações de bairros, organizações não-governamentais, organizações de direitos humanos, de mulheres, dentre outras. Enfim, é uma compreensão ampla do atendimento que inclui, agrega e está mais próxima do que representa as variadas formas de organização da sociedade civil.

É fundamental a articulação deste sistema com as outras políticas setoriais, como saúde, educação, assistência social, direitos humanos, etc.. Algumas destas, inclusive contam com a mesma possibilidade de participação através de Conselhos (saúde e assistência social também deliberativos).

As políticas para atendimento a criança e adolescente devem ser de natureza intersetorial, exigindo de todos uma visão ampla de sua cidade, estado ou nação, não comportando para tal reducionismo a este ou aquele campo de conhecimento ou de implementação das políticas públicas.

O funcionamento articulados destes três eixos visa superar a concepção e o formato que vigorava até então, no Código de Menores. A figura do Juiz de Menor ou um único órgão a estabelecer as ações a serem desenvolvidas, não cabem mais.

Numa ótica do *Estado Ampliado*, este movimento que teve esta importante tarefa de denúncia nos anos 70, passa a participar diretamente da implementação dos Conselhos dos Direitos nos governos municipais, estaduais e nacional.

A concepção de *Estado Ampliado*, aqui utilizada é na perspectiva de Antonio Gramsci, citada em Giovanni Semeraro (1999:74). Sua contribuição reside no fato de conceber o Estado a partir de duas esferas (sociedade civil e sociedade política), que se distinguem pela função que exercem e pela articulação e reprodução das relações de poder numa análise da vontade coletiva. Enquanto na sociedade política existe uma dominação fundada na coerção, na sociedade civil, as classes representadas no conjunto de instituições responsáveis pela elaboração e difusão de valores (simbólico e/ou ideológico), o que existe é uma busca pela hegemonia através da direção e do consenso.

Ao analisar o Estado, o autor procura evitar dois tipos de confusão: uma de caráter economicista e liberal e outra de caráter totalitário e organicista. No primeiro, é a identificação do Estado com o Governo, colocando a sociedade civil à parte e regulada pelas regras da liberdade econômica. Aqui o Estado é o guardião da legalidade. Enquanto a iniciativa histórica é deixada para a sociedade civil.

A segunda se dá na tentativa de unificação da sociedade civil com o Estado na busca de manter o controle da vida popular e nacional. Para Semeraro, Gramsci supera esses tipos de confusão ao propor um conceito de Estado ampliado<sup>6</sup>:

A sociedade civil compreende os organismos “ privados” e voluntários, como os partidos, as diversas organizações sociais, os meios de comunicação, as escolas, as igrejas, as empresas, etc – se caracteriza pela elaboração e difusão das ideologias e dos valores simbólicos que visam a “direção”. A sociedade política compreende instituições mais públicas, como o governo, a burocracia, as forças armadas, o sistema judiciário, o tesouro público, etc – se caracteriza pelo conjunto dos aparelhos que concentram o monopólio legal da violência e visa a “dominação”.

A Lei Federal 8069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, que veio a regulamentar o artigos 227 e 228 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes para a política de atendimento nesta área. No Livro II (Parte Especial), Título I (Da Política de Atendimento) e Capítulo I (Disposições Gerais) do Estatuto encontra-se a forma como deve ser feita, elaborada e executada a política pública para esta área. É a parte especial que trata da

<sup>6</sup> COUTINHO, C.N. Dualidade de poderes, 1987:67-68.

política de atendimento e está situada logo no primeiro capítulo, como fundante dos demais, que dá a direção ao restante do texto, na esteira dos princípios constitucionais.

Os Conselhos dos Direitos de Crianças e Adolescentes são órgãos deliberativos e controladores da política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Para tanto, devem ter legislação específica federal, estadual, distrital e municipal para a sua criação e funcionamento. Trata-se, portanto, de um órgão público de caráter permanente, com finalidade específica garantida a participação paritária da sociedade através de suas organizações representativas, conforme artigo 88<sup>7</sup>:

*São diretrizes da política de atendimento:*

- I. municipalização do atendimento;*
- II. criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular, paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais.*

O exercício do poder desta forma está direcionado no sentido da descentralização, municipalização e participação da sociedade. Neste sentido, a Lei busca superar as ações descoordenadas, seja no atendimento, na elaboração, na fiscalização ou na judicialização de uma política pública, considerando os diversos atores necessários à sua implementação.

Aos Conselhos dos Direitos é garantida a autonomia, no que diz respeito às suas atribuições, eles não estão subordinados a nenhum outro órgão ou poder, mas sim vinculados administrativamente. Sua atuação se dará na formulação das diretrizes necessárias e dos parâmetros de funcionamento das ações governamentais e não governamentais voltadas ao atendimento de crianças e adolescentes.

Estes Conselhos devem ter composição paritária, ou seja, em níveis de igualdade formal e material. A igualdade formal diz respeito ao número de representantes governamentais e não-governamentais em cada Conselho. A igualdade material refere-se às condições de atuação e intervenção deste órgão no formato que tem.

Esta composição paritária oportuniza mecanismos de articulação político-institucional e canais de comunicação entre sociedade e governo, na concretização de políticas públicas garantistas dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

A diversidade de representação na composição destes Conselhos deve ser entendida como complementar e não antagônica, numa concepção ampliada de Estado, no

---

<sup>7</sup> Lei Federal 8069/90, artigo 88 – I e II.

sentido da garantia e busca da universalização das políticas públicas e o controle social em sua efetivação.

Em resumo, estes Conselhos são órgãos públicos constituídos das seguintes características: paritários, deliberativos e de controle das ações.

**Paritários:** Têm o significado de igualdade, isto é, os seus representantes serão em igual número entre aqueles que são de origem de órgãos de governo e aqueles que são de origem das organizações da sociedade civil.

**Deliberativos:** Significa dizer que têm autoridade para analisar, intervir, propor o que for necessário nas políticas públicas. Significa planejar ações a curto, médio e longo prazos, antecipar necessidades, estabelecer conexões entre as ações, avaliar as ações executadas. Enfim, controlar em todos os níveis o que, quando, como e com quem será implementada a política pública. O ato de deliberar é sob o ponto de vista da administração pública vinculativo. Isto torna o seu cumprimento obrigatório e qualquer ação de descumprimento passível de acionamento judicial.

**Controladores das Ações:** O Estatuto prevê que a política de atendimento será realizada por um conjunto articulado de ações (conf. Art. 86). Logo a seguir ele trata das diretrizes de atendimento (conf. Art. 88). Não bastava municipalizar sem o controle social. Sem este, na verdade seria uma prefeiturização, ou seja, o poder decisório estaria centralizado somente no poder público municipal (o governo). Para controlar as ações em todos os níveis foram criados Conselhos Deliberativos, com as características descritas acima, como uma das formas de se operacionalizar o Sistema de Garantia de Direitos, obrigando para o seu pleno funcionamento a articulação constante destes entes e o respeito pela diversidade nas representações.

O Estatuto da Criança e do Adolescente consolidou no âmbito legal os direitos de crianças e adolescentes e a participação da sociedade na deliberação de políticas públicas. Entretanto, permanece na sociedade brasileira um distanciamento entre o proposto pela lei e a realidade social. As desigualdades que promovem continuamente o abandono e o empobrecimento das famílias atingem em cheio a perspectiva de vida de crianças e adolescentes. Ainda hoje, o debate que se faz é: garantir os direitos ou reprimir os delitos.

Em especial, tratando-se de adolescentes autores de ato infracional, sequer os atores envolvidos na área superaram uma visão retaliadora da infância e da adolescência, ao elegerem como algozes essa parcela da população. Sobrevive uma concepção do adolescente promotor dos altos índices de violência.

## CONCLUSÃO

Com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, a representação social da criança e do adolescente como sujeito de direitos emerge e se constitui como

instrumento para objetivar o reordenamento das ações para todas as crianças e adolescentes. Em especial para aqueles que necessitam de políticas especiais para proteger os seus direitos violados ou ameaçados.

Da mesma forma, este processo de efetivação da doutrina da proteção integral objetiva superar a ainda presente concepção da situação irregular. Colocam-se na pauta a necessidade da democratização, o controle social e político das políticas públicas; a centralidade numa abordagem sistêmica onde vários atores executem as suas atividades específicas, porém articuladas; o reordenamento do atendimento de proteção especial, partindo do prisma do referencial familiar e comunitário e da não institucionalização e a urgente tarefa de inverter a política de atendimento ao adolescente autor de ato infracional, o principal reduto de manutenção de ações baseadas no Código de Menores de 1979.

Na próxima aula, vamos verificar como está se dando as iniciativas em torno deste reordenamento do atendimento socioeducativo neste período de implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, o processo necessário de mudanças de gestão baseados na concepção garantista e universalista do ECA.

