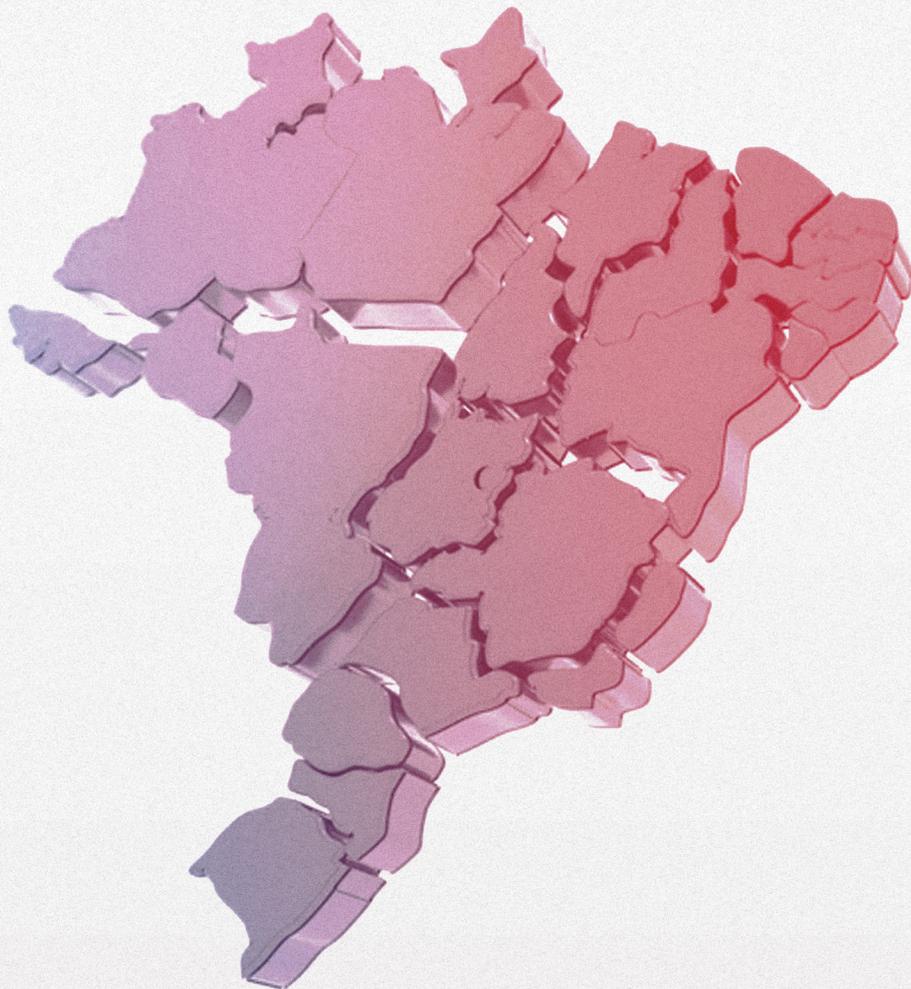


ORGANIZADORES:

EVANDRO LUÍS SANTOS DE JESUS
JOÃO BATISTA COSTA SARAIVA
NELSON SANTANA DO AMARAL



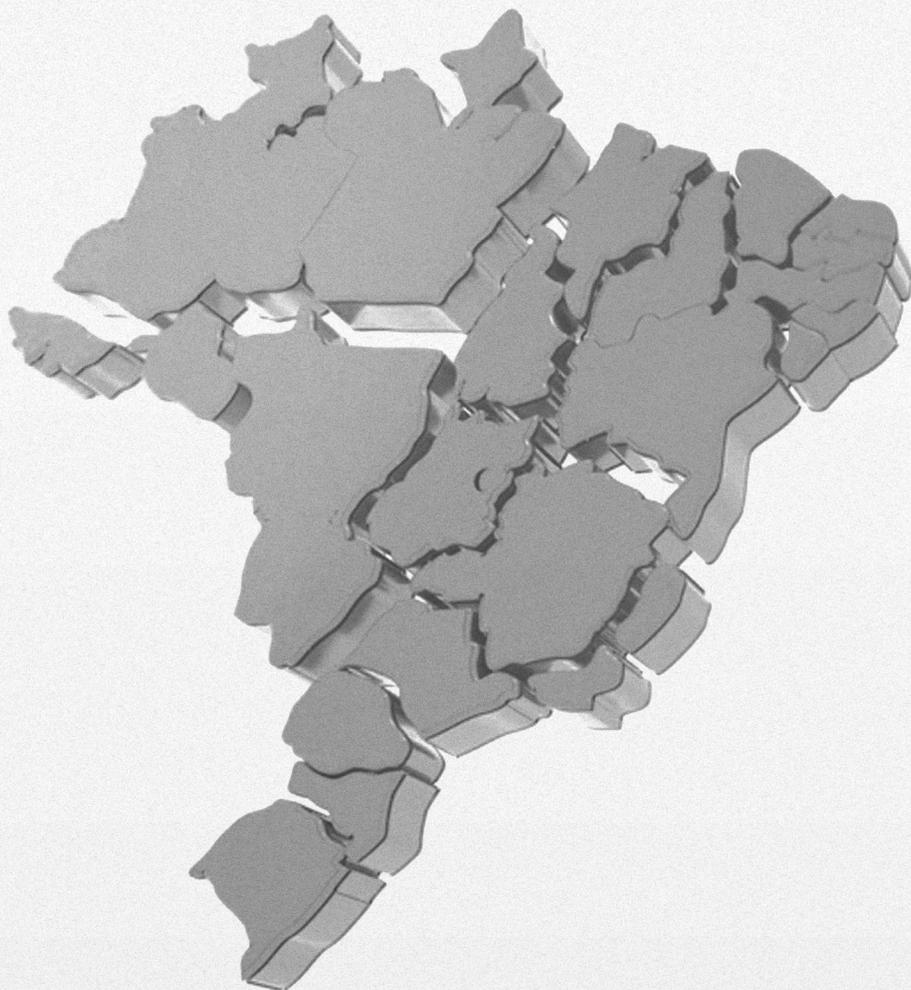
SINASE

LEI N. 12.594/2012

UMA ABORDAGEM TRANSDISCIPLINAR
ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA

ORGANIZADORES:

EVANDRO LUÍS SANTOS DE JESUS
JOÃO BATISTA COSTA SARAIVA
NELSON SANTANA DO AMARAL



SINASE

LEI N. 12.594/2012

UMA ABORDAGEM TRANSDISCIPLINAR
ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA

Editora chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Editora executiva

Natalia Oliveira

Assistente editorial

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto gráfico

Bruno Oliveira

Camila Alves de Cremo

Luiza Alves Batista

Imagens da capa

Freepik

Edição de arte

Enrique Oliveira Orge

2023 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2023 Os autores

Copyright da edição © 2023 Atena

Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena

Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa

Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade de Coimbra

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
 Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
 Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
 Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí
 Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
 Prof^ª Dr^ª Caroline Mari de Oliveira Galina – Universidade do Estado de Mato Grosso
 Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense
 Prof^ª Dr^ª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
 Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
 Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
 Prof^ª Dr^ª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
 Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
 Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
 Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
 Prof^ª Dr^ª Geuciane Felipe Guerim Fernandes – Universidade Estadual de Londrina
 Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
 Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná
 Prof^ª Dr^ª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
 Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco
 Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
 Prof. Dr. Jodeyson Islony de Lima Sobrinho – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
 Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México
 Prof^ª Dr^ª Juliana Abonizio – Universidade Federal de Mato Grosso
 Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
 Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia
 Prof^ª Dr^ª Kátia Farias Antero – Faculdade Maurício de Nassau
 Prof^ª Dr^ª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná
 Prof^ª Dr^ª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
 Prof^ª Dr^ª Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre
 Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
 Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais
 Prof^ª Dr^ª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
 Prof^ª Dr^ª Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande
 Prof^ª Dr^ª Marcela Mary José da Silva – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
 Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
 Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campina
 sProf^ª Dr^ª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
 Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso
 Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás
 Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco
 Prof^ª Dr^ª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
 aProf^ª Dr^ª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
 Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
 Prof^ª Dr^ª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste
 Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí
 Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
 Prof^ª Dr^ª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
 Prof^ª Dr^ª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Federal da Bahia / Universidade de Coimbra
 Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
 Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

SINASE (lei n. 12.594/2012): uma abordagem transdisciplinar entre a teoria e a prática

Diagramação: Natália Sandrini de Azevedo
Correção: Soellen de Britto
Indexação: Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão: Os autores
Organizadores: Nelson Santana do Amaral
 João Batista Costa Saraiva
 Evandro Luís Santos de Jesus

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)	
S615	<p>SINASE (lei n. 12.594/2012): uma abordagem transdisciplinar entre a teoria e a prática / Organizadores Nelson Santana do Amaral, João Batista Costa Saraiva, Evandro Luís Santos de Jesus. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2023.</p> <p>Formato: PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader Modo de acesso: World Wide Web Inclui bibliografia ISBN 978-65-258-1274-8 DOI: https://doi.org/10.22533/at.ed.748232802</p> <p>1. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Brasil). 2. Brasil. [Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012]. I. Amaral, Nelson Santana do (Organizador). II. Saraiva, João Batista Costa (Organizador). III. Jesus, Evandro Luís Santos de (Organizador). IV. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDD 346.810135</p>
Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166	

Atena Editora
 Ponta Grossa – Paraná – Brasil
 Telefone: +55 (42) 3323-5493
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código Penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.

Quando foi realizado o 18º Congresso da ABMP – Associação Brasileira de Juízes¹, Promotores e Defensores Públicos da Infância e Juventude (Gramado, RS) entre 14/17 de novembro de 1999, a tônica daquele conclave, no que dizia respeito ao Adolescente em Conflito com a Lei, era o então anteprojeto de lei de execução de medidas socioeducativas elaborado pelo Desembargador Antônio Fernando do Amaral e Silva.

Houve intensa polêmica e se estabeleceu uma espécie de “cisma” entre a militância dos Direitos da Criança e do Adolescente na área infracional. De um lado os defensores da necessidade de uma normatização do Processo de Execução de Medidas Socioeducativas, avançando sobre a natureza jurídica das Medidas preconizadas na Lei 8.069/90 enquanto resposta ao Ato Infracional, e de outro lado aqueles que afirmavam a desnecessidade desta normatização, firmando um chavão que correu o país de que “o ECA não precisava de complemento e sim de cumprimento”.

Sem avançar no conteúdo das discussões, nos limites desta Apresentação, o fato é que este debate praticamente paralisou qualquer movimento visando ao aperfeiçoamento do Estatuto da Criança e do Adolescente por quase treze anos, com avanços e retrocessos, em um período onde prevaleceu a máxima de que onde não há Lei, a única lei que vigora é a lei do mais forte.

Houve uma tentativa de construção daquela que poderia ser uma Consolidação das Regras de Execução de Medidas Socioeducativas até derivar para o anteprojeto com coordenação do CONANDA e participação de vários atores, como o FONAUV por exemplo, que resultou afinal na Lei n. 12.594, DE 18 DE JANEIRO DE 2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), e buscou regulamentar a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

Como já dissera Norberto Bobbio, os direitos não surgem quando necessários e sim quando possíveis. Assim a Lei 12.594 e seus primados e regras, desde a definição dos objetivos da Medida Socioeducativa até a enumeração dos princípios que a norteiam, organizado em quatro Eixos centrais: Garantias Jurídicas, Programas de Atendimento, Política de Atendimento e Plano Individual de Atendimento. .

É neste contexto que este trabalho, reunindo diversos atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente do Brasil, emerge com toda

1. Hoje a ABMP se converteu no Instituto Brasileiro de Direito da Criança e do Adolescente – IBDCRIA, uma instituição plural que congrega a todos os operadores, dos diversos saberes, que atuam no Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes.

sua importância, em especial neste atual contexto político-institucional brasileiro, estremecido por uma polarização cada dia mais radical de antagonismos, que pouco contribui para a formulação de uma efetiva política nacional de Direitos Humanos Especiais de Crianças e Adolescentes.

Dessa forma este trabalho, produto da contribuição de muitos atores, desde os diversos olhares sobre a complexidade da Política socioeducativa, busca lançar luzes sobre a interpretação da norma, na expectativa de contribuir com os diversos profissionais que dedicam o melhor de suas vidas à realização de Direitos, um permanente desafio.

O magnífico professor baiano, saudoso Dr. José Joaquim Calmon de Passos, repetia que o trabalhador do direito deve despertar todo dia como se ressuscitasse a cada amanhecer, com a mesma energia e determinação que o movia até o dia em que conheceu a primeira decepção. Assim o operador do Sistema de Justiça da Infância, a quem não se reconhece o direito de esmorecer.

Para isso este trabalho, a contribuir para o arsenal doutrinário que deve balizar a ação de cada um dos trabalhadores do direito do adolescente a que se atribui a prática de conduta infracional para além de uma militância intranscendente.

João Batista Costa Saraiva,
Santo Ângelo, em 29 de Maio de 2021.

TÍTULO I - DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

CAPÍTULO 1 1

UMA ABORDAGEM SOBRE O SISTEMA SOCIOEDUCATIVO BRASILEIRO – ONDE ESTÁ A “ALDEIA” PENSADA PELO ECA?

Sandra Magali Brito Silva Mendonça

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.7482328021>

CAPÍTULO 2 15

DAS COMPETÊNCIAS. ARTIGOS 3º AO 6º DA LEI N. 12.549/12

Haroldo Luiz Rigo da Silva

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.7482328022>

CAPÍTULO 3 31

OS PLANOS DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO PREVISTOS NO SINASE

Agnaldo Soares Lima

Julio Cesar Francisco

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.7482328023>

CAPÍTULO 4 51

DOS PROGRAMAS DE ATENDIMENTO - ARTIGOS 9º A 17º

Liana Almeida de Arantes

Cinara Agda Lisboa de Souza

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.7482328024>

CAPÍTULO 5 67

OLHAR SOBRE AS CONCLUSÕES FINAIS DA PESQUISA DE AVALIAÇÃO DO SINASE

Ana Paula Motta Costa

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.7482328025>

CAPÍTULO 6 87

DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES, OPERADORES E ENTIDADES DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

Evandro Luis Santos de Jesus

Jorge Henrique Valle dos Santos

Maria Fausta Cajahyba Rocha

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.7482328026>

CAPÍTULO 7 108

FINANCIAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO E A LEI FEDERAL Nº 12.594/2012: NORMATIZAÇÃO DA ESTRATEGIA DE INVESTIMENTO VOLTADA À QUALIFICAÇÃO DE UMA POLÍTICA PRIORITÁRIA

Selma Pereira de Santana

Marcel Bittencourt Silva
 Marcus Vinícius Almeida Magalhães

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.7482328027>

TÍTULO II - DA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

CAPÍTULO 1 130

OS PRINCÍPIOS GERAIS NORTEADORES DA APLICABILIDADE DE MEDIDAS E A JUSTIÇA RESTAURATIVA JUVENIL

João Batista Costa Saraiva
 Maria Fausta Cajahyba Rocha

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.7482328028>

CAPÍTULO 2 146

DA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DOS PROCEDIMENTOS NA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS COMENTÁRIOS AOS ARTS. 36 AO 40 DA LEI N. 12.594/2012

José Dantas de Paiva

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.7482328029>

CAPÍTULO 3 157

DA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DOS PROCEDIMENTOS NA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS COMENTÁRIOS AOS ARTS. 41 A 44 DA LEI N. 12.594/2012

Nelson Santana do Amaral

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.74823280210>

CAPÍTULO 4 175

DA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DOS PROCEDIMENTOS NA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS COMENTÁRIOS AOS ARTS. 45 A 48 DA LEI N. 12.594/2012

Evandro Luís Santos de Jesus

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.74823280211>

CAPÍTULO 5 200

DOS DIREITOS INDIVIDUAIS

Andrea Ariadna Correia
 Marcela Venieris Santos

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.74823280212>

CAPÍTULO 6 220

O PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (PIA): CONTRIBUIÇÕES A UM DEBATE PERMANENTE

Gilca Oliveira Carrera
 Aline Fioravanti

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.74823280213>

CAPÍTULO 7	238
ATENÇÃO À SAÚDE MENTAL DE ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERDADE: DESAFIOS E PERSPECTIVAS	
Leonardo Augusto Oliveira de Santana	
Sueli Ribeiro Mota Souza	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.74823280214	
CAPÍTULO 8	256
DIREITO DE VISITA E A VISITA ÍNTIMA NO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO: CONSIDERAÇÕES À LEI FEDERAL Nº 12.594/2012	
Ariselma Pereira	
Isidoro Orge Rodriguez	
Marcus Vinicius Almeida Magalhães	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.74823280215	
CAPÍTULO 9	289
DOS REGIMES DISCIPLINARES	
Murillo José Digiácomo	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.74823280216	
CAPÍTULO 10.....	306
DA CAPACITAÇÃO PARA O TRABALHO - ARTIGOS 76 A 80 DA LEI 12.594/2012	
Marli Costa Pereira	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.74823280217	
TÍTULO III - DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS	318
Marcus Vinicius Pereira Júnior	
SOBRE OS ORGANIZADORES	323
SOBRE OS AUTORES	324

TÍTULO I - DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

UMA ABORDAGEM SOBRE O SISTEMA SOCIOEDUCATIVO BRASILEIRO – ONDE ESTÁ A “ALDEIA” PENSADA PELO ECA?

Data de aceite: 18/01/2023

Sandra Magali Brito Silva Mendonça

Graduação em Ciências Contábeis (FVC) Graduação em Direito (UCSAL), Especializada em Direito Civil e Processo Civil (UNESA), discente da Especialização em Justiça Restaurativa (FMT), discente do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania (UFBA). Formação em VOC e STAR pelo Center for Justice and Peacebuilding - Zehr Institute for Restorative Justice (EUA) – 2019. Facilitadora de Círculos de Construção de Paz. Magistrada em exercício no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, na Vara da Infância e Juventude da Comarca de Ilhéus e Coordenadora do CEJUSC Ilhéus-BA. <http://lattes.cnpq.br/5905143441679525>

“É preciso uma aldeia inteira para educar uma criança”

Provérbio africano

Voz corrente aponta o caráter discriminatório do Código de Menores ao implicar o envolvimento de “menores” em atos delinquentes como consequência da pobreza, escamoteando as opressões,

restrições e dificuldades enfrentadas pelas famílias e seus filhos, frutos da desigualdade, miséria e desesperança, aliado a uma normatização que punia crianças e adolescentes inseridos nessa realidade por não se enquadrarem aos parâmetros ideais social e legalmente estabelecidos, concebendo-se um previsível comportamento desviante inerente aos mais pobres que os inabilitava ao convívio social, restando para eles a segregação e vigilância, sem questionamentos da responsabilidade estatal e social na produção desse contexto, a tal ponto que o Código de Menores gravitava sobre a vida das famílias, visando normatizar o controle, a tutela e a repressão do Estado sobre os “menores em situação irregular”.

Pelo advento dos 20 anos da Declaração Universal dos Direitos da Criança, 1979 foi declarado o ano mundial dos direitos da criança. Em 1989 foi promulgada a Convenção Internacional dos Direitos da Infância, assinada pelo

Brasil em 1990, instaurando-se o paradigma da proteção integral e especial de crianças e adolescentes, importante fundamento para a sua proteção jurídica e social, afastando-se a concepção higienista até então vigente que discriminava as crianças desvalidas classificadas como “menores”, daquelas que possuíam infância ou eram parte da infância produtiva (PEREZ, 2010, P. 654) deixando, portanto, de albergar a concepção de que o “menor” em situação irregular deveria ser objeto de uma “ação protetora” (SANTOS, et al, 2009, p. 35).

A Proteção Integral de crianças e adolescentes encontra base no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 que assegura uma gama de direitos fundamentais a essa população em formação (Brasil, 1988) e enraíza-se no Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei no 8.069/1990 (Brasil, 1990) por um sistema específico, denominado Sistema de Garantia de Direitos (SGD) com ações nos três eixos: Promoção, Defesa e Controle Social, que é definido por Wanderlino (1999) como um “sistema estratégico, jurídico, político e institucional que de forma integrada e articulada possibilita a garantia do acesso de crianças e adolescentes aos serviços e programas necessários, bem como o acesso à Justiça”. Inaugura-se a cooperação entre família, sociedade e Estado para proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, como corresponsáveis diante de ameaça ou violação dos direitos infanto-juvenis. Para tanto, essa doutrina reúne os direitos civis, como a vida e a liberdade, e os direitos sociais, econômicos e culturais, como a saúde, a profissionalização e a cultura, entre outros, aliados à intolerância com qualquer modalidade de vitimização de crianças e adolescentes. Tal política funda-se na forma como a doutrina compreende essas pessoas: sujeitos de direitos em peculiar processo de desenvolvimento, cuja dignidade é espelhada pela cidadania (SANTOS, et al, 2009, P. 35).

O reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, e não mais como simples portadores de carências, despersonaliza o fenômeno, e principalmente, responsabiliza toda sociedade pela criação das condições necessárias ao cumprimento do novo direito, estatuindo-se um outro paradigma em relação à concepção de infância e juventude (MOREIRA, 2015, p. 285), com repercussões diretas nas ações inerentes aos adolescentes que cometem atos infracionais, afinal, o ato infracional não é causa, mas consequência de diversas situações de desigualdades enfrentadas pelo adolescente em situação de vulnerabilidade social. Além de configurar uma luta de classes, apresenta características peculiares de uma fase própria da vida, intrincada pela ausência de regras pela família, como disciplina, limites e valores positivos da vida em sociedade. (PAES, et al., 2015, p. 49) .

O ECA é internacionalmente consagrado como uma das melhores legislações para proteção de crianças e adolescentes, porém, não lhes faltam críticas, especialmente

no que concerne a deveres e consequências aos seus destinatários (MONTE, ROSA & BARBOSA, 2011. P. 127), embora haja previsão de aplicação de medidas socioeducativas na hipótese de prática de atos infracionais por adolescentes, conforme dispõe o art. 112 da Lei no 8.069/1990 (ECA) quais sejam: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação. As críticas se tornam compreensíveis porquanto a transição da concepção de objeto da assistência e vigilância (Código de Menores) para a condição de sujeito de direitos (Doutrina da Proteção Integral) é subjetiva e complexa, exigindo muito além da lei, alteração de valores e concepções pela própria sociedade (JIMENEZ & FRASSETO, 2015, p 407).

A questão da criminalidade é um fenômeno multifacetado e são muitos os motivos que levam o adolescente ao envolvimento nessa seara, tais como, necessidades básicas de subsistência, aquisição de bens ditada pela sociedade de consumo, adesão a grupos que permitam sensação de poder, prestígio e pertencimento, dentre outras (PAES, et al., 2015, p. 26). Aos atos infracionais emanados de crianças com até 12 anos incompletos serão aplicadas medidas de proteção (art. 101). Por sua vez, os adolescentes (12 a 18 anos) se sujeitarão às medidas socioeducativas com observância da sua capacidade de cumprimento, as circunstâncias e a gravidade da infração (art. 112), bem como as necessidades pedagógicas (JIMENEZ & FRASSETO, 2015, p 407) optando-se pelas que possibilitem o “fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários” (Lei n. 8.069, 1990, art. 100), sem concepção de caráter meramente punitivo ou sancionatório.