## BIBLIOGRAFIA

1. A RAZÃO E A IDADE: MITOS E VERDADES. Brasília: MJ/SEDH/DCA, 2001.
2. ANDERSON, Perry. *As origens da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, Ed., 1999
3. ARANTES, Esther Maria de Magalhães & MOTTA, Maria Eucahres de Senna(org). *A criança e seus direitos. Estatuto da Criança e do Adolescente e Código de Menores em debate*. Rio de Janeiro:PUC RJ/Funabem, 1990.
4. BRASIL. Conanda. *Ata da Assembleia Ordinária*, Brasília,
5. \_\_\_\_ Nota Técnica. *Situação da proposta do orçamento da criança e do adolescente*. Brasília, 2005
6. \_\_\_\_ Resolução n. 46, de 29 de outubro de 1996. *Regulamenta a execução da medida sócio-educativa de internação prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n.8069/90*. Disponível em:<[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/conselho/conanda/.arqcon/.arqcon/46resol.pdf](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/conanda/.arqcon/.arqcon/46resol.pdf)>.
7. \_\_\_\_ Resolução n. 119, de 11 de dezembro de 2006. *Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências*. Disponível em:<[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/conselho/conanda/.arqcon/.arqcon/119resol.pdf](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/conanda/.arqcon/.arqcon/119resol.pdf)>.
8. FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. RJ, Cadernos PUC/RJ, número 16, 1974.



9. \_\_\_\_ *Vigiar e Punir. Nascimento da prisão*, Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1987.
10. \_\_\_\_ *Nascimento da Biopolítica*. Em: FOUCAULT, Michel. *Resumo dos Cursos do Collège de France (1970-1982)*. São Paulo, Martins Fontes, 2008.
11. \_\_\_\_ *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro, Graal, 1982.
12. Lei Federal 8069/90. *Estatuto da Criança e do Adolescente*.
13. MARCÍLIO, Maria Luiza. *História Social da Criança Abandonada*. 2 ed. – São Paulo, 2006.
14. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL; CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. *Inspeção nacional às unidades de internação de adolescentes em conflito com a lei*. Relatório. 2006.
15. PINHEIRO, Ângela. *Criança e adolescente no Brasil: porque o abismo entre a lei e a realidade*. Fortaleza: Editora UFC, 2006. 438 p.
16. Priori, Mary Del (Org.). *História das Crianças no Brasil*. 6.ed. – São Paulo: Contexto, 2007.
17. *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE/Secretaria Especial dos Direitos Humanos* – Brasília-DF: CONANDA, 2006.
18. VOLPI, M.(Org.). *O adolescente e o ato infracional*. São Paulo: Cortez, 1997. 87p.

## Adolescente Autor de Ato Infracional e o Sistema de Atendimento Socioeducativo

### ADOLESCENTE AUTOR DE ATO INFRACIONAL E O SISTEMA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

Retomamos nesta aula, a categoria 'menor', a síntese do significado desta representação social. É sob suas bases que se encontram vivas as práticas como confinamento, punições judiciais e extra judiciais (administrativas) em profusão, características marcantes da Doutrina da Situação Irregular.

Segundo a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania, no período entre 1996 a 2006, ano de criação do SINASE, triplicou o número de adolescentes cumprindo medidas de internação, passando de 4.245 para 14.074, apesar da orientação contrária do ECA de ser a medida de internação excepcional.

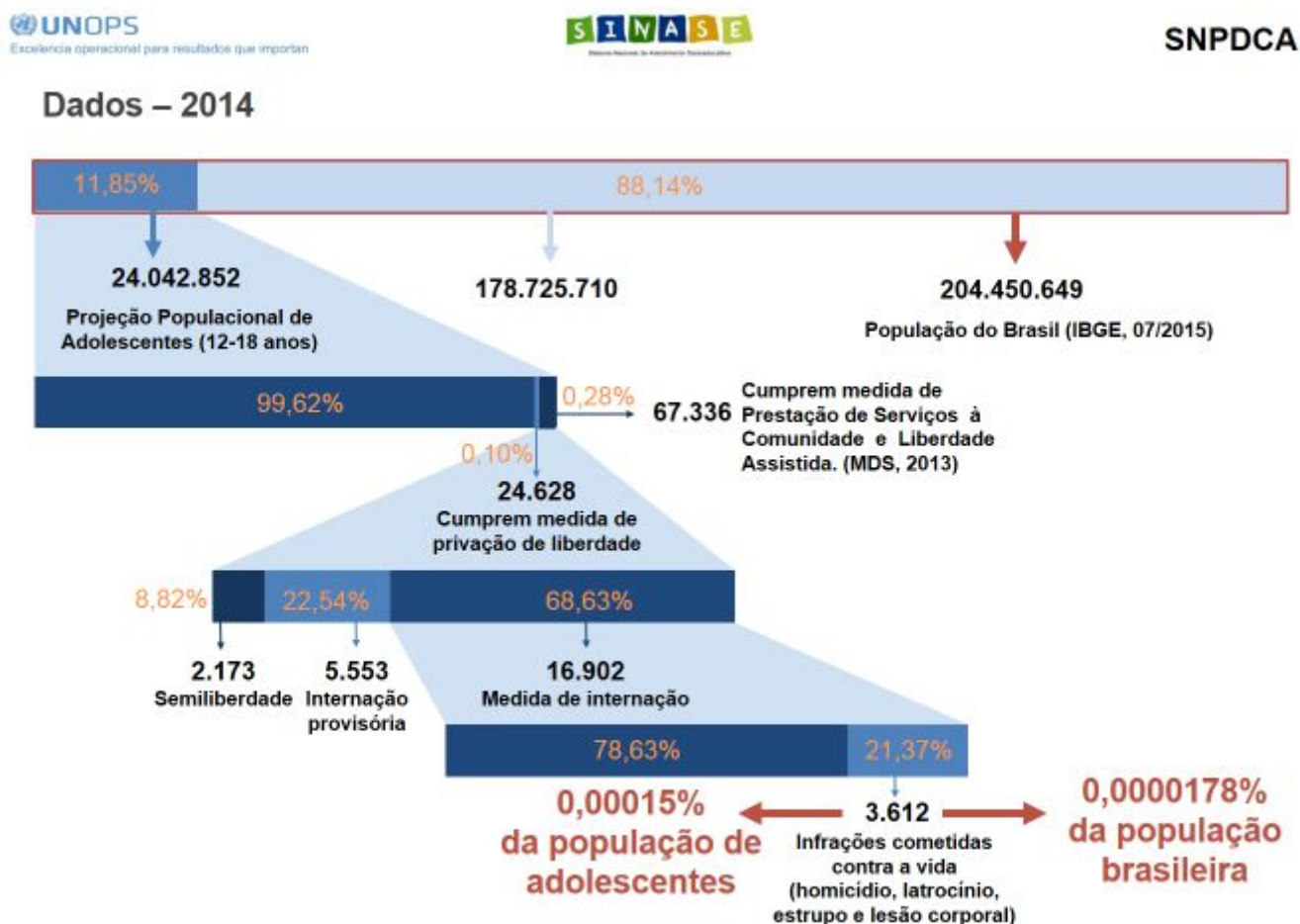
Resumidamente passaremos alguns dados que compõe o perfil do/a adolescente que cumpre medida socioeducativa em meio fechado no Brasil. Os dados detalhados que dispomos, podem ser encontrados na página da Secretaria Especial de Direitos

Humanos ou da Escola Nacional de Socioeducação: [www.sdh.gov.br](http://www.sdh.gov.br) ou [www.ens.sinase.sdh.gov.br](http://www.ens.sinase.sdh.gov.br)

Com base nos dados do IBGE, a Coordenação Geral do SINASE/SNPDCA com assessoria técnica do UNOPS (Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos), fez um estudo que abaixo apresentamos num quadro resumo que relaciona a população total de adolescentes, adolescentes que cumprem medidas socioeducativas privativas de liberdade e o número destes adolescentes que praticam atos contra a vida.

Conforme se pode-observar trata-se de um número bastante pequeno dos adolescentes que são sentenciados por praticarem atos contra a vida. Contrariamente à ideia construída ao longo de nossa história de que os adolescentes são os principais causadores da epidêmica violência que toma conta indiscriminadamente na sociedade brasileira.

Vejamos estes números.



Ao olhar estes números, constatamos que 3.612 adolescentes cometeram atos contra a vida que equivalem a 0,00015% da população de adolescentes, a primeira constatação óbvia é:

Estes não podem ser os vilões da violência no país. A única justificativa se encontra na construção do conceito de 'perigoso' imputado à parte da população adolescente no país. Estes números referem-se a 2014, mas esta tendência repete-se de forma constante em todos os levantamentos realizados no atendimento socioeducativo.