A estruturação do Sistema Socioeducativo (SINASE), concebido na Lei nº 12.594/2012 (BRASIL, 2012), regulamenta a execução de medidas direcionadas a adolescentes que praticam atos infracionais, trazendo como centralidade, nas palavras de Monte (2011. P. 128) “as situações de violência que envolvem adolescentes autores de atos infracionais ou vítimas de violação de direitos, no cumprimento de medidas socioeducativas”. Nesse diapasão, as medidas socioeducativas objetivam, a teor do art. 1º, § 2º da Lei do SINASE:

- I - a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;
- II - a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e
- III - a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei. (Brasil, 2012)

O SINASE é coordenado pela União e perfaz o conjunto sistematizado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei

(SINASE, 2017). O SINASE considera parâmetros arquitetônicos das unidades e diretrizes pedagógicas para seu funcionamento. Enquanto sistema, a legislação assevera o princípio da incompletude institucional, estabelecendo a integração com as demais políticas públicas tais como educação, saúde, assistência social, cultura, lazer, esporte e capacitação para o trabalho, definidos no Plano Individual de Atendimento, envolvendo o jovem e seus familiares, visando promover sua participação e atender suas necessidades (ALENCAR, 2014, p. 49 a 58).

Tudo isso se concebe numa dupla dimensão, pois a medida socioeducativa por um lado busca a responsabilização do adolescente pela prática do ato infracional, com a aplicação de medidas de restrição ou privação de liberdade, ao tempo em que desenvolve uma gama de atividades de caráter pedagógico visando a socioeducação (COSTA, 2015). Essa concepção legal representa significativo avanço na afirmação dos direitos de adolescentes e jovens envolvidos na prática de atos infracionais, no entanto, os instrumentos normativos não definiram os tipos de ações a serem manuseadas de modo a promover o desenvolvimento dos jovens (OLIVEIRA et al., 2015) deflagrando uma gama de consequências na ordem da execução.

Analisando a órbita prática neste prisma das medidas socioeducativas que podem ser acessadas, como resposta do Estado ao adolescente autor de ato infracional, nos deparamos com um nó importante de acolhida destes sujeitos, pois existem diversos fios em sua construção, exigindo um diálogo interdisciplinar que abranja as facetas dos campos social, político, econômico, jurídico, sociológico e psicológico. Assim, visualizamos um abismo entre o conteúdo da lei e seu cumprimento pelo poder Executivo, aliado a demanda punitivista calcada em valores sociais que invadem o judiciário, com exacerbada tecnicidade na aplicação da lei, rito discriminatório, estereótipos e preconceitos, recepcionando os infratores, não como sujeitos de direitos, mas objetos que devem ser excluídos a fim de proteger a sociedade produtiva e civilizada (MOREIRA, 2015, p. 289). Para Rosário (2004), a formação da identidade do adolescente se encerra com o ato infracional. A identidade até então em construção passa a uma identidade plenamente colada ao significante do crime, constituída enquanto marginal. Assim, a partir de um ato que ofende o sistema, o ser ainda em formação, mas detentor da condição de sujeito, recebe da polícia, do sistema de justiça, da mídia e da sociedade uma identidade que o associa ao crime e doravante o acompanhará.

Porém, essa construção possui uma outra faceta. Balaguer (2005), pontua a omissão do estado em relação às camadas mais pobres da população, privada de seus direitos civis mais básicos, inseridos numa fronteira para aquém da cidadania, mantendo a polícia como única força representativa de sua presença. Desse modo, antes da violência cometida

pelos adolescentes autores de ato infracional, registra-se a violência do Estado. Balaguer (2005) afirma que esta violência também se insere na dimensão do reconhecimento, porquanto o Estado e a sociedade civil não reconhecem tais pessoas enquanto sujeitos de direitos (MOREIRA, 2015, P. 289). Mesmo se constatando esse duplo descaso estatal, a responsabilidade do ato transgressor fica a cargo do adolescente, seja por sua “inata periculosidade” seja em razão de suas “famílias desestruturadas” (SILVA e col., 2011).

Como consequência, ocorre uma transição entre um estado de anomalia não previsto legalmente, para uma condição de anomalia previsto e, portanto, regulamentada pelo Estado, de tal modo que muitas vezes a segregação do adolescente não se encontra associada ao ato infracional, mas ao seu contexto pessoal, pela invisibilidade frente ao Estado e a sociedade. A história de vida destes jovens é o abandono pelo Estado, carimbado pela condição socioeconômica, racial e territorial na qual estes sujeitos estão inseridos (MOREIRA, 2015, P. 291). Nesse sentido é que Balaguer (2005), compreende que os adolescentes autores de ato infracional, padecem duplamente: primeiro, em relação à privação a vida pública e política mediante a ausência dos direitos fundamentais e, segundo, pela condenação ao cumprimento das medidas socioeducativas onde ainda vigora o caráter repressor, violento e punitivo característico do Código de Menores.

Wacquant (1997) indica a dificuldade de formular e solucionar a conexão sinérgica entre clivagem étnico-racial e desenvolvimento do estado penal, diante da provável sucumbência à lógica do processo, movimentada pela justiça criminal incumbida de estabelecer a condenação, portanto, se contrapondo frontalmente ao raciocínio sociológico, diante da dura e camuflada realidade da exclusão. O encarceramento no Brasil, seja de adultos ou adolescentes, retrata a presença de um verdadeiro “Estado Penal”, cuja função ideológica é prioritariamente manter afastado da sociedade, por meio do aprisionamento, os jovens negros e pobres, regulando as relações sociais permeadas de conflitos que promanam do contexto da desigualdade social (SILVA, 2014, p. 78), o que se constitui um panorama bastante preocupante.

As estatísticas reverberam essa realidade. O Levantamento Anual do SINASE 2017 indica 23.830 atos infracionais para 26.075 adolescentes em atendimento socioeducativo em todo o país. A maioria dos atos infracionais não incide contra a vida, mas contra o patrimônio: 38,1% roubo e 5,6% furto e contra a incolumidade pública - tráfico de entorpecentes 26,5%. Apenas 8,4% dos atos infracionais consistem em homicídio (SINASE, 2017). Além disso, os dados indicam que 56% dos adolescentes e jovens em restrição e privação de liberdade foram considerados pardos/negros. A faixa de renda salarial das famílias de 81% dos adolescentes está entre ‘sem renda’ e ‘menos de um salário-mínimo’. Aliado a isso, 72% possuem famílias numerosas, com 4 a 5 membros (SINASE, 2017).

A proposta formulada no ECA e ratificada no SINASE, privilegia o meio aberto como o espaço mais adequado para o cumprimento das medidas socioeducativas por parte dos adolescentes que cometem ato infracional, reservando as unidades de meio fechado para os casos gravíssimos e ainda assim, com caráter de excepcionalidade e brevidade. No entanto, Lemos (2008) aponta o atravessamento de certos determinismos: pobreza/ marginalidade, famílias desestruturadas/conduitas desviantes, onde os pais das classes pauperizadas são taxados como incapazes de cuidar e educar seus filhos, ficando estes sob a responsabilidade de profissionais e técnicos (JIMENEZ & FRASSETO, 2015, p 408/409), surgindo a internação como possibilidade utilizada pelo Poder Judiciário para “proteção do adolescente”, provendo-o de um ambiente mais propício e salutar do que aquele originário da sua família, comunidade e entorno.

As medidas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade) tiveram expressiva expansão a partir de 2006, porém, registram-se problemas como a troca sistemática dos profissionais do atendimento, ausência de metodologia, a insuficiência de profissionais para a orientação de medidas, inexistência de uma rede de atendimento, e a falta de cooperação de muitos profissionais da educação, da saúde e outros para efetivo atendimento aos adolescentes (PAES, et al., 2015, p. 11). Jacobina (2011) por sua vez, destaca o descompasso entre a previsão legal e prática das medidas em meio aberto, ressaltando que desapropriam o adolescente de sua autoestima, empurrando o reconhecimento do adolescente como delinquente, perpetuando a inacessibilidade aos direitos básicos, carecendo de fortalecimento dos vínculos socioafetivos, autonomia e projeto de vida com ênfase na proteção, perpetuando a vulnerabilidade que circunda o ambiente psicossocial dos adolescentes. Cita o autor um modelo canadense mais propício, no qual a família é integrada e o acompanhamento é diário, identificando-se as questões num espectro mais amplo, avaliando a relação do adolescente com sua família, com a comunidade em geral e com os serviços disponíveis, como escola, saúde e outros (JACOBINA, 2011), trazendo a concepção de incompletude institucional do Professor Antônio Carlos Gomes da Costa que implica na necessidade de atendimento em rede onde a saúde, a educação, o trabalho, a cultura e demais áreas devem compor-se como parte do atendimento.

Com relação às medidas socioeducativas de privação de liberdade as unidades que executam as ações socioeducativas devem estar articuladas com as políticas de educação, saúde, trabalho, cultura, esporte, segurança pública e justiça, ou seja, as políticas sociais básicas, as ações compensatórias de promoção e integração social, as medidas de proteção especial e as ações de defesa de direito, com especial destaque para a integração da família que deve ser compreendida como parte do adolescente. (PAES, et

al., 2015, p. 19). Entretanto, a situação não é favorável, sendo escassas as articulações em rede e poucas atividades realizadas externamente, agravando assim as consequências da institucionalização.

Souza e Costa (2012) afirmam que embora se estabeleçam direitos sociais e individuais como um dos seus objetivos, os jovens relatam a ausência de produção de mudanças em suas vidas e a promoção de sentimentos de raiva, revolta e injustiça, por restringir direitos e privá-los da liberdade. Diversos autores (SOUZA, & COSTA, 2012; NARDI, & DELL'AGLIO, 2013; JIMENEZ & FRASSETO, 2015; VICENTIN, 2016) indicam que a internação, na prática, funciona como medida protetiva, garantindo acesso à escola, atendimento de saúde, oficinas pedagógicas, retirada de documentação pessoal, formação profissional, além de garantir proteção e preservação da vida ante as ameaças de morte em seus territórios de origem, sendo, contudo, ressalvado por Oliveira, Voltolini e Costa (2016), que as escolas das instituições não potencializam o desenvolvimento dos jovens ou contribuem para promoção do exercício da cidadania pois apresentam dificuldades estruturais como inadequação das salas de aula, ausência de recursos didáticos, reduzido tempo de aula, suspensões das aulas em decorrência de rebeliões e outros conflitos, cultura de cárcere, deficitária qualificação dos profissionais e superlotação nas unidades de internação (COSTA et al, 2019 p. 03/ 04).

A capacitação para o trabalho, um dos eixos estruturantes do SINASE não se apresenta em todas as unidades privativas de liberdade, quando existe, não atende ao número de internos e registram-se poucas opções de cursos profissionalizantes (BARONE E SILVA, 2015). Ao serem desligados das instituições, os jovens encontram dificuldades de acesso ao mercado formal de trabalho em decorrência da baixa escolaridade, falta de capacitação profissional, ou pelo estigma da medida socioeducativa. (COSTA et al, 2019 P. 03/ 04).