A seguir, também baseados no Levantamento Anual de 2014 SINASE/SNPDCA, apresentamos dois quadros resumos. Um refere-se ao comparativo dos últimos três anos das medidas socioeducativas aplicadas de internação e semiliberdade e internação provisória. O segundo, os principais atos pelos quais os adolescentes cumprem estas medidas. Estes dois quadros, refletem a tendência dos levantamentos anteriores, não havendo qualquer alteração significativa nos motivos pelos quais aos adolescentes são aplicadas as medidas privativas de liberdade<sup>8</sup>.

REGIÃO	UF	INTERNAÇÃO		
		2012	2013	2014
<b>NORTE</b>	AC	206	248	361
	AM	79	52	58
	AP	15	46	52
	PA	234	237	214
	RO	107	165	171
	RR	10	5	20
	TO	61	40	40
<b>NORDESTE</b>	AL	200	135	117
	BA	339	448	460
	CE	602	365	446
	MA	34	14	46
	PB	381	391	472
	PE	943	1190	1094
	PI	44	61	42
	RN	49	15	47
	SE	102	60	72
<b>CENTRO-OESTE</b>	DF	174	520	710

<sup>8</sup> Fonte: Levantamento Anual 2014. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e Adolescente da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

	GO	224	273	319
	MS	166	176	194
	MT	121	106	81
<b>SUDESTE</b>	ES	507	781	754
	MG	932	1068	1150
	RJ	404	546	723
	SP	6381	6812	7622
<b>SUL</b>	PR	643	708	629
	RS	632	693	905
	SC	84	66	103
<b>BRASIL</b>	<b>TOTAL</b>	<b>13674</b>	<b>15221</b>	<b>16902</b>

REGIÃO	INTERNAÇÃO PROVISÓRIA		
	2012	2013	2014
<b>NORTE</b>	77	68	128
	58	75	52
	48	46	92
	93	84	105
	33	68	13
	21	157	14
	45	66	101
<b>NORDESTE</b>	252	68	69
	99	118	149
	426	483	412
	38	98	82
	34	154	93
	307	345	329
	31	45	5
	13	45	62
	60	62	74

<b>CENTRO-OESTE</b>	193	212	239
	110	82	85
	40	21	19
	79	50	49
<b>SUDESTE</b>	132	93	149
	362	322	365
	316	360	491
	1527	1840	1751
<b>SUL</b>	243	218	287
	180	187	183
	181	206	155
<b>BRASIL</b>	<b>4998</b>	<b>5573</b>	<b>5553</b>

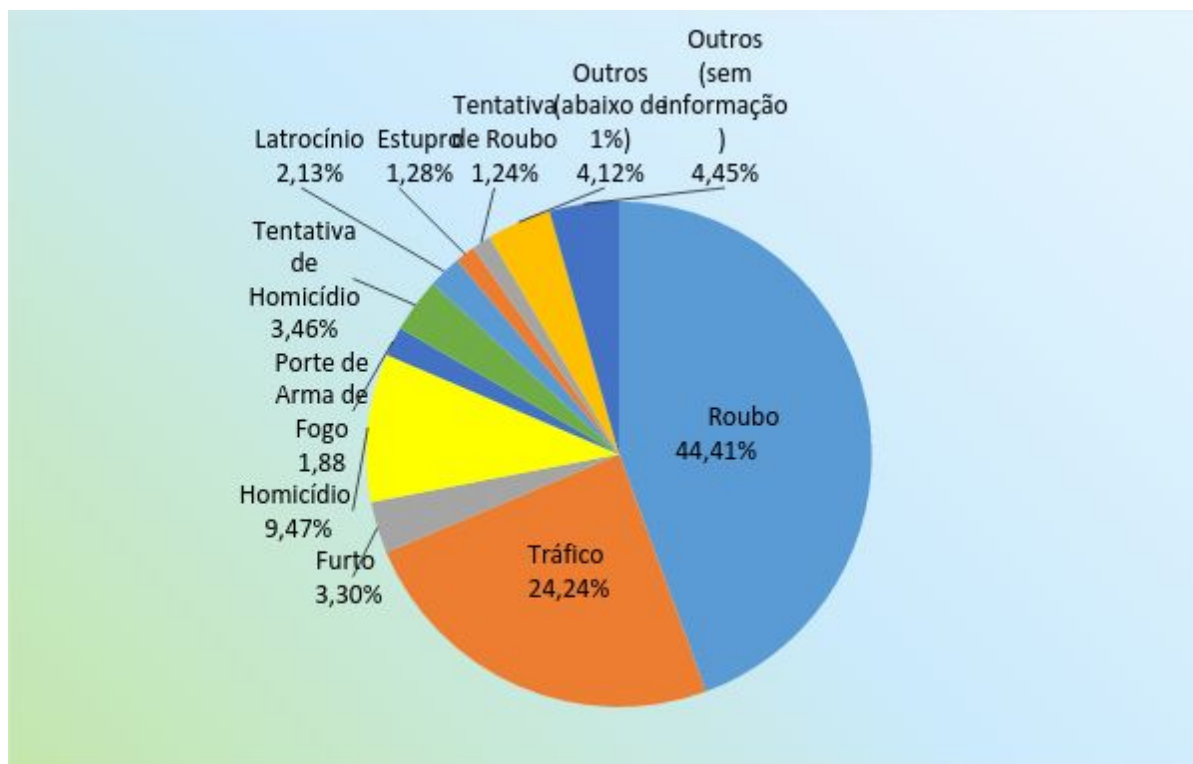
<b>REGIÃO</b>	<b>SEMILIBERDADE</b>		
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>NORTE</b>	54	89	21
	32	12	17
	2	6	62
	57	48	41
	6	2	29
	8	9	3
	18	31	19
<b>NORDESTE</b>	99	12	27
	31	66	60
	52	278	96
	6	11	12
	11	17	17
	150	155	172
	14	0	9
	8	11	28
	14	9	18

<b>CENTRO-OESTE</b>	82	93	125
	6	12	10
	17	30	17
	0	0	0
<b>SUDESTE</b>	12	30	37
	117	172	296
	269	306	322
	589	612	532
<b>SUL</b>	47	73	72
	111	97	95
	48	91	36
<b>BRASIL</b>	<b>1860</b>	<b>2272</b>	<b>2173</b>

<b>REGIÃO</b>	<b>TOTAL</b>		
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>NORTE</b>	337	405	510
	169	139	127
	65	98	206
	384	369	360
	146	235	213
	39	171	37
	124	137	160
<b>NORDESTE</b>	551	215	213
	469	632	669
	1080	1126	954
	78	123	140
	426	562	582
	1400	1690	1595
	89	106	56
	70	71	137
	176	131	164

<b>CENTRO-OESTE</b>	449	825	1074
	340	367	414
	223	227	230
	200	156	130
<b>SUDESTE</b>	651	904	940
	1411	1562	1811
	989	1212	1536
	8497	9264	9905
<b>SUL</b>	933	999	988
	923	977	1183
	313	363	294
<b>BRASIL</b>	<b>20532</b>	<b>23066</b>	<b>24628</b>

### ATOS INFRACIONAIS



Estes números do atendimento socioeducativo impactam diretamente na sua gestão, por duas vertentes principais: um número excessivo de adolescentes em privação de liberdade, sem a justificativa legal necessária acarreta a superpopulação; este fato impede que o sistema socioeducativo possa realizar o atendimento técnico necessário a quem realmente necessita, àqueles que praticaram atos gravosos, contra a vida. E,

também, torna-se um empecilho para que o sistema organize-se para a aplicação de medidas em meio aberto. Fica-se assim *num labirinto do cárcere*.

Já em 1993, um primeiro projeto legislativo foi protocolado no Congresso para o rebaixamento da responsabilidade penal, com o argumento de que o ECA era uma lei para a Suíça e que os adolescentes tinham que ser presos, novamente o conceito de 'perigoso' ressurge no cenário político. Nesta época também não havia evidências e dados estatísticos de que os adolescentes eram os principais autores de atos violentos. Mas a concepção permanecia e permanece até hoje, quando já temos dados seguros sobre os principais autores de atos violentos no país. Com destaque, para as principais vítimas dos homicídios praticados que são adolescentes e jovens, negros e pobres. Estes sim, são os que morrem, são as vítimas.

Assim, o formato ainda prevalecente é a tentativa de desfocar o ato da situação, colocando o foco no sujeito. Como estes são os produtores da violência, é por causa de sua conduta que nos encontramos na situação atual, já nascem com esta tendência, mesmo que os dados não o comprovem. Daí a espetacularização de certos acontecimentos que não confirmam a regra.

Sem dúvida, o adolescente foi eleito o inimigo número um do país. Nossa tarefa histórica continua tendo como objetivo, além da implantação das estruturas previstas no ECA, produzir continuamente conhecimento acerca da situação que envolve a infância e adolescência empobrecidas em nosso país, hoje ainda mais ameaçada com a presença marcante das estruturas do narcotráfico nas cidades brasileiras. Mas isto é tema a ser aprofundado.