Não se pode desconsiderar que a medida socioeducativa de internação tem pautado suas ações na manutenção de práticas punitivas e falhado no que concerne à garantia de direitos, ou seja, em sua função socioeducativa instrumentalizada pelo contexto pedagógico que estabeleça projetos de vida para os jovens (COSTA et al, 2019 P. 13). O maior foco é a manutenção da ordem e não a garantia dos direitos dos sujeitos (MENICUCCI; CARNEIRO, 2011; MINAHIM; SPOSATO, 2011). As unidades de internação, ainda que tenham como princípio legal o processo de socialização ou de socioeducação, estão sob a égide do poder disciplinar e das tecnologias políticas do corpo, centrando-se no treinamento do comportamento, na obtenção de novos hábitos e na limitação dos corpos (ROSÁRIO, 2004), atualizando cada um dos passos dos jovens, visando que se enquadrem no modelo concebido como “adolescente normal” (JIMENEZ & FRASSETO, 2015, p 408). O caráter

punitivo transmuda o estado de sujeito de direito para o estado de objeto a ser disciplinado, e a liberdade se coloca como possível mediante a disciplinarização dos corpos (ROSÁRIO, 2004).

=Dentro dessa concepção, alerta Monteiro e col. (2006), sobre a ineficácia das medidas socioeducativas quando aplicadas em ambiente que reproduz a situação de violência, como instrumento disciplinatório para moldar o sujeito às normas sociais em vigor, sem escuta e respeito à história e aos desejos do adolescente (MOREIRA, 2015, P. 292). Do mesmo modo, Sartorio e Rosa (2010) afirmam que as medidas, baseadas em uma ideologia repressiva e de controle social, não produzem uma reinserção do sujeito ao espaço público, mas seu deslocamento para o sistema penal. O Estado utiliza-se da expropriação da cultura do internado reorientando os estereótipos sociais de inaptidão e culpabilização categóricas dos egressos (SILVA, 2014, p. 63). O isolamento da sociedade, limitações violentas, a permanência em celas, a submissão a atividades inúteis, implicam em violação à natureza humana e abuso de poder, tornando a prisão fábrica de delinquentes (FOUCAULT, 2010).

A prisão tem como propósito tornar os indivíduos dóceis e úteis através de uma intervenção direta sobre seu corpo. Goffman (2003) descreve uma série de rebaixamentos, degradações, humilhações pelas quais os indivíduos devem passar, cerceando a construção de sua identidade para manutenção da ordem. “O seu eu é sistematicamente, embora muitas vezes não intencionalmente, mortificado” (GOFFMAN, 2003, p. 24). Além da pretensão de transformar o indivíduo, retira do ser humano a liberdade, bem socialmente priorizado e inerente a todos. As prisões, assim como as unidades de internação para adolescentes, enquanto “instituições totais” impõem às pessoas uma rotina em bloco com rigor de horário, uniforme, uso de pronome de tratamento, respeito a hierarquias, higiene e atividades restritas, sedimentando-se uma perda de cultura, mortificação da individualidade e desfiguração pessoal, com mutilações no próprio corpo (GOFFMAN, 2003, p. 24). A punição é uma vigilância contínua sobre o corpo do infrator, em regime de privação de liberdade, para a conformação do “sujeito disciplinar” por meio da prisão com vigilância ininterrupta. O Estado limita a liberdade do encarcerado e controla todos seus atos e seu tempo, retirando valores e aplicando novos princípios (SILVA, 2014, pp. 71-72). Cada corpo se torna um elemento possível de se colocar, mover, articular com os outros corpos, uma peça de um aparato complexo (FOUCAULT, 2010).

A minimização dessa moldagem e perda de referenciais é a ampliação das medidas para além das instituições, “devolvendo e reinserindo o sujeito ao espaço público que lhe é de direito” (MOREIRA, 2015, P. 292) possibilitando congregação e convergência a responsabilidade da família e da comunidade, construindo uma rede de apoio. Porém, mais uma vez se

constata a faceta da negligência do Estado, pois segundo os dados do SINASE (2017) havia nas unidades da federação do país 484 unidades de atendimento socioeducativo, consistentes em internação, internação provisória, semiliberdade, internação sanção e atendimento inicial. A distribuição geográfica dos estabelecimentos expôs a expressiva quantidade de unidades localizadas na faixa litorânea, fator que dificulta a interiorização do sistema, mesmo com a existência de vários municípios com condições de receber um estabelecimento com tal finalidade. (SINASE, 2017). Especificamente na Bahia, Feira de Santana recebia jovens dos municípios de Porto Seguro, Juazeiro, Barreiras, Vitória da Conquista e até de Mucuri (divisa com Espírito Santo). As cidades baianas ficam distantes mais de 500 km das unidades. Luiz Eduardo Magalhães fica mais próxima de Brasília (540 Km) do que de Feira de Santana (825 Km). Ou seja, o familiar precisava viajar todo este percurso para a visita de apenas um dia e poucas horas, e ainda, por vezes não dispunha de recursos para a compra de passagens. Desta forma, os adolescentes ficam distantes de sua realidade sociocultural e de sua família, não sendo possível manter ou estreitar os vínculos familiares (SINASE, 2017).

Como vimos, a comunidade, a família e a história do adolescente são desconsideradas no campo socioeducacional. Segundo Foucault (2013, p. 18) “O próprio sujeito de conhecimento tem uma história, a relação do sujeito com o objeto, ou, mais claramente, a própria verdade tem uma história”. Para Rosário (2004), é preciso considerar o adolescente autor de ato infracional como sujeito inscrito em uma história, devendo ser confrontado com o ato que o levou à internação, permitindo-lhe dimensionar e responsabilizar-se pelas consequências. Para tal, é necessário uma aproximação que implique em uma escuta isenta de prescrições e de justificativas, que considere seu mundo, suas referências e seus valores. No mesmo sentido, Freire (2016) afirma que cada homem vive numa época e lugar determinados, num contexto social e cultural preciso, é portanto, “um ser com raízes tempo-espaciais”. Mediante a reflexão sobre sua situação e sobre seu ambiente concreto a pessoa se torna sujeito, emergindo consciente, engajado e pronto a intervir para mudar sua realidade (FREIRE, 2016, p. 67 a 68).

O contrassenso é que depois de cumprir a medida, o jovem continua a ser seguido por uma série de marcações tais como vigilância e antecedentes criminais (FOUCAULT, 2010). Se verifica uma relação entre o “inadequado funcionamento do sistema, que etiqueta o agente como delinquente”, culminando em uma sanção que se apresenta como uma “profecia que se cumpre a si mesma gerando rejeição do sistema”. O condenado é rotulado e estigmatizado, fazendo correspondência a outros crimes aos quais não se envolveu (SANTOS, 2014, p. 64/65). Prevalece o imaginário veiculado pela mídia e reafirmado na sociedade civil acerca da periculosidade e irrecuperabilidade do autor de ato infracional, o

que fere o conceito de “pessoa em desenvolvimento” cunhado pelo ECA e dificulta a saída deste sujeito do lugar de criminalidade. (MOREIRA, 2015, P. 294).

Investir a longo prazo em políticas públicas sérias que alavanquem socialmente essas pessoas não é o foco central dos governantes. Muito mais fácil excluir do meio social aqueles que representam um “problema”, inclusive, sem considerar a integralidade do adolescente que requer tratamento interdisciplinar e multissetorial por diferentes instâncias, sujeitos e instituições, mas com os mesmos princípios teórico-metodológicos, que possam assegurar seus direitos para o exercício da cidadania, como: educação, saúde, esporte, cultura, lazer, profissionalização, convívio familiar e social (PAES, et al., 2015, p. 52). Extirpar os marcadores sociais do sistema socioeducativo é tarefa que não se coaduna com o atual contexto. A desresponsabilização do Estado para com o seu produto encontra-se refletida nas próprias medidas socioeducativas, que em seu caráter restritivo e punitivo, por meio do isolamento dos jovens, não concretiza a socioeducação, ao contrário, opera uma contínua exclusão destas pessoas da esfera político-social. (MOREIRA, 2015, P. 293).

Nos deparamos com um paradoxo: a sociedade que no corpo legislativo consagra a adolescência como crucial momento de desenvolvimento humano que exige cuidados e tratamento especial para formação do sujeito, ao mesmo tempo, se apresenta com um Estado reducionista, sem ações que alavanquem tais sujeitos, seja no campo preventivo, seja na seara socioeducativa, reproduzindo o Código de Menores, em detrimento do ECA onde as relações sociais, culturais, históricas e econômicas da sociedade, da família e do Estado são decisivas na constituição da adolescência (SINASE, 2006). Afinal, os adolescentes são aqueles seres capazes de se superarem, que vão adiante e olham o futuro, para os quais a imobilidade representa um risco fatal e o passado representa apenas um modo de compreender com mais clareza que podem construir o futuro (FREIRE, 2016 p. 134).

O que se espera é a verídica apropriação do ECA pela família, sociedade e especialmente pelo Estado, promovendo serviços, programas, projetos e benefícios para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitam, com a finalidade de contribuir para a inclusão e a equidade ao acesso a bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em zonas urbanas e rural, centralizando a família, garantindo, dessa forma, a convivência familiar e comunitária ((PAES, et al., 2015, p. 21), possibilitando que todos pratiquem o cuidado e a proteção de crianças e adolescentes com prioridade absoluta, independentemente de sua origem, condição social ou cor da pele, internalizando o velho axioma africano de que **“É preciso uma aldeia inteira para educar uma criança”**- aquela criança que se tornará o jovem - apropriado de suas potencialidades, com valores, atitudes e responsabilidades edificadas.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, V. (2014). **Considerações acerca da lei do sinase**. In I. L. Paiva, C. Souza, & D. B. Rodrigues (Orgs.), *Justiça juvenil: Teoria e prática no sistema socioeducativo*. Natal, RN: EDUFRN. file:///C:/Users/smendonca/Downloads/Justi%C3%A7a%20juvenil.pdf, ACESSO EM 03/01/2021

BALAGUER, Gabriela. **Violência e adolescência: uma experiência com adolescentes internos da FEBEM/SP**. *Imaginario* [online]. 2005, vol.11, n.11 [citado 2021-01-03], pp. 91-109 . Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-666X2005000200005&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 1413-666X.

BARONE, R. E. M., & SILVA, A. M. (2015). **Adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, capacitação para o trabalho e inserção no mundo do trabalho: Desafios no contexto de unidades de privação de liberdade**. *Revista da Faculdade de Educação*, 24(2), 155-176. <https://periodicos.unemat.br/index.php/ppgedu/article/view/3957>

BRASIL, 1988. **Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988**. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL, 1990. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL, 2012. Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012. **Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional**; e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, DF: Presidência da República

COSTA, Cibele Soares da Silva; ALBERTO, Maria de Fatima Pereira and SILVA, Eralyne Beatriz Félix de Lima. **Vivências nas Medidas Socioeducativas: Possibilidades para o Projeto de Vida dos Jovens**. *Psicol. cienc. prof.* [online]. 2019, vol.39, e186311. Epub Dec 05, 2019. ISSN 1982-3703. <https://doi.org/10.1590/1982-3703003186311>.

COSTA, C. (2015). **Dimensões da medida socioeducativa: Entre o sancionatório e o pedagógico**. *Textos & Contextos*, 14(1), 62-73. <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/16858>

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**; tradução de Raquel Ramalhet. 38, ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010 - Do original em francês: *Surveiller et punir* ISBN 978- 85-326-0508-5.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**; tradução de Eduardo Jardim e Roberto Machado. RJ: Nau, 2013. ISBN 978-85-8128-016-5

FREIRE, Paulo, 2016. **Conscientização**. Tradução José Tiago José Risi Leme. SP: Cortez, 2016 ISBN 978-85-249-2427-9

GOFFMAN, Erving.(2003). **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva. (Original publicado em 1961)

JACOBINA, Olga Maria Pimentel e COSTA, Liana Fortunato. **Da medida protetiva à socioeducativa: o registro da (des)proteção.** *Rev. psicol. polít.* [online]. 2011, vol.11, n.21 [citado 2021-01-03], pp. 123-139. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2011000100010&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 2175-1390

JIMENEZ, Luciene and FRASSETO, Flávio Américo. **Face Da Morte: A Lei Em Conflito Com O Adolescente.** *Psicol. Soc.* [online]. 2015, vol.27, n.2, pp.404-414. ISSN 1807-0310. <https://doi.org/10.1590/1807-03102015v27n2p404>.

LEMOS, F. C. S. (2008). **O Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil atual.** *Psicologia Política*, 8(15), 93-106. Acesso em 22 de março, 2012, em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1519-549X2008000100007&script=sci_arttext

MONTE, F. F. C., Sampaio, L. R., Rosa Filho, J. S., & Barbosa, L. S. (2011). **Adolescentes autores de atos infracionais: psicologia moral e legislação.** *Psicologia & Sociedade*, 23(1), 125-134. <https://www.scielo.br/pdf/psoc/v23n1/a14v23n1.pdf>

MOREIRA, Jacqueline de Oliveira et al. **Medidas socioeducativas com seus dispositivos disciplinares: o que, de fato, está em jogo nesse sistema?.** *Rev. psicol. polít.* [online]. 2015, vol.15, n.33 [citado 2021-01-02], pp. 285-302. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2015000200004&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 1519-549X.

MENICUCCI, Clarissa Gonçalves and CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Entre monstros e vítimas: a coerção e a socialização no Sistema Socioeducativo de Minas Gerais.** *Serv. Soc. Soc.* [online]. 2011, n.107, pp.535-556. ISSN 0101-6628. <https://doi.org/10.1590/S0101-66282011000300009>.

MINAHIM, Maria Auxiliadora and SPOSATO, Karyna Batista. **A internação de adolescentes pela lente dos tribunais.** *Rev. direito GV* [online]. 2011, vol.7, n.1, pp.277-298. ISSN 2317-6172. <https://doi.org/10.1590/S1808-24322011000100014>.

MONTEIRO, Ana; COIMBRA, Cecília and MENDONÇA FILHO, Manoel. **Estado democrático de direito e políticas públicas: estatal é necessariamente público?.** *Psicol. Soc.* [online]. 2006, vol.18, n.2, pp.7-12. ISSN 1807-0310. <https://doi.org/10.1590/S0102-71822006000200002>.

NARDI, F. L., & DELL'AGLIO, D. D. (2013). **Reflexões acerca do ato infracional e da medida socioeducativa: Estudos de caso.** *Revista Interamericana de Psicología/Interamerican Journal of Psychology* [en linea]. 2013, 47(1), 33-41 [fecha de Consulta 3 de Enero de 2021]. ISSN: 0034-9690. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28426980005>

OLIVEIRA, Janaine Voltolini de; VOLTOLINI, Luzia; COSTA, Maria Clélia Lustosa. Por trás das grades: a educação escolar para adolescentes privados de liberdade. **Ensino & Pesquisa**, [S.l.], jun. 2016. ISSN 2359-4381. Disponível em: <<http://periodicos.unespar.edu.br/index.php/ensinoepesquisa/article/view/883>>. Acesso em: 03 Jan. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.33871/e&p.v14i01.883>.

OLIVEIRA, Janaine Voltolini de; VOLTOLINI, Luzia; COSTA, Maria Clélia Lustosa. Por trás das grades: a educação escolar para adolescentes privados de liberdade. **Ensino & Pesquisa**, [S.l.], jun. 2016. ISSN 2359-4381. Disponível em: <<http://periodicos.unespar.edu.br/index.php/ensinoepesquisa/article/view/883/530>>. Acesso em: 03 Jan. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.33871/e&p.v14i01.883>.

PEREZ, José Roberto Rus and PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. *Cad. Pesqui.* [online]. 2010, vol.40, n.140, pp.649-673. ISSN 0100-1574. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742010000200017>.

ROSÁRIO, Ângela Buciano do. (2004). **O mundo do crime: possibilidade de intervenção a adolescentes em conflito com a lei.** Mental, 2(2) 2004. <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/mental/v2n2/v2n2a08.pdf>, Acesso em: 03 Jan. 2021

SANTOS, Cláudia Cruz; **A Justiça restaurativa: um modelo de reação ao crime diferente da justiça penal: porquê, para quê, como?** Editora Coimbra, 2014

SANTOS, B.R., et al. (2009) **Desenvolvimento de paradigmas de proteção para crianças e adolescentes brasileiros.** In: ASSIS, S.G., et al., orgs. Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública. http://www5.ensp.fiocruz.br/biblioteca/dados/txt_288618255.pdf. Acesso em: 03 Jan. 2021

SARTORIO, Alexandra Tomazelli and ROSA, Edinete Maria. **Novos paradigmas e velhos discursos: analisando processos de adolescentes em conflito com a lei.** *Serv. Soc. Soc.* [online]. 2010, n.103, pp.554-575. ISSN 0101-6628. <https://doi.org/10.1590/S0101-66282010000300008>.

SILVA, Carla Adriana Santos da S586 **Ó Pa Í, Prezada! Racismo e Sexismo Intitucionais tomando bonde no Conjunto Penal Feminino de Salvador** – Salvador, 2014. 200 f. <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/18987/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20de%20Carla%20Adriana%20da%20Silva%20Santos.pdf> http://bradonegro.com/content/arquivo/12122018_111632.pdf. Acesso em: 03 Jan. 2021

SILVA, Alyne Alvarez; LEMOS, Flávia Cristina Silveira e MELLO, Ricardo Pimentel. **Percursos de um jovem pela rede jurídica: uma análise crítica.** *Barbaroi* [online]. 2011, n.35 [citado 2021-01-03], pp. 58-74 . Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-65782011000200005&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0104-6578.

SINASE 2017. **Levantamento Anual. Brasília. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.** Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/LevantamentoAnualdoSINASE2017.pdf>

PAES, Paulo Cesar Duarte. ADIMARI, Maria Fernandes. COSTA Ricardo Peres da. **Socioeducação e intersectorialidade : formação continuada de socioeducadores : [caderno 6] / Paulo Cesar Duarte Paes, Maria Fernandes Adimari, Ricardo Peres da Costa, organizadores.** – Campo Grande, MS : Ed. UFMS, 2015. 234 p. : il. ; 28 cm. ISBN 978-85-7613-519-7 Programa Escola de Conselhos – PREAE/UFMS. http://ens.ceag.unb.br/sinase/ens2/images/Biblioteca/Livros_e_Artigos/ufms/UFMS.%202015.%20Caderno%206.%20Livro%20intersectorialidade%20-%20completo.pdf Acesso em 10 de Outubro de 2021

SOUZA, Luana Alves de and COSTA, Liana Fortunato. **A significação das medidas socioeducativas para as famílias de adolescentes privados de liberdade.** *Psico-USF* [online]. 2013, vol.18, n.2, pp.277-287. ISSN 1413-8271. <https://doi.org/10.1590/S1413-82712013000200011>.

VICENTIN, M. C. G. (2016). **Saúde mental no contexto de privação da liberdade.** In: Conselho Regional de Psicologia de São Paulo - CFP/SP, Caderno de debates: Visitas institucionais à Fundação Casa (pp: 24-29). São Paulo, SP: o autor. Recuperado de:http://www.crsp.org.br/portal/comunicacao/cadernos_tematicos/12/frames/fr_indice.aspx

WACQUANT, Loïc. **O Surgimento Da Marginalidade Avançada Notas Sobre Sua Natureza E Implicações.** *Revista de Sociologia e Política*, [S.l.], n. 08, p. 131-144, june 1997. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<https://revistas.ufr.br/rsp/article/view/39324>>. Acesso em: 06 oct. 2020.

WANDERLINO, N., Neto. (1999). **A Convenção Internacional sobre o Direito da Criança e a Busca do Equilíbrio entre Proteção e Responsabilização.** Em *Sistema de Garantia de Direitos: um caminho para a Proteção Integral*. Recife: Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social - CENDHEC.

DAS COMPETÊNCIAS. ARTIGOS 3º AO 6º DA LEI N. 12.549/12

Data de aceite: 18/01/2023

Haroldo Luiz Rigo da Silva

Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)¹, com a finalidade de suprir esta lacuna, trata-se de um documento teórico-operacional para a execução das medidas socioeducativas previstas no ECA², com cumprimento em meio aberto e fechado, conferindo o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada em princípios dos direitos humanos³ (SEDH-PR, 2006, p. 16), com ênfase na repartição de competências entre União, Estados e Municípios, a partir de uma interpretação integrativa da Lei do SINASE com as normas internacionais das quais o Brasil é signatário⁴, a CF, o ECA e a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS

1 | INTRODUÇÃO

A Execução de medidas socioeducativas sempre foi uma lacuna do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, prevendo a Constituição Federal - CF, no art. 227 e o ECA - Lei n. 8.069 / 90 - no art. 4º a corresponsabilidade da família, sociedade e Estado para assegurar com prioridade absoluta os direitos das crianças e adolescentes.

A Lei n. 12.594/12 - Lei do Sistema

1. O SINASE foi inicialmente instituído pela Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA n. 119/2006, dando ensejo ao PL n. 1.627/2007 de autoria do Poder Executivo, transformado na Lei Ordinária n. 12.594/12.

2. ECA, Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas: I - advertência; II - obrigação de reparar o dano; III - prestação de serviços à comunidade; IV - liberdade assistida; V - inserção em regime de semi-liberdade; VI - internação em estabelecimento educacional; VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

3. A Declaração Universal dos Direitos Humanos consagrou inúmeros valores que passaram a ser adotados por diversos diplomas, sistemas e ordenamentos jurídicos. Liberdade, solidariedade, justiça social, honestidade, paz, responsabilidade e respeito à diversidade cultural, religiosa, étnico-racial, de gênero e orientação sexual são os valores norteadores da construção coletiva dos direitos e responsabilidades. Sua concretização se consubstancia em uma prática que de fato garanta a todo e qualquer ser humano seu direito de pessoa humana (SEDH-PR, 2006, p. 25).

4. Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os Direitos da Criança, Sistema Global e Internacional dos Direitos Humanos: Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil - Regras de Beijing - Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (SEDH-PR, 2006, p. 25).

- Lei n. 8.742/93.

Esta perspectiva trazida pela Lei do SINASE propicia a construção de uma política pública que contempla planos de ação interinstitucional, intersetorial e interdisciplinar, atendendo às necessidades dos adolescentes e das suas famílias e à consecução dos direitos e garantias constitucionais do sujeito de direitos adolescente, sem afastar a sua responsabilização pelo ato infracional praticado, assegurando o cumprimento da medida socioeducativa e a efetivação das medidas protetivas aos adolescentes em conflito com a lei, mediante um atendimento em rede, numa perspectiva da excepcionalidade da intervenção judicial, favorecendo-se, dentro das possibilidades, meios autocompositivos de conflitos e prioridade às práticas e medidas restaurativas, atendendo-se aos princípios insculpidos no art. 35 da Lei do SINASE.

A Lei do SINASE no Título I - “Do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)”, Capítulo II - “Das Competências”, distribuiu entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal as funções deliberativa/controle e executiva/gestão, a primeira conferida aos Conselhos em cada esfera⁵⁶⁷ e a segunda, no âmbito federal à Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA)⁸ e nos âmbitos estadual⁹ e municipal¹⁰ ao órgão da administração direta indicado no respectivo Plano de Atendimento para a execução da política pública, podendo ser criado um órgão específico para tal finalidade¹¹.