## **2. O DEPARTAMENTO DA CRIANÇA E ADOLESCENTE/MJ**

O Departamento da Criança e Adolescente do Ministério da Justiça-DCA/MJ foi o órgão federal que herdou as funções do antigo Sistema FUNABEM/CBIA, já dentro da nova perspectiva prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente. Ao DCA/MJ caberia a execução de uma política eficaz e efetiva de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Sob o ponto de vista administrativo uma pequena estrutura diante da enorme tarefa a ser desenvolvida, como órgão responsável pela implantação do ECA, sucedendo um modelo de instituição total que atuava numa perspectiva de execução por parte do ente federal de maneira ainda sob o prisma do Código de Menores, mesmo com a aprovação do novo marco legal.

No ano de 1996, é criada a Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) no Ministério da Justiça e no seu interior é alocado o Departamento da Criança e do Adolescente-DCA/MJ. Também neste ano o Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH) é assumido como política de governo. Expressa uma preocupação central do governo brasileiro em estabelecer uma sintonia com os padrões internacionais de convenções, tratados e concepções que orientam esta temática. Fica claro que o Estado deve ser o principal responsável pela execução do PNDH.

O PNDH, na sua introdução, faz referência ao ECA e especifica uma linha de atuação diversa das políticas de educação, saúde e assistência, entre outras. Seria a linha da



política de garantia de direitos. Estabelece 14 diretrizes para essa linha de ação, responsabilizando o DCA/MJ por ações referentes à política de defesa de direitos humanos do Governo Federal no que se refere à população infanto-juvenil.

No seu planejamento para o ano de 1996, o DCA/MJ preconizava:

1. São destinatários da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério da Justiça crianças e adolescentes cujos direitos estejam ameaçados ou violados, e aqueles envolvidos em atos infracionais.
2. As ações de DCA/MJ são orientadas pelas diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente-CONANDA, e também pelo Programa Nacional de Direitos Humanos do Governo Federal, coordenado pelo Ministério da Justiça.

As linhas de ação prioritárias nesse Plano foram:

- Viabilização de serviços e de programas e projetos específicos voltados para a promoção e defesa de direitos de crianças e adolescentes.
- Monitoramento e avaliação das ações na área de promoção e defesa de direitos de crianças e adolescentes.
- Desenvolvimento dos recursos humanos envolvidos com a promoção e defesa de crianças e adolescentes.
- Estudos e pesquisas que contemplem análises situacionais sobre temas específicos da área de promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Os objetivos estabelecidos para efetivar as linhas de ação:

- Fomentar e apoiar a implantação e implementação de Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, dos seus respectivos Fundos e Conselhos Tutelares.
- Fomentar e apoiar a criação e funcionamento da rede de serviços destinados ao atendimento ao adolescente em conflito com a lei para o cumprimento das medidas socioeducativas, na forma indicada por Resoluções do CONANDA, publicada no DO da União de 8/1/97.
- Fomentar e apoiar, de forma complementar e em conjunto com outros órgãos federais, a implantação e implementação de programas e projetos que intervenham nos quadros relacionados à exploração laboral, exploração e abuso sexual, drogadição e vitimização (homicídios, maus tratos domésticos, torturas e constrangimentos ilegais).
- Fomentar e apoiar a implantação e a implementação de programas, projetos e serviços de colocação familiar.
- Apoiar órgãos públicos e entidades que prestem serviços especiais de: proteção jurídico-social de crianças e adolescentes vitimados, isto é, com seus direitos ameaçados e violados; mobilização social para prevenção e combate às situações de ameaças e violações de direitos; e identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos.
- Implementar banco de dados e sistemas de monitoramento, avaliação e informações referentes à violação de direitos, à criação e funcionamento de

conselhos e à implementação de serviços e programas específicos para subsidiar as ações na área da infância e adolescência.

- Fomentar e apoiar a implementação de banco de dados de sistemas de monitoramento, avaliação e informações congêneres nos níveis estadual e municipal.
- Fomentar e apoiar ações continuadas de formação dos agentes públicos encarregados da promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, garantindo, especialmente, o conhecimento, divulgação, disseminação, difusão e a correta aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente e outras leis previstas.
- Fomentar e apoiar estudos e pesquisas e documentação voltados ao conhecimento das situações de conflitos com a lei, do perfil do adolescente autor de ato infracional e das formas de atendimento a esse s adolescentes, pelo vários órgãos responsáveis.

É desta forma que o governo federal se organiza para cumprir o reordenamento necessário para a implantação das políticas protetivas e socioeducativas para a implementação do ECA. Além destas, as políticas setoriais para atendimento do art. 4º do ECA, como expressão da nova doutrina evocada da Constituição Federal, da Proteção Integral, devem estar sintonizadas.

Este processo deu-se com grandes perdas do ponto de vista estrutural (administrativo e financeiro) na estrutura federal, com a passagem da FCBIA para o DCA. Com a proibição da instância federal estar na execução das medidas socioeducativas houve uma diminuição importante da sua presença, deixando aos estados o desenvolvimento de cada sistema socioeducativo. Isto acarreta ainda nos dias de hoje fortes discrepâncias e obstáculos à gestão do SINASE enquanto um único sistema de aplicação das medidas socioeducativas.

Abaixo demonstramos o que significou orçamentariamente a passagem do sistema FUNABEM/CBIA para o DCA/MJ, compreendendo o período de 1995 a 2002, fazendo uma comparação com os valores destinados a então Secretaria de Estado de Assistência Social-SEAS, que atendia a um público-alvo que, em vários aspectos absorve parcela da área de influência do DCA/MJ.

<b>DCA/MJ 1995-2002 (Valores em R\$ milhares)</b>				
<b>ANO</b>	<b>DOTAÇÃO LEGAL</b>	<b>CONTINGENCIADO</b>	<b>DISPONIBILIZADO</b>	<b>PERCENTUAL DISPONIBILIZADO</b>
1995	96.541	76.211	20.330	21,1%
1996	56.183	27.906	28.277	50,3%
1997	41.885	13.427	28.458	67,9%
2000	8.957	348	8.609	69,1%
2001	40.486	15.502	24.984	61,7%

2002	46.577	12.235	34.342	73,7%
<b>TOTAIS</b>	290.629	130.127	145.000	49,9%

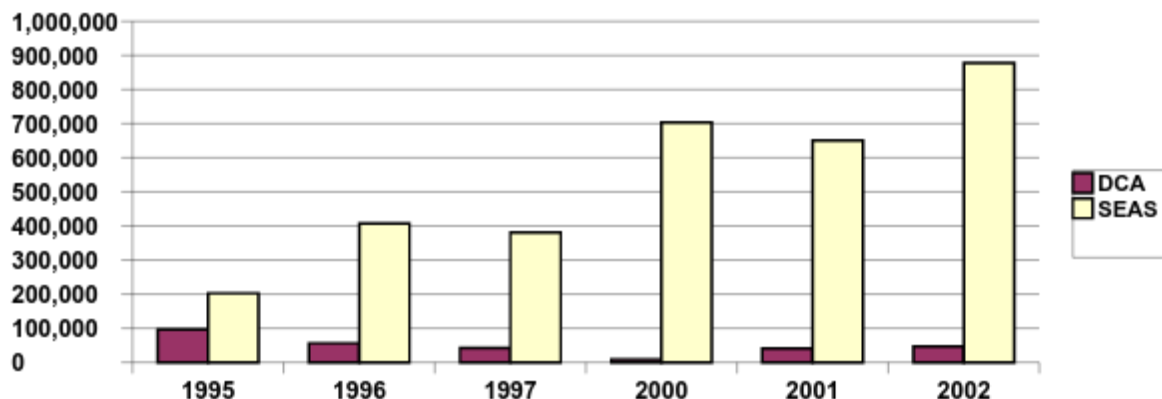
<b>SEAS 1995-2002 (Valores em R\$ milhares)</b>				
<b>ANO</b>	<b>DOTAÇÃO LEGAL</b>	<b>CONTINGENCIADO</b>	<b>DISPONIBILIZADO</b>	<b>PERCENTUAL DISPONIBILIZADO</b>
1995	202.634	-49.622	252.256	124,5%
1996	406.894	83.888	323.006	79,4%
1997	380.627	45.172	335.455	88,1%
2000	703.372	63.988	639.384	90,9%
2001	650.930	26.049	624.881	96,0%
2002	878.086	-4.265	882.351	100,48%
<b>TOTAIS</b>	3.222.543	165.210	3.057.333	94,9%

### Observações:

- Estes dados foram extraídos dos relatórios do Instituto de Estudos Sócio-Econômicos-INESC de Brasília, relativos ao acompanhamento dos gastos do governo Federal com ações na área da criança e do adolescente;
- A execução orçamentária-financeira do DCA/MJ, em cada ano, aproximou-se de 100% do orçamento disponibilizado. A dificuldade sempre esteve no alto volume de contingenciamento<sup>9</sup> em relação à dotação orçamentária, prática comum na execução orçamentária brasileira;
- Os dados relativos à Secretaria de Estado da Assistência Social-SEAS (MPAS) são específicos do Fundo Nacional de Assistência Social, englobando os orçamentos de até quatro programas focados em criança e adolescente: Atenção à Criança, Erradicação do Trabalho Infantil, Brasil Jovem e Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes;
- Não havia dados disponíveis nos anos de 1998 e 1999.