Estes órgãos responsáveis, além da atribuição do gerenciamento das medidas socioeducativas nos meios aberto e fechado, atuam promovendo a integração em rede para a efetivação do Plano Pedagógico e do Plano Individual de Atendimento - PIA de cada adolescente com a participação dos órgãos e setores corresponsáveis pelo atendimento aos adolescentes e suas famílias.

5. SINASE, Art. 3º, §2º “Ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) competem as funções normativa, deliberativa, de avaliação e de fiscalização do Sinase, nos termos previstos na Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991, que cria o referido Conselho”.

6. SINASE, Art. 4º, §1º Ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente competem as funções deliberativas e de controle do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, nos termos previstos no inciso II do art. 88 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), bem como outras definidas na legislação estadual ou distrital.

7. SINASE, Art. 5º, §2º Ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente competem as funções deliberativas e de controle do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, nos termos previstos no inciso II do art. 88 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), bem como outras definidas na legislação municipal.

8. SINASE, Art. 3º, §4º “À Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) competem as funções executiva e de gestão do Sinase”. A Lei n. 12.594/12 delegou a gestão ao extinto SDH/PR, atual Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - SNDCA (SEJU-PR, 2018, p. 63).

9. SINASE, Art. 4º, §3º Competem ao órgão a ser designado no Plano de que trata o inciso II do **caput** deste artigo as funções executiva e de gestão do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo.

10. SINASE, Art. 5º, §4º Competem ao órgão a ser designado no Plano de que trata o inciso II do **caput** deste artigo as funções executiva e de gestão do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo.

11. A competência estabelecida pela Lei 12.594/2012 “refere-se a **deveres legais** destinados à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em virtude mesmo das funções (atividades e atribuições) que desenvolverão para a implementação dos programas, planos e sistemas de atendimento socioeducativo”. (Ramidoff, 2012, p. 19, *apud* Volpi, 2015)

Os três entes se somam no cofinanciamento dos programas e serviços do SINASE, restringindo-se a oferta pelos Estados dos programas em meio fechado, com o apoio da União, e pelos Municípios a oferta dos programas em meio aberto, sempre com o apoio dos Estados e da União. Os municípios podem se organizar em forma de consórcios públicos¹², compartilhando responsabilidades no atendimento dos programas e serviços. O Distrito Federal cumula as competências estadual e municipal¹³.

A Lei do SINASE estabelece a repartição de competências entre os entes federativos em consonância com o que estatuem as normativas internacionais das quais o Brasil é signatário, o art. 227 *caput*, §3º, IV e V e §7º c/c 204 c/c 228 da CF, bem como, os arts. 86 e segs. do ECA. Extraí-se ainda desta normativa ponto crucial para o entendimento da arquitetura necessária ao atendimento das múltiplas necessidades dos adolescentes e jovens, espelhadas nos direitos garantidos constitucionalmente a estes sujeitos de direitos, que se traduz em uma articulação interinstitucional, intersetorial e interdisciplinar em rede, decorrente do princípio da incompletude institucional.

A incompletude institucional exige que os programas socioeducativos contem com a participação de políticas setoriais, evitando, deste modo, que suas entidades de execução, sejam para as medidas em meio aberto, sejam para as medidas privativas da liberdade não se configurem como instituições totais. Não se espera que os programas socioeducativos respondam por todas as necessidades de atendimento de um adolescente. Tais necessidades hão de ser contempladas mediante a articulação entre políticas de educação, saúde, trabalho, cultura, esporte, segurança pública e justiça. E no que diz respeito às medidas de privação de liberdade também se faz necessária a presença de projetos arquitetônicos e obras. (SPOSATO, Ilanud, 2004, p. 33)

A Legislação pátria traz uma estrutura bem planejada para a efetivação dos direitos dos adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado ou aberto, mas na prática estes direitos acabam violados pela ausência efetiva de estruturas ou de planos de ação, nos programas, que integrem de forma interinstitucional, intersetorial e interdisciplinar as diversas esferas de governo, a sociedade civil e a família, que realizem um controle efetivo dos programas existentes e que propiciem um suporte necessário para que dialoguem em uma construção de serviços em rede. Este o desafio do diálogo ao qual nos propomos nestas linhas.

Nos Capítulos que se seguem trataremos um enfrentamento da organicidade proposta na repartição de competências entre os 3 Entes Federativos, sem perder de vista o princípio da incompletude institucional e a corresponsabilidade prevista na Constituição Federal,

12. SINASE, Art. 5º, §1º Para garantir a oferta de programa de atendimento socioeducativo de meio aberto, os Municípios podem instituir os consórcios dos quais trata a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências, ou qualquer outro instrumento jurídico adequado, como forma de compartilhar responsabilidades.

13. SINASE, Art. 6º Ao Distrito Federal cabem, cumulativamente, as competências dos Estados e dos Municípios.

da família, da sociedade e do Estado no asseguramento dos Direitos e Garantias dos sujeitos de direitos crianças e adolescentes e, ainda, a prioridade às práticas e medidas restaurativas.

2 I FUNÇÕES NORMATIVA E DELIBERATIVA

A CF no art. 24, XV, estabelece que em matéria de proteção à infância e juventude a competência legislativa é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal. Regula ainda no §1º a limitação da União em estabelecer normas gerais, no §2º a competência suplementar dos Estados, esclarecendo no §3º que esta é plena, inexistindo normas gerais, e no §4º a suspensão da eficácia da norma geral editada pelo Estado, com a superveniência da Lei Federal¹⁴. Ainda no art. 30 da CF fixa a competência dos Municípios¹⁵ para legislar sobre assuntos de interesse local e em complementação à legislação federal e estadual no que couber.

Esta é a mesma lógica da previsão da Competência Legislativa da Lei do SINASE, sendo que a função normativa é conferida em âmbito Federal ao CONANDA (art. 3º, §2º, da Lei 12.594/12), mas já nos âmbitos Estadual¹⁶ e Municipal¹⁷ são conferidas aos próprios Entes Federativos, sempre em caráter complementar.

Quanto ao Plano de Atendimento Socioeducativo, a Competência para elaboração é sempre dos Entes Federados nas suas respectivas esferas (art. 3º, II, 4º, II e 5º, II, da Lei 12.594/12), submetidos à deliberação dos Conselhos (art. 3º, §3º, 4º, §2º e 5º, §3º, da Lei 12.594/12).

A competência deliberativa dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente na escolha da política pública de atendimento, a ser implantada em prol da população infantojuvenil, vincula o chefe do poder executivo. Neste sentido a doutrina de Digiácomo, sustentando, inclusive, que por integrar o Executivo a própria composição do Conselho, participa efetivamente do poder discricionário, na escolha realizada, sempre atendendo aos princípios constitucionais da soberania popular e democracia participativa (art. 1º, par. Único, da CF) e da prioridade absoluta à criança e ao adolescente (art. 227, caput, da CF)¹⁸.

14. CF, Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) XV - proteção à infância e à juventude; (...) § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

15. CF, Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

16. SINASE, Art. 4º, IV - editar normas complementares para a organização e funcionamento do seu sistema de atendimento e dos sistemas municipais;

17. SINASE, Art. 5º, IV - editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do seu Sistema de Atendimento Socioeducativo;

18. O Conselho de Direitos é o órgão que detém a prerrogativa legal e constitucional de *deliberar* (diga-se: *definir, decidir*) quais as políticas de atendimento que deverão ser implementadas em prol da população infantojuvenil (ou

2.1 Os Planos Socioeducativos

A Lei do SINASE estabelece a Competência Legislativa no âmbito Federal ao CONANDA, porém, quando trata da elaboração do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, confere a competência à União¹⁹, com a participação dos Estados, Municípios e Distrito Federal, fixando ao CONANDA a competência deliberativa²⁰.

Discute-se sobre a derrogação da norma da Lei n. 8.242/91, art. 2º, I²¹, que conferia ao CONANDA a competência para elaborar normas gerais da política nacional de atendimento, diante da diferenciação estabelecida na Lei do SINASE entre as competências para a elaboração de normas gerais da política nacional de atendimento na socioeducação e para o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo. Nesta senda, sustenta a doutrina que a União no exercício desta competência pode se valer do CONANDA e, quando este último não participar da elaboração do Plano, deve a norma ser submetida à sua deliberação (SEABRA, 2019, p. 44/45).

O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo foi aprovado pela Resolução 160 de 19 de novembro de 2013 do CONANDA, prevendo ações articuladas para o período de 2014 a 2023.

O Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo é elaborado pelo Estado²² e submetido à deliberação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente -

seja, quais as “estratégias” serão empregadas, a partir de ações articuladas entre os diversos órgãos, programas e serviços existentes - ou a serem criados - no sentido da *efetivação* dos direitos assegurados pela lei, e em última análise pela Constituição Federal, a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias). Uma *deliberação* do Conselho de Direitos *vincula (obriga) o administrador*, que não terá condições de discutir seu mérito, conveniência e oportunidade. Isto ocorre, primeiramente, porque uma deliberação do Conselho de Direitos estará invariavelmente revestida dos *princípios constitucionais da soberania popular (e democracia participativa - cf. art. 1º, par. único, da CF) e da prioridade absoluta à criança e ao adolescente* (art. 227, *caput*, da CF) que, na forma do art. 4º, par. único, do ECA, importa na *preferência na formulação e execução das políticas sociais públicas e na destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas à proteção à criança e ao adolescente*. Em segundo, é de se considerar que a administração pública já está devidamente representada pelos órgãos governamentais que compõem o Conselho de Direitos, participando assim diretamente dos debates e da tomada de decisões pelo órgão. O Conselho de Direitos não é, de modo algum, um órgão “alienígena” à estrutura de poder do ente federado, mas sim a íntegra, detendo uma competência Executiva típica em relação às políticas públicas para a infância e adolescência a serem implementadas nos mais diversos setores da administração. Desta forma, havendo uma deliberação do Conselho de Direitos, ao “chefe” do Poder Executivo (que presumivelmente dela participou, através de seus representantes junto ao órgão), resta apenas a obrigação de cumprir com o que foi decidido, devendo para tanto adequar os órgãos, serviços e, é claro, o orçamento público (...) neste sentido (...) (STJ. 2a T. R. Esp. nº 493811/SP. Rel. Min. Eliana Calmon. J. em 11/11/2003) e (...) (TJMS. 5a C. Cível. APL no 00067003620118120021 MS 0006700-36.2011.8.12.0021. Rel. Des. Vladimir Abreu da Silva.

J. em Des. 23/05/2013) (DIGIÁCOMO, 2017, p. 133/134)

19. SINASE, Art. 3º Compete à União: (...) II - elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, em parceria com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

20. SINASE, Art. 3º Compete à União: (...) §3º O Plano de que trata o inciso II do **caput** deste artigo será submetido à deliberação do Conanda.

21. Lei n. 8.242/91, Art. 2º Compete ao Conanda: I - elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

22. SINASE, Art. 4º Compete aos Estados: (...) II - elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo em conformidade com o Plano Nacional;

CEDECA²³ e o Plano Municipal é elaborado pelo Município²⁴ e submetido à deliberação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA²⁵, o primeiro em conformidade com o Plano Nacional e o segundo com os Planos Nacional e Estadual.

2.2 Funções executiva e de gestão

As funções executiva e de gestão são conferidas em âmbito Nacional ao SNDCA e nos âmbitos Estadual e Municipal ao órgão da administração direta indicado no respectivo Plano de Atendimento Socioeducativo, com funções que vão além do gerenciamento das medidas socioeducativas em meio fechado e aberto, com a promoção do Plano Pedagógico e do PIA de cada adolescente, com a participação dos órgãos e setores corresponsáveis pelo atendimento aos adolescentes e suas famílias.

A União tem as funções de formular e coordenar a execução da política nacional da socioeducação (art. 3º, I, da Lei 12.594/12), sendo que, a competência de formular, instituir, coordenar e manter o Sistema de Atendimento Socioeducativo é do Estado (art. 4º, I, da Lei 12.594/12) e do Município (art. 5º, I, da Lei 12.594/12), cada um no seu âmbito, com respeito às diretrizes atinentes à organização e funcionamento das unidades e programas e normas de referência ao cumprimento das medidas socioeducativas da esfera de maior estatura no pacto federativo (art. 3º, VI, da Lei 12.594/12).

Guarda a norma do SINASE vedação expressa no que atine ao desenvolvimento e oferta de programas próprios pela União (art. 3º, §1º, da Lei 12.594/12), estabelecendo a referida lei a competência de criar, manter e desenvolver programas para execução de medias em meio fechado ao Estado (art. 4º, III, da Lei 12.594/12) e de criar e manter programas para execução de medidas em meio aberto ao Município (art. 5º, III, da Lei 12.594/12), com a assessoria técnica e suplementação financeira do Estado (art. 4º, VI, da Lei 12.594/12).

O cofinanciamento dos programas e serviços do meio fechado é realizado pela União e Estados (art. 3º, VIII c/c art. 4º, X, da Lei 12.594/12) e no meio aberto pela União, Estados e Municípios (art. 3º, VIII, c/c art. 5º, VI, da Lei 12.594/12). Digiácomo nos esclarece que o legislador fixou a responsabilidade do Poder Público na implementação dos programas de atendimento à população infantojuvenil, devendo fazer parte do seu orçamento, sendo a utilização de recursos captados pelos Fundos dos Direitos das Crianças e Adolescentes, meramente complementar²⁶.

23. SINASE, Art. 4º Compete aos Estados: (...) §2º O Plano de que trata o inciso II do **caput** deste artigo será submetido à deliberação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.

24. SINASE, Art. 5º Compete aos Municípios: (...) II - elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual;

25. SINASE, Art. 5º Compete aos Municípios: (...) §3º O Plano de que trata o inciso II do **caput** deste artigo será submetido à deliberação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

26. Acrescido pela Lei no 12.010/2009, de 03/08/2009. Vide arts. 4o, par. único, alíneas “c” e “d” e 100, par. único, inciso III, do ECA, arts. 30 a 34, da Lei nº 12.594/2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

Cabe à União contribuir para a qualificação e ação em rede dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo (art. 3º, V, da Lei 12.594/12) e ao Estado estabelecer com os Municípios forma de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto (art. 4º, V, da Lei 12.594/12).

2.3 A Gestão Democrática da Política Pública

A partir dos marcos legais que estabelecem uma estrutura em REDE fundada no princípio da incompletude institucional e concebendo o atendimento socioeducativo nas competências Estadual e Municipal de forma territorialidade e regionalizada, busca-se a formação de um Comitê Gestor tanto pelo Ente Estadual, quanto por cada Ente Municipal.

Este Comitê Gestor deve promover, a partir de uma gestão democrática, o diálogo interinstitucional, intersetorial, interdisciplinar e que integre a política pública necessária ao atendimento das necessidades trazidas pela Lei do Sinase, com outras políticas públicas que sustentam o pleno exercício da cidadania na base territorial, especialmente aquelas políticas públicas que impactam o sujeito de direitos criança e adolescente.

Na perspectiva da implementação da intersectorialidade para acompanhamento do Sistema Socioeducativo, com a constituição de Comissões nas esferas Estadual e Municipal, trazemos a experiência do Paraná ao formatar a ideia destes espaços coletivos para promoção do atendimento socioeducativo em meio fechado e aberto.

Considerando as esferas Estaduais e Municipais, entende-se que para que a intersectorialidade possa ser implementada, cada Unidade Federativa, assim como cada Município deve ter estruturada suas respectivas Comissões Intersetoriais de Acompanhamento do Sistema de Atendimento Socioeducativo.

Em consonância com os marcos legais, o atendimento socioeducativo deve ser territorializado e regionalizado, com participação social e gestão democrática, intersectorialidade e responsabilização, por meio da integração operacional dos órgãos que compõem esse sistema. (...)

A Comissão Intersetorial Estadual é o espaço de discussão, pactuação, integração e articulação entre o atendimento de Meio Fechado e Meio Aberto, assim como, de todas as modalidades de atendimento socioeducativo, por meio da estruturação dos protocolos e fluxos de atendimento locais (territorializadas,

- SINASE e art. 227, *caput*, da CF. O legislador procurou deixar claro que a *responsabilidade primeira* pela implementação dos programas de atendimento à população infantojuvenil é do *Poder Público*, e os *recursos* correspondentes deverão ser obtidos, fundamentalmente, junto ao *orçamento dos órgãos públicos* encarregados de sua execução. A eventual utilização dos recursos captados pelos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (cf. art. 88, inciso IV, do ECA) é meramente *complementar* e, como disposto de maneira expressa no art. 260, §5o, do ECA, *não desobriga* a previsão de dotação orçamentária própria para implementação dos programas, assim como dos serviços públicos que se constituem, em última análise, na *materialização da política de garantia do direito à convivência familiar* que, nunca é demais lembrar, todo município tem o *dever de instituir*, inclusive *sob pena de responsabilidade do gestor* omissis (cf. art. 208, inciso IX, do ECA). Vale também mencionar que mesmo sem a devida previsão orçamentária, *persiste a obrigação* de o Estado (*lato sensu*) prestar o atendimento à criança e ao adolescente, e se não existirem programas oficiais, deverá ser aquele efetuado por intermédio de entidades particulares, conveniadas ou não. Neste sentido: (...) (TJRS. 8a C. Cív. Ag. no 70031834864. Rel. Rui Portanova. J. em 01/10/2009) (DIGIÁCOMO, 2017, p. 145/146)

com as redes de atendimento), de protocolos interinstitucionais (Sistema de Justiça, Poder Executivo e Poder Legislativo) e entre as esferas de governo (Estados e Municípios). (SEJU- PR, 2018, p. 63-64)

Pensando na realização de políticas públicas para a implementação do SINASE e atendimento das necessidades suscitadas nesta seara, não só com a integração de parcerias institucionais, mas também com a promoção do diálogo com outras políticas públicas que sustentem a promoção de paz e de cidadania plena, vivenciamos a experiência iniciada na Comarca de Pacatuba/SE, com o Judiciário atuando como órgão disparador da construção de uma política pública de Justiça Restaurativa²⁷, em compasso com diretrizes do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, ao promover a instalação de um Comitê Gestor Municipal de Justiça Restaurativa para atuação em parceria com setores da administração municipal e estadual, da sociedade civil organizada e até com participação direta de cidadãos.

Nesta experiência, após realizar no final de 2017 e primeiros meses de 2018 o trabalho de sensibilização para atuação com práticas restaurativas, inclusive com os servidores do Judiciário e do Ministério Público, instalou-se um Núcleo de Práticas de Justiça Restaurativa em meados de junho de 2018 na Comarca de Pacatuba/SE.

Iniciou-se, conjuntamente com as ações de derivação de causas no sistema de justiça em demandas que apuram a prática de ato infracional (Lei nº 8069/90) e de crimes de menor potencial ofensivo (Lei nº 9.099/95), as ações para planejamento e preparação para implementação de um Comitê Gestor Municipal de Justiça Restaurativa para gestão e construção de políticas públicas, elegendo-se 4 eixos de funcionamento para a atuação do Comitê, quais sejam, Justiça Restaurativa, Infância, Violência Doméstica e Educação, possibilitando fluidez entre as ações dentro de cada eixo e entre os eixos e um diálogo das políticas públicas com a eliminação de redundâncias, que se traduzem em desperdício de esforço e de recursos, bem como, um espaço democrático para a escolha das prioridades.

Não foi de forma aleatória a eleição destes eixos. Pensando-se na prioridade absoluta da criança e do adolescente, buscou-se trabalhar com políticas públicas essenciais ao desenvolvimento humano em um ambiente sadio, que garantisse os direitos fundamentais destes sujeitos de direitos, propiciando um ambiente familiar e escolar livre de violações, a efetividade dos serviços que atendem a infância e juventude na base municipal e a inserção de práticas restaurativas no meio comunitário, na Rede do Sistema de Garantias

27. Neste momento, o CNJ, por meio de seu Comitê Gestor da Justiça Restaurativa, opera o *segundo movimento* ou a *segunda onda*, no sentido de desenvolver e implementar o Planejamento para a efetivação da Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário Nacional prevista, normativamente, em abstrato, na Resolução CNJ no 225/2016 (CNJ, Versão resumida - Política Pública Nacional de Justiça Restaurativa, p. 2, 2019). E tal atuação dos Tribunais deve se dar de forma universal, sistêmica, interinstitucional, interdisciplinar, intersetorial, formativa e de suporte, com articulação necessária com outros órgãos e demais instituições, públicas e privadas, bem como com a sociedade civil organizada, para que, assim, o Tribunal seja o “disparador” da construção de uma verdadeira política pública de Justiça Restaurativa, tanto no âmbito da organização macro, quanto em cada uma das localidades em que a Justiça Restaurativa se materializar como concretização dos programas (CNJ, Versão completa - Política Pública Nacional de Justiça Restaurativa, p. 17, 2019).

de Direitos - SGD, na escola e no sistema de justiça, promovendo unicidade destas práticas na construção de uma cultura de paz.

As ações pertinentes às Competências estabelecidas na Lei do SINASE foram abarcadas no Eixo da Infância, com a previsão dos serviços de liberdade assistida - LA e prestação de serviços à comunidade - PSC, mas visualizando estes serviços integrados com outros serviços do próprio eixo e com os serviços dos demais eixos desenvolvidos dentro do Comitê Gestor de Justiça Restaurativa.

Objetiva-se com a formação de um Comitê Gestor Municipal de Justiça Restaurativa, a construção de uma plataforma com bases restaurativas para recepcionar a estruturação de cada política pública individualmente e com interlocução com as demais políticas públicas, promovendo espaços para uma atuação horizontal, ativa, cooperativa, apresentando-se cada agente com as suas necessidades e responsabilizando-se para uma construção evolutiva dos serviços, em uma perspectiva a atender o princípio constitucional do não retrocesso social, mesmo com as dificuldades apresentadas por lugares mais longínquos e com uma Rede de atendimento mais incipiente como é o caso das cidades que integram a Comarca de Pacatuba/SE²⁸.

Outro ganho com o modelo do Comitê Gestor é a aproximação de instâncias externas que visualizam a política pública de forma macro, a exemplo da Comissão de Implementação, Difusão e Execução de Justiça Restaurativa do Tribunal de Justiça de SE - CIDEJURE, das Coordenadorias da Infância e da Mulher do Tribunal de Justiça de SE, da Coordenadoria de Auto-composição e Paz - COAPAZ do Ministério Público de SE e da Diretoria de Direitos Humanos da Secretaria Estadual de Educação - SEED de SE, realizando diagnósticos onde são levantados os serviços existentes e as perspectivas para o avanço da política, identificando e aplicando capacitações e apresentando um projeto para a sua estruturação continuada, espelhado o planejamento nos serviços que já são ofertados nos centros com maior desenvolvimento.