### Evolução Comparativa entre os Orçamentos do DCA/MJ E DA SEAS Período entre 1995-2002

<sup>9</sup> Contingenciar: É a possibilidade legal dos poder executivo, prevista na própria Lei Orçamentária Anual, de reter (contingenciar) um volume percentual do orçamento, podendo dispor ao longo do exercício orçamentário, segundo a sua vontade política. O que na maioria das vezes significa o descumprimento do que foi aprovado na própria Lei Orçamentária, devido ao grande volume de recursos que são contingenciados.



### 3. SINASE – SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO – UMA PROPOSTA DE POLÍTICA PÚBLICA

Dois aspectos foram extremamente negativos para o estabelecimento de novas bases para o atendimento ao adolescente autor de ato infracional.

O primeiro diz respeito ao conflito entre as representações sociais em torno do adolescente autor de ato infracional. Menor ou Sujeito de Direitos? Código de Menores ou Estatuto da Criança e do Adolescente?

O segundo refere-se à desorganização político-administrativa, com as agravantes e constantes diminuição de recursos. Destaque-se também a crescente redução nos quadros técnicos e/ou na terceirização de mão-de-obra para cumprir funções de execução e de coordenação desta política, isto no nível federal e estaduais.

#### Uma Proposta de Política Pública em Pauta

Num ambiente bastante hostil conforme descrito, com pouca efetividade e sem demonstração de capacidade política para alcançar os seus objetivos, colocando em risco todo o conjunto de possibilidades descritos no ECA, começou-se a esboçar uma reação, a partir do próprio Governo Federal.

Diante do risco iminente de se ter importantes retrocessos, a partir das propostas legislativas que na época colocavam-se como fiéis representantes da vontade popular, por iniciativa do então Secretário Nacional de Direitos Humanos Dr. José Gregori, foi instalado um grupo de trabalho em 1997 com a finalidade de avaliar os sistemas socioeducativos e apresentar propostas para a sua melhoria.

Como decorrência deste trabalho, foi solicitado ao Desembargador Fernando do Amaral e Silva, expoente na elaboração, aprovação e implantação do ECA, um anteprojeto de lei de execução das medidas socioeducativas, com a finalidade de superar as práticas administrativas e judiciais ainda persistentes. Este texto ficou conhecido como o 'Texto do Amaral'<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> SILVA, Des. Antonio Fernando do Amaral. *Anteprojeto de Lei de Execuções de Medidas Sócio-Educativas*. Brasília, 1999.

Tem início um intenso debate sobre a necessidade ou não da regulamentação das medidas socioeducativas no país. Boa parte da resistência a este texto se dava pela compreensão que o Estatuto não deveria ser alterado, para não colocar em risco os pontos considerados como avanços conquistados. Outro argumento crítico se dá no sentido de considerar este texto como uma forma de introduzir o Direito Penal Juvenil no país, matéria controversa na área.

Num ambiente marcado por seguidas rebeliões, acompanhadas de perto pela grande imprensa diariamente, as propostas de redução da responsabilidade penal tomam força e a apresentação deste texto, também serve para afirmar, pelo então Governo Federal, que havia iniciativa no sentido de buscar-se outra alternativa, que não o rebaixamento da responsabilidade penal.

A própria organização dos Magistrados e Promotores da Infância e Adolescência - ABMP, em seu Congresso Nacional realizado em 2000, define uma nova estratégia. Foi constituída uma Comissão Especial para elaborar um novo texto, que tinha por finalidade o reordenamento da aplicação das medidas socioeducativas, considerando a oportunidade, conveniência e conteúdo de uma proposta de lei para execução das medidas socioeducativas.

Esta comissão o elabora e também por definição deste mesmo Congresso Nacional encaminha ao CONANDA, para que este, conforme previsto no Estatuto da Criança e Adolescente, promova o melhor encaminhamento acerca desta temática.

O novo texto daí surgido, novamente foi alvo de muitas críticas, dentre as quais, podemos destacar a não participação dos outros atores do Sistema de Garantia de Direitos em sua elaboração. A centralização apenas no Sistema de Justiça na execução das medidas socioeducativas, apontando para um papel secundário dos outros atores como os Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e os sistemas estaduais de aplicação das medidas socioeducativas.

### **O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente exerce a sua função: deliberar a política pública**

Em outubro de 2001 o CONANDA promove uma iniciativa de constituir um Grupo de Trabalho com a participação da ABMP (Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e da Juventude), o FONACRIAD (Forum Nacional de Dirigentes Governamentais de Entidades Executoras da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente) e o Departamento da Criança e Adolescente do MJ, com a finalidade de iniciar-se um novo processo de discussão e formulação de uma política pública para a aplicação das medidas socioeducativas em todo o território nacional.

Para tal, partiu-se do texto apresentado pelo Congresso Nacional da ABMP e de outro texto produzido pela Conselheira do Conanda Profa. Dra. Maria Stela Graciani que se referia ao conjunto de gestões necessárias para a aplicação e coordenação do processo de implementação de um sistema socioeducativo diverso do até então existente.

Estes dois textos tornaram-se as referências para o estabelecimento deste processo de discussão nacional, que envolveu encontros em todos os estados, nas cinco macro

regiões, duas oficinas nacionais, com a participação de todos os atores envolvidos na aplicação das medidas socioeducativas no país. Houve uma ampla participação dos representantes do Sistema de Garantia de Direitos.

Este processo desenvolveu-se durante quatro anos (2002-2006), sob a coordenação deste grupo criado pelo CONANDA, que produziu material a partir do que estava sendo proposto por este sistema. O indicativo era de se caminhar junto ao reordenamento, depois de passado todos estes anos, finalmente levar à socioeducação as conquistas da sociedade brasileira no processo constituinte e do ECA.

A necessidade de dividir o tema em dois textos distintos deu-se com o decorrer dos trabalhos ao verificar-se a necessidade de separar o que seria necessário para alterações legislativas, que foi encaminhado ao Congresso Nacional como o Projeto de Lei de Execução das Medidas Socioeducativas.

O outro conjunto de propostas que estaria contemplado através de uma deliberação do Conselho Nacional, referindo-se aos instrumentos da gestão dos atendimentos socioeducativos, no que seria necessário para a ordenação e coordenação de uma política pública nacional.

Esta tarefa só poderia ser feita pelo ente com capacidade de deliberação da política pública, que segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente são os Conselhos de Direitos.

### **O Princípio da Deliberação com Participação**

Conforme estabelecido na Constituição Federal e no ECA, em cada unidade da federação e em cada um dos municípios deverão ser constituídos Conselhos de Direitos, com a principal função de controlar, normatizar e definir a política pública para a criança e o adolescente.

Ao chamar a si este empreendimento de construir novos parâmetros para o atendimento socioeducativo nacional, o CONANDA nada mais faz do que exercer a sua principal função, que é deliberar a política pública. A forma como definiu fazê-lo foi convidando outras três organizações (públicas e privadas), para juntas coordenarem este processo em todo o território nacional.

Como já foi visto, não foi assim que se deu desde a primeira versão, conhecida como o 'Texto do Amaral' onde o executivo da época solicita uma proposta não ao Sistema de Garantia de Direitos com os seus atores, mas a um representante do sistema de justiça, que por mais especialista que seja, não é o único que poderá contribuir com uma proposta de política pública.

Não de outra forma, como já vimos foi também escrito o próprio texto do ECA, com ampla participação dos diversos atores envolvidos com a temática, nas suas diversas representações, assim também se deu com a própria Constituição de 1988.

Todo este processo teve a participação de juízes, promotores, diretores de órgãos executores de medidas socioeducativas, segurança pública, equipes técnicas de

---

atendimento, conselhos de direitos, conselhos tutelares, enfim os atores do Sistema de Garantia de Direitos em sua totalidade.

Finalmente, através da Resolução nº 119 de julho de 2006, o CONANDA cria o SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, que é entregue em seção pública ao Presidente da República em 9 de agosto de 2006.

Nesta oportunidade é criada através do Decreto Presidencial de 13 de julho de 2006, a Comissão Intersetorial de Acompanhamento do Sistema de Atendimento Socioeducativo constituída por 12 Ministérios, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente e o Conselho Nacional de Assistência Social.

A saída encontrada foi a composição de um grupo de trabalho que pudesse sistematizar e encontrar uma proposição a ser encaminhada ao CONANDA, para que este deliberasse sobre o projeto de lei acerca das alterações legislativas necessárias para as mudanças no sistema socioeducativo.

Este grupo debruçou-se sobre o resultado dos encontros regionais realizados, a partir do texto construído pela ABMP <sup>11</sup> e das posteriores sugestões que foram sendo acrescentadas. No último período o texto foi colocado para consulta pública, onde novamente pode receber novas e antigas contribuições e, finalmente levada para apreciação dos conselheiros/as do CONANDA.

Da mesma forma, o conjunto de contribuições vindas dos encontros regionais foi sistematizado, retornado aos estados via os Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e Adolescente para novas contribuições e, finalmente levado para a apreciação do CONANDA.

O início de 2007 o CONANDA ao convocar a 7ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente elege como temática três eixos a serem discutidos em todos os atores que compõem o sistema de garantia de direitos, que são: Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, SINASE e Orçamento e Fundos.

Esta iniciativa propiciou a continuidade deste processo de discussão, pois o passo seguinte será a construção dos Planos Estaduais e Municipais do Atendimento Socioeducativo, como mecanismo de concretização da descentralização, municipalização e priorização das medidas em meio aberto.

O projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional, tendo sido aprovado e sancionado em 12 de janeiro de 2012, tornando-se a Lei Federal 12.594/2012, ficando conhecida como a Lei do SINASE.

---

<sup>11</sup> Grupo formado por: Afonso Armando Konzen, Procurador de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul; Alexandre Morais da Rosa, Juiz de Direito Titular da Vara da Infância e da Juventude de Joinville (SC); Flávio Américo Frassetto, Defensor Público em São Paulo; Wanderlino Nogueira Neto, Procurador de Justiça do Ministério Público da Bahia (aposentado); Paulo Marques, SPDCA; Edna Gomes, SPDCA; José Fernando, Conanda; Cláudio Augusto, Conanda.

## 4. O NOVO FORMATO DA GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DA SOCIOEDUCAÇÃO

Dois são os documentos que funcionam como marcos regulatórios da implantação da política pública da socioeducação. A Resolução 119/2006 do CONANDA e a LF 12.594/2012 ([www.sdh.gov.br](http://www.sdh.gov.br)), que institui diversos mecanismos de aplicação, execução, avaliação e gestão da política, criando obrigações de fazer, de cofinanciar e responder pelas necessárias estruturas a serem criadas e/ou mais investidas para as respostas necessárias à implantação desta política pública.

Passaremos a examinar alguns pontos essenciais da gestão do SINASE, baseados em estudos e apontamentos que estão considerados em documento a ser lançado pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e Adolescente como normativa de gestão. Estes itens tem como objetivo sintetizar a forma técnica, a objetividade, a transparência e o necessário controle social desta política.

Mesmo que ainda não esteja lançado, é um bom caminho para construir uma ação sistêmica de uma política que necessita concretizar a intersetorialidade e a interinstitucionalidade como mecanismos fundamentais de sua organização.

### 4.1 Princípios Gerais da Gestão do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

A **Intencionalidade Pedagógica**, este é o primeiro e fundante princípio de uma gestão do atendimento socioeducativo. Qualquer modalidade de atendimento deve-se pautar por este princípio, sem o qual a ação socioeducativa não tem propósito de existir. Todos os órgãos, funcionários e estruturas só tem sentido de funcionar se for para concretizar e para dar vida com significados positivos através deste princípio, a todos que participam das comunidades socioeducativas.

Na possibilidade e necessidade da aplicação de uma das medidas socioeducativas previstas, a **Prevalência das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto** é sem dúvida o melhor caminho para a repactuação do que está envolvido na vida dos/as adolescentes e daqueles/as outras pessoas que são vítimas e/ou fazem parte deste círculo de violências. Como vimos, estatisticamente a necessidade da internação é muito pequena. Esta prevalência vem constantemente sendo solicitadas em definições de deliberações de conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais. Este sistema deve seguir esta ordem, conforme o previsto no Estatuto e não a sua inversão, iniciando pela internação. A gestão que inicia pela internação, começa de cabeça pra baixo.

A **Regionalização** refere-se ao atendimento de um direito fundamental àquele/a que estão na custódia do estado, privados de liberdade. Infelizmente ainda é comum o distanciamento físico e na rotina do atendimento socioeducativo a desconsideração deste princípio. Mesmo que geograficamente as famílias estejam distantes das unidades de privação de liberdade, há de se ter mecanismos para a superação deste obstáculo. Este aspecto também deve estar previsto nas rotinas das medidas em meio aberto, apesar de que elas naturalmente devem ser próximas daqueles que as cumprem.

A experiência do largo uso do encarceramento contribuiu também para o seu afastamento de uma **Gestão Democrática e com Participação Social**. A medida



socioeducativa em todo o seu percurso, desde a aplicação até a sua execução, deve muito a estes princípios (democracia e participação social). Talvez por estarem inscritas na face do estado que impõe a limitação da liberdade baseados na combinação da aplicação por parte da justiça e na execução por parte do executivo, foi-se constituindo um sistema hermético, avesso à transparência e propício a toda ordem de desmandos e marcado por uma constante tentativa de constituir-se num mundo com suas regras próprias. Isto levou a crer que aí neste mundo não há a necessidade primordial de se prever a concretização destes princípios. Pelo contrário, é na aplicação da justiça e no poder coercitivo do estado, que devem estar em primeiro lugar a preocupação de se criar possibilidades concretas e transparentes para que uma gestão democrática com participação social presentes. Estes devem andar entrelaçados com a intencionalidade pedagógica de uma medida socioeducativa, que por outro lado necessitam que em seu bojo carreguem a preocupação de incorporar estes dois princípios em seu planejamento das ações. Isto vale para toda a gestão da política socioeducativa.

A partir do desmonte das instituições criadas para dar conta da doutrina da situação irregular com a vigência do ECA, a **Incompletude Institucional** tornou-se um princípio basilar para reestruturar a rede de atendimento à criança e ao adolescente e, particularmente aos adolescentes em atendimento socioeducativo. Aqui não cabe mais uma justiça ou uma instituição de atendimento com poderes totais sobre as decisões que abrangerão a aplicação e execução de uma medida socioeducativa. Há de se estabelecer uma rede, um sistema. Esta é a concepção do SINASE. Políticas setoriais integradas e respondendo ao que a política pública estabelece. Órgãos de distintos poderes, mas com atuação no território específico agindo em rede para propiciar o que se pactua no atendimento dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Com esta compreensão é que será constituída rede de atendimento socioeducativo para privilegiar a aplicação das medidas em meio aberto em detrimento das medidas em meio fechado. É aí que está a chave resolutiva do imenso número de internações desnecessárias que ainda temos. Cada território imbuir-se de sua tarefa insubstituível de cuidar das gerações que necessitam de ações positivas para o seu desenvolvimento.

Com a redemocratização do país o arbítrio deveria ter sido extirpado da vida nacional. Nova constituição, novas legislações, um novo pacto federativo e de convivência nacional foram regulados. A presunção da inocência é um deles. Portanto, a **Responsabilidade da Gestão na Garantia do Processo Legal** é um princípio do qual o sistema socioeducativo não pode afastar-se sob pena de tornar-se um coadjuvante num ambiente social cada vez mais propenso a diminuir direitos sociais e pessoais. Todos os documentos do sistema de garantia de direitos humanos que o Brasil é signatário e os incorporou em sua legislação interna, apontam para que os adolescentes sejam submetidos ao seu 'devido processo legal' com direito a ampla e atualizada defesa. Não é possível a prática jurídica de sentenças sem prazo determinado ou avaliações sem a consideração dos relatórios intersetoriais. Assim como, não há como aceitar-se o descumprimento de prazos por distintos órgãos que tem a responsabilidade desta garantia constitucional. O cumprimento dos prazos é de toda a rede. A prática indiscriminada de internações provisórias, como se medida socioeducativa fosse, é perniciososa. Aqui necessitamos de uma articulação

institucional nacional, para pactos de aplicação e execução das medidas socioeducativas. Sem isto corremos o risco de atualizações constantes de práticas jurídicas e de atendimento afetas ao ainda não superado Código de Menores.

#### **4.2 Diretrizes Gerais da Gestão do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo**

Do ponto da gestão esta talvez tenha sido a principal lacuna desde o fim da FCBIA, passando pelo DCA até chegar a SNPDCA, a invisibilidade nos territórios do SINASE. A **Unicidade do Sistema e Locus Institucional** como diretriz quer resgatar esta característica. Conforme previsto no âmbito federal, nos estados, distrito federal e municípios devem ter um único órgão que responda pelas responsabilidades previstas na LF 12.594/2012 em seus respectivos âmbitos. Não há que se dividir estas competências de gestão para distintos órgãos, dependendo da medida socioeducativa a ser aplicada. A gestão de toda a política socioeducativa deve ter unicidade, com o estabelecimento de redes de atendimento, com pactuações, fluxos e demais procedimentos necessários para o funcionamento do sistema de atendimento socioeducativo.