É importante que se tenha em mente que a Justiça Restaurativa para além de uma metodologia, se traduz numa política pública que se desenvolve em três dimensões, quais sejam, a relacional, a institucional e a social, se fazendo presente na sua dimensão

28. O Comitê Gestor é apenas um espaço, como um *loft* vazio, que empresta a principiologia restaurativa à construção das políticas públicas que são estruturadas por parceiros externos que assinam as ações que formatam esta política pública, mas que desde a coleta de dados para o planejamento até a sua execução seguem a principiologia da justiça restaurativa. A experiência tem nos demonstrado que em Comarcas de pequeno porte com pouca estrutura social e com juízo com competência plena as políticas públicas se desenvolvem com aproximação do sistema de justiça a partir de uma afinidade que o magistrado ou representante do ministério público tem com a matéria, resultando num desenvolvimento mais tímido outras políticas públicas, não ocorrendo linearidade por exemplo entre o desenvolvimento de ações ligadas à infância e violência doméstica. O Comitê Gestor proporciona uma aproximação de instâncias externas que passam a interagir com o desenvolvimento das políticas públicas instaladas como eixo do Comitê, estruturando um crescimento linear de toda a retaguarda das políticas públicas em todas as frentes transformadas em eixos no Comitê Gestor, permitindo um diálogo horizontalizado dentro dos eixos e entre os eixos de políticas públicas num funcionamento em REDE.

institucional como ferramenta para o diálogo interinstitucional, horizontalizado e cooperativo, necessário à construção de uma política pública interdisciplinar, intersetorial, interinstitucional e sistêmica.

As medidas em meio aberto, previstas na Lei do Sinase e de competência dos entes municipais, no que concerne ao atendimento, podem ocorrer nas diversas fases processuais, seja em decorrência da aplicação da remissão, seja na sentença de mérito que julga o ato infracional, seja como progressão de uma medida em meio fechado, propiciando, em todas estas etapas e também nos casos de aplicação de medias em meio fechado, janelas para a aplicação de práticas restaurativas, por derivação ou concomitantemente com a justiça tradicional.

Esta construção, levando-se em consideração o plano do gráfico “janelas da disciplina social” e os aspectos da gestão de implementação que representem alto controle e alto apoio, há de se estabelecer a partir da efetiva responsabilização do adolescente infrator, mas ao mesmo tempo de um diálogo horizontalizado e cooperativo em que, em cada esfera federativa, os setores da sociedade civil, do Estado e a família se corresponsabilizem no processo de reconstrução do tecido social rompido²⁹.

Portanto, a promoção destes espaços de diálogo interinstitucional, intersetorial, e interdisciplinar abre janelas de oportunidade para a ressignificação das relações sociais e das próprias pessoas, apresentando-se cada parceiro social com as suas necessidades e potencialidades para a estruturação dos serviços necessários para a ressocialização proposta no Plano Pedagógico e no PIA, com as especificidades de cada adolescente e de cada caso concreto, representado pelas necessidades da vítima e do adolescente que praticou o ato infracional, bem como, pela efetiva responsabilização deste último.

2.4 O Atendimento Integrado

Prevê o SINASE no seu art. 4º, VII, que o Estado garantirá o pleno funcionamento do plantão interinstitucional, nos termos do art. 88, V, da Lei 8069/90, promovendo a integração operacional dos órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança

29. O que as janelas da disciplina social descortinaram para nós foi a grande contradição presente entre esses dois pontos. De um lado, estavam os influxos da visão tutelar a respeito dos menores e seu excessivo foco nos serviços de apoio. De outro, o influxo da repressão punitiva e seu excessivo foco em ações de controle. Os excessos de um e de outro geram ambientes às vezes punitivos, às vezes permissivos, às vezes negligentes. Mas em qualquer caso, tão confusos quanto perigosos, e que acabavam por revelar um paradoxo: esse excesso de excessos acaba dando lugar a um vazio. E então o que nós viemos a compreender foi que na raiz dos problemas do Sistema de Justiça tradicional nós sempre encontramos um vazio de autoridade e seu correspondente: o vazio de responsabilidade; e que ambos esses vazios são precedidos do mais importante vazio: o vazio de compreensão e, conseqüentemente, de sentido. (...) É para isso que as práticas restaurativas devem ser direcionadas para a mobilização dos atores envolvidos e para a coesão de rupturas do tecido social envolvendo o jovem, que, aliás, é um sintoma daquilo que pode ter causado a ofensa. E é assim que nós podemos mover o vetor da responsabilidade progressivamente em direção a uma melhor integração social e, conseqüentemente, aliviar as cargas coercitivas. Esse compartilhamento de responsabilidades também implica numa mudança de eixo no sentido da humanização. Quando o foco é movido do “eu” para o “nós”, do individual para o coletivo, estaremos promovendo um modelo de humanismo focado não somente no indivíduo, mas numa ética de alteridade, e assim alcançar um novo limiar ético-filosófico. (BRANCHER, 2016)

Pública e Assistência Social, preferencialmente num mesmo local, em núcleos ou centros integrados. Trata-se de uma diretriz da política de atendimento (SPOSATO, Ilanud, 2004, p. 26)

Estabelecem ainda o art. 3º, VIII c/c 4º, X c/c 5º, VI, da Lei 8069/90 o cofinanciamento dos programas e ações, destinados ao atendimento inicial de adolescentes apreendidos para apuração de ato infracional, pelos entes federados das três esferas.

A criação do atendimento integrado efetiva o princípio do atendimento precoce (ROSSATO, 2018, p. 304), ensejando na agilização deste atendimento inicial e, conseqüentemente, do tempo do processo, garantindo, portanto, os princípios de excepcionalidade e brevidade da internação provisória (SEDH-PR, 2006, p. 27).

Este atendimento é realizado em núcleos com diversas nomenclaturas nos diversos Estados brasileiros, a exemplo dos Núcleos de Atendimento Integrado-NAI, em SP e DF, o Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional, em MG e PR. No Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, ao abordar o marco situacional conclui que a maioria dos Estados não contam com atendimento inicial integrado, reconhecendo a insuficiência de pessoal, ausência de instituições, órgãos e serviços nos atendimentos integrados existentes, não atendendo os termos do art. 88, V, da CF, a fragilidade na articulação em REDE e da gestão municipal nos seus serviços de educação, saúde e assistência social, além da escassez de recursos orçamentários (SDH, 2013, p. 16/17).

Nos municípios em que não há esta estrutura integrada em núcleos ou centros, retrato da grande maioria dos municípios brasileiros, é necessário uma articulação dos CREAS e CRAS com outros integrantes da REDE e o Sistema de Justiça da Infância e Juventude propiciando a agilização do adolescente autor do ato infracional, por ocasião da sua apreensão em flagrante (DIGIÁCOMO, 2016, p. 28).

2.5 Defensoria Pública

A Lei do SINASE prevê no seu art. 4º, VIII, a competência do Estado da garantia da defesa técnica ao adolescente que pratica ato infracional.

Esta norma vem atender à previsão do art. 5º, LXXIV c/c art. 134 da CF, bem como, dos arts. 111, IV c/c 141, §1º c/c 159 c/c 186, §2º do ECA, sendo que, no caso de adolescente que tenha praticado ato infracional, em razão do que dispõe este último dispositivo, não estando devidamente assistido por advogado, independente da sua condição econômica, sempre ser-lhe-á nomeado defensor público e na sua ausência junto à unidade jurisdicional, advogado dativo.

3 I FUNÇÃO DE CONTROLE (AVALIAÇÃO E FISCALIZAÇÃO)

A União é responsável por manter e instituir tanto o processo de avaliação (art. 3º, VII, da Lei 12.594/12), quanto o Sistema Nacional de Informação sobre o atendimento socioeducativo (art. 3º, IV, da Lei 12.594/12),

A avaliação, consoante art. 18 da Lei 12.594/12 é realizada pela União em articulação com Estados, Distrito Federal e Municípios com intervalo não superior a 3 (três) anos.

A avaliação tem por objetivo a verificação da consecução das metas previamente estabelecidas nos programas de atendimento socioeducativo; por meio das avaliações será possível elaborar recomendações aos gestores e operadores dos sistemas de atendimento socioeducativo estaduais, distritais e municipais. (Ramidoff, 2012, p. 9, *apud* Volpi, 2015)

Referente ao Sistema Nacional de Informação são cadastrados no sistema os demais entes federativos, responsabilizando-se pelo povoamento e atualização do Sistema, os Estados quanto às medidas em meio fechado (art. 4º, IX, da Lei 12.594/12) e os Municípios quanto às medidas em meio aberto (art. 5º, V, da Lei 12.594/12), constando no sistema dados sobre o funcionamento, entidades, programas, financiamento e população atendida pela política nacional do atendimento socioeducativo.

No desenvolvimento dos Sistemas no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a União presta assistência técnica e suplementação financeira (art. 3º, III, da Lei 12.594/12), garantindo a publicidade destes repasses (art. 3º, IX, da Lei 12.594/12).

Estes dados alimentados são essenciais para o monitoramento e avaliação do Sistema para que se possa realizar uma gestão sustentável e verdadeiramente planejar e estruturar programas e serviços que concretizem os fins aos quais se propõe o Estatuto da Criança e do Adolescente na promoção da cidadania do sujeito de direitos adolescente, no caso, autor da prática de ato infracional.

Para tal desiderato, sempre se partirá da premissa da sua responsabilização, porém numa perspectiva restaurativa, a partir dos princípios insculpidos no art. 35 da Lei 12.594/12 e no art. 2º da Resolução 225/16, com o fim de promover a sua ressocialização com a corresponsabilização de parceiros institucionais e integrantes da comunidade que se somam na reconstrução do tecido social rompido, reparando os danos, com o atendimento das necessidades da vítima, do ofensor e da própria comunidade atingida, propiciando com o acordo restaurativo espaço de diálogo e de responsabilização do infrator, mas de forma apoiada e que promova o resgate da sua cidadania.

Ao reconhecermos o Atendimento Socioeducativo como uma política pública com programas e serviços que priorizam a excepcionalidade da judicialização, com prioridade por práticas e medidas restaurativas, temos o seu desenvolvimento em três dimensões, a relacional, a institucional e a social, devendo o monitoramento e a avaliação superar

a medição pela quantidade de procedimentos, aferindo-se todas as suas dimensões na realização efetiva da *mens legis*.

O interesse em desenvolver um modelo de monitoramento capaz de avaliar a qualidade e impactos de programa de Justiça Restaurativa – JR – surgiu da percepção, que acabou sendo tomada como **hipótese** de pesquisa, que a Justiça Restaurativa vai além de um novo método de resolução consensual de conflitos. Ademais, a fluidez conceitual e metodológica da JR e das suas práticas, exige um alinhamento rigoroso com seus princípios e valores. A partir desse olhar, paulatinamente, o **problema** de pesquisa foi ganhando forma: como avaliar um programa de justiça baseado no diálogo e na participação ativa das partes, cuja finalidade é a construção de uma solução consensual que atenda às necessidades de todos os envolvidos, sem que essa avaliação se esgote numa mera aferição de volume e celeridade de procedimentos?

Esse problema suscitou o interesse em investigar sobre a possibilidade de se construir um modelo de monitoramento que permita avaliar um Programa de Justiça Restaurativa para além do volume de procedimentos; que permita avaliar não só a estrutura física e de recursos humanos, o alinhamento do programa com os princípios e valores restaurativos, a participação ativa e satisfação das partes, mas também o potencial transformador da Justiça Restaurativa no sentir e agir das partes, instituições envolvidas e comunidade. (COSTA, 2019, p. 11/12)

A partir desta perspectiva, com um monitoramento e uma avaliação que tenha como ponto de partida dados que traduzam o quanto está sendo ou não efetivada a política pública, não apenas