A **Intersetorialidade** é, portanto, uma forma de ação obrigatória para a efetivação de um sistema complexo como é o SINASE. Um sistema que envolve políticas setoriais tais como: segurança pública, assistência social, educação, execução de quatro medidas socioeducativas em instâncias municipais e estaduais que nem sempre estão conjugadas no mesmo território. Além da aplicação e avaliação das medidas estarem afetas a outro poder, o judiciário. Diante disto, a saída encontrada é a potencialização das Comissões Intersetoriais de Acompanhamento da Implantação do SINASE, que devem existir em todas as instâncias do estado. É aí que vão ser feitas as pactuações e fluxos para a efetivação do atendimento socioeducativo tendo como metodologia referencial desta ação. Isto sem dúvida, exige de cada agente público ou de organizações da sociedade civil uma postura muito distinta daquele que se referencia somente na missão e ações específicas de seu próprio órgão.

O Estatuto da Criança e do Adolescente é uma daquelas legislações pós-constituente que efetiva os princípios da descentralização e municipalização na execução das políticas públicas. Assim, já em 1990 o ECA segue esta referência constitucional e a **Territorialização** torna-se uma diretriz de execução da doutrina da proteção integral. Esta doutrina que é absorvida também na Constituição e no ECA e que posteriormente é reafirmada na criação e instituição do SINASE. A territorialização reflete a possibilidade da priorização da aplicação das medidas socioeducativas em meio aberto, assim como, a sua aplicação em conjunção com as medidas protetivas. Desta forma, entende-se que a melhor maneira de atender o adolescente que está envolvido em circunstâncias que o levaram ou favoreceram o seu envolvimento com atos violentos tem muito mais chance de serem repactuados no seu território onde ele tem seus laços e elos que foram rompidos neste processo. Mesmo que seja na privação de liberdade, esta diretriz deve ser considerada nas ações pactuadas pelas Comissões Intersetoriais.

A **Integração Operacional das Políticas Setoriais** prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente está intimamente ligada às diretrizes anteriores. Procurando superar o antigo formato da instituição total, aquela forma de agir cristalizada nos juizados de menores e no sistema Funabem/Febem e baseado nos princípios constitucionais

citados acima o ECA indica a necessidade de estabelecer operacionalmente a rede de atenção através da integração dos diversos atores e órgãos que a compõe, particularmente em seu art. 88. Da mesma forma quando do atendimento socioeducativo, o que foi detalhado na Resolução 119/2006 do CONANDA e na LF 12.594/2012, estabelecendo o norteamto detalhado para que esta inegração operacional se concretize. As dificuldades são inúmeras, pois os órgãos e os profissionais ainda persistem em ações desarticuladas de um sistema de atendimento. A gestão contribui com esta cultura, notadamente com a prática da descontinuidade administrativa, da distribuição pouco criteriosa dos cargos e até a nomeação de gestores sem conhecimento específico da área.

Esta grande modificação na concepção da política de proteção dos direitos da criança e do adolescente vivenciada pós aprovação do ECA, não foi acompanhada da recomposição orçamentária necessária para a sua realização. O **Cofinanciamento** é pauta constante em todas as conferências realizadas neste período. Se por um lado as políticas setoriais avançaram bastante neste quesito (assistência social, saúde e educação principalmente), as ações de proteção especial como a da política socioeducativa, de enfrentamento as violências dentre outras e a sua necessária descentralização dos recursos tem deixado a desejar. Portanto, estabelecer mecanismos de cofinanciamento é pauta urgente a ser tratada, com itens como: vinculação de recursos, fluxo automático de repasses, execução territorial em associação aos planos nacionais de atendimento às principais violações de direitos de crianças e adolescentes. Enfim, concretizar o princípio constitucional da prioridade absoluta em recursos prioritários nas propostas orçamentárias executadas.

#### 4.3 Estrutura de Gestão do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

A **Coordenação e Execução** de um sistema socioeducativo aponta hoje para a superação da sua invisibilidade político-administrativa, fruto desta prática estabelecida em que cada unidade federada desenvolveu o seu próprio sistema de atendimento, o das medidas em meio fechado.

Posteriormente, com a criação da política nacional da assistência social através do SUAS, concomitante com a criação do SINASE, novos formatos foram sendo praticados. Inicialmente foi executada uma fórmula na qual a política da assistência absorveria toda a demanda das medidas em meio aberto. Mas, permaneceu a ausência das outras políticas setoriais e a sobrecarga no sistema de CREAS da Assistência.

Hoje, refletindo a partir dos princípios e diretrizes das políticas setoriais e do SINASE construiu-se um novo entendimento refletido no [Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo](#) e também mais recentemente no [Caderno de Orientações Técnicas – Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto](#) lançado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Como resultado, aponta-se para uma gestão onde há um **Órgão Gestor do Sistema de Atendimento Socioeducativo** nas três esferas públicas. A LF 12.594/2012 assim já o define, colocando a Secretaria Especial dos Direitos Humanos como a coordenadora no nível federal.

Assim o fizeram estes dois documentos de gestão das políticas do SINASE e do SUAS, indicando também esta forma de administração nos territórios de sua execução, que

haja um órgão gestor da política socioeducativa que pode ser tanto um órgão que já exista ou criadas novas estruturas. O que é importante é o fato da localização institucional num único lugar das responsabilidades na execução das medidas socioeducativas.

#### 4.4 Competências e Instrumentos de Gestão

Há um conjunto de competências nos âmbitos Federal, Estadual, Distrital e Municipal elencados tanto na Resolução 119/2006 quanto na LF 12.594/2012. E são exatamente estas que cada ente federado através do órgão gestor do sistema socioeducativo deve responder.

Destacaremos algumas aqui, pois já estão em implementação no nível nacional e impactará os sistemas estaduais, distrital e municipais de atendimento socioeducativo.

A política nacional de formação do SINASE através da **Escola Nacional de Socioeducação**, que conta com uma Coordenação Nacional e Núcleos Estaduais em todas as unidades da federação, que tem por objetivo desenvolver cursos à distância, semipresenciais e presenciais para os trabalhadores/as de todas as modalidades de atendimento socioeducativo.

A implementação do **Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo**, que será realizado por um conjunto de pesquisadores vinculados a universidades e centros de pesquisa de organizações sociais, coordenados pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e que realizarão e implementarão as bases deste sistema de avaliação nacional permanente.

A criação do **Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo**, que será o responsável pela montagem de um banco de dados nacional, que incluirá os números do atendimento socioeducativo tanto nas estruturas específicas do SINASE quanto nas políticas setoriais que também fazem parte deste atendimento. Este processo será coordenado pela Universidade de Brasília, através do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública – CEAG.

Além destes podemos citar também os Planos Nacionais, Estaduais, Distrital e Municipais de Atendimento Socioeducativo, que pela primeira vez foram desenhados para um planejamento de dez anos. Estes planos foram desenhados e aprovados em 2013 (nacional) e os estaduais, distrital e municipais em 2014 e 2015. Neste período de 2017 há a previsão de sua primeira revisão.

Como forma de cumprir as competências previstas, cabe às Comissões Intersetoriais o estabelecimento de Protocolos e Fluxos da execução deste atendimento, como forma da concretização da intersectorialidade. Esta desejada intersectorialidade só será possível com os protocolos interinstitucionais entre os diversos órgãos que aí estão presentes e os respectivos fluxos de atendimento, que orientam os profissionais frente as dificuldades que se apresentam e também propiciam o controle social por parte daqueles que são atendidos e das organizações e órgãos que dele participam.

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo conta com nove modalidades de atendimento, que estão afetas a sua gestão, sendo seis delas medidas socioeducativas. Assim vejamos:

O **Atendimento Inicial**, a **Internação Provisória** e os **Egressos** são modalidades que se diferenciam pois não há uma sentença judicial definitiva, portanto não são medidas socioeducativas, mas compõe o conjunto das modalidades de atendimento socioeducativo e para a sua consecução são necessárias estruturas de programas próprios para atingir os objetivos de cada uma delas.

A **Advertência** e a **Obrigação de Reparar os Danos** são medidas socioeducativas que quando aplicadas isoladamente se dão no âmbito da própria justiça, nos autos dos processos de conhecimento.

A **Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)** e a **Liberdade Assistida** são medidas socioeducativas conhecidas como as de meio aberto. São executadas nos territórios de referência dos/as adolescentes. O órgão responsável pela sua organização e execução são municipais e já são as medidas mais executadas no país, mas ainda com grandes desafios a superar, principalmente o da intersetorialidade e das pactuações e fluxos daí decorrentes. Ainda é entendida como uma ação quase que exclusiva da política de assistência social, o que não é correto, pois sabemos da necessidade da presença das outras políticas setoriais também completamente municipalizadas e, portanto, em condições de atuar no âmbito da política socioeducativa na modalidade do meio aberto.

A **Semiliberdade** e a **Internação** carregam na sua execução os principais problemas que historicamente demarcam este atendimento. Em primeiro lugar, pelo elevado número de adolescentes que cumprem estas medidas, sem terem cometidos atos que as justifiquem. Em segundo lugar, decorrente deste fato, há uma superlotação o que inviabiliza qualquer processo educativo. Em terceiro lugar, a infraestrutura do atendimento fica completamente comprometida, o que torna as unidades de atendimento em locais impróprios para qualquer tipo de atividade, principalmente como locais para desenvolvimento de ações educativas. Estas duas medidas são da gestão estadual, que se concretiza em diversos formatos (fundações, secretarias, departamentos, superintendências) espalhadas nas vinte e sete unidades federadas.

## 5. CONCLUSÃO

As representações sociais da criança e do adolescente pobres estão avivadas e atualizadas na sociedade brasileira. Ilegítimos, expostos, carentes, delinquentes, trombadinhas, pivetes ou menores contrapõe-se ao concebido sob a égide da Doutrina da Proteção Integral, crianças e adolescentes como sujeito de direitos. Este debate é permanente, porque diz respeito às formas como entendemos as possibilidades de acesso numa sociedade marcada pela desigualdade.

A gestão do SINASE apresentada tem como missão a administração da atualização destas concepções com a implementação dos princípios e compromissos internacionais subscritos pelo estado brasileiro e pela legislação constitucional e infra constitucional.

É uma tarefa de grande monta, pois trata-se da clareza de que estamos nos referindo a uma política de natureza específica. A sua execução que tem a intersetorialidade como diretriz, deve ser gerida buscando a garantia da sua especificidade, da sua missão específica que é o atendimento a adolescentes que estão em cumprimento de medidas socioeducativas. Neste sentido, são imprescindíveis a criação e manutenção de estruturas próprias para esta política de atendimento. A intersetorialidade não pode significar a sua invisibilidade na gestão pública.

Daí a necessidade de uma gestão única, que responda pelas competências descritas na legislação. Importa menos onde esteja administrativamente, mas que este órgão efetivamente exerça a gestão de toda a política socioeducativa no seu território de responsabilidade.

Dentre os instrumentos de gestão citados, destaco o da política permanente da formação. Entre os profissionais das medidas socioeducativas do meio aberto e fechado estamos com algo em torno de 47 mil trabalhadoras/es. Estes/as são os especialistas que executam esta difícil tarefa de lidar com adolescentes, familiares, os seus referenciais afetivos, sociais e as vítimas. Estes vivenciam de diversas formas os efeitos de uma ação violenta e seus significados que fazem parte do universo de uma medida socioeducativa.

Os dados, a avaliação não são menos importantes. Apenas destaco a importância da Escola Nacional de Socioeducação, como uma política permanente num sistema de gestão complexa e que portanto necessita de profissionais especialistas para a sua execução.

O estado brasileiro subscreveu todos os documentos internacionais de proteção aos direitos de crianças e adolescentes. Incorporou-os na sua legislação e vem produzindo desde a redemocratização avanços significativos nas políticas de inclusão social. Quando nos defrontamos como sociedade com questões como a violência, há uma forte reação negativista dos direitos associada a uma visão socialmente construída de que o indivíduo é o único vetor promotor desta epidemia que vivenciamos.

Encarceramos demais no país. No caso dos adolescentes em torno de 70% não deveriam estar privados de liberdade, pelo simples fato de não terem praticado atos infracionais para tal. Os sistemas socioeducativos precisam de ter condições do investimento político e orçamentário nas medidas em meio aberto. Os territórios devem dar conta dos adolescentes como um todo. Romper com a cultura do distanciamento e da culpabilização do indivíduo tem produzido o rompimento destes com as maiores possibilidades de repactuação de suas e outras vidas, que são os seus próprios referenciais. Para isso necessitamos também de uma prática jurídica inovadora, onde se inicia todo este processo socioeducativo.

Este princípio da regulação entre o governo e o indivíduo é o que Foucault (2008:346) chamou de *homo economicus*, que é a interface entre o governo e o indivíduo<sup>12</sup>,

---

<sup>12</sup> FOUCAULT, Michael. Nascimento da Biopolítica, São Paulo: Martins Fontes, 2008

*“É uma conduta, é uma série de condutas que produzem ações, ações essas cujos atores esperam um lucro, que são afetadas por um risco especial, que não é simplesmente o da perda econômica, mas o risco penal ou ainda o risco da perda econômica que é infligida por um sistema penal”*

A aparente desarticulação nas formas de governar na execução das medidas socioeducativas, na verdade colocam-se como este raciocínio econômico de fatos não necessariamente econômicos.

Muitas situações extremadas estão sendo vividas pela sociedade brasileira, com acentuada precarização do mundo do trabalho, com o aumento significativo da violência e as consequências para as crianças e adolescentes, suas maiores vítimas.

A representação social do sujeito de direitos é invisível neste sistema. O indivíduo está fixado, o seu tempo está sequestrado. Fixado, com o seu tempo e corpo sequestrados, não há necessidade de agregar a isto proposta ou políticas pedagógicas, que busquem a sua emancipação. A representação social do ‘menor’ destina-se a uma instituição desta característica, a do sequestro. Todas as instituições de sequestro têm a finalidade de fixar o indivíduo a um processo produtivo, de normalização destes indivíduos.

Sem a menor sombra de dúvida estamos passando por um processo de judicialização das relações sociais, com a clara tendência de recrudescimento penal. Há de se controlar e vigiar ainda mais os que não têm o que herdar de todo este processo de espoliação monetária a que estamos submetidos.

O SINASE enquanto proposta político-pedagógica aponta como prioridade o direito destes adolescentes em manter os seus laços afetivos (familiares e comunitários), numa clara intenção de inverter esta lógica da pena privativa de liberdade.

## Bibliografia

1. A RAZÃO E A IDADE: MITOS E VERDADES. Brasília: MJ/SEDH/DCA, 2001.
2. ANDERSON, Perry. *As origens da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, Ed., 1999
3. ARANTES, Esther Maria de Magalhães & MOTTA, Maria Eucáhres de Senna (org). *A criança e seus direitos. Estatuto da Criança e do Adolescente e Código de Menores em debate*. Rio de Janeiro:PUC RJ/Funabem, 1990.
4. BRASIL. Conanda. *Ata da Assembleia Ordinária*, Brasília,
5. \_\_\_\_ Nota Técnica. *Situação da proposta do orçamento da criança e do adolescente*. Brasília, 2005
6. \_\_\_\_ Resolução n. 46, de 29 de outubro de 1996. *Regulamenta a execução da medida sócio-educativa de internação prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n.8069/90*. Disponível em:<[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/conselho/conanda/.arqcon/.arqcon/46resol.pdf](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/conanda/.arqcon/.arqcon/46resol.pdf)>.
7. \_\_\_\_ Resolução n. 119, de 11 de dezembro de 2006. *Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências*. Disponível em:<[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/conselho/conanda/.arqcon/.arqcon/119resol.pdf](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/conanda/.arqcon/.arqcon/119resol.pdf)>.
1. FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. RJ, Cadernos PUC/RJ, número 16, 1974.

2. \_\_\_\_ *Vigiar e Punir. Nascimento da prisão*, Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1987.
3. \_\_\_\_ *Nascimento da Biopolítica*. Em: FOUCAULT, Michel. *Resumo dos Cursos do Collège de France (1970-1982)*. São Paulo, Martins Fontes, 2008.
4. \_\_\_\_ *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro, Graal, 1982.
5. Lei Federal 8069/90. *Estatuto da Criança e do Adolescente*.
6. MARCÍLIO, Maria Luiza. *História Social da Criança Abandonada*. 2 ed. – São Paulo, 2006.
7. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL; CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. *Inspeção nacional às unidades de internação de adolescentes em conflito com a lei*. Relatório. 2006.
8. PINHEIRO, Ângela. *Criança e adolescente no Brasil: porque o abismo entre a lei e a realidade*. Fortaleza: Editora UFC, 2006. 438 p.
9. Priori, Mary Del (Org.). *História das Crianças no Brasil*. 6.ed. – São Paulo: Contexto, 2007.
10. Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 1.627, de 2007. *Dispõe sobre os sistemas de atendimento socioeducativo, regulamenta a execução das medidas destinadas ao adolescente, em razão de ato infracional, altera dispositivos da Lei n° 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências*.
11. *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE/Secretaria Especial dos Direitos Humanos* – Brasília-DF: CONANDA, 2006.
12. Tribunal de Contas da União. *Avaliação de TCU sobre o Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei*. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2004, 24 p.
13. VOLPI, M.(Org.). *O adolescente e o ato infracional*. São Paulo: Cortez, 1997. 87p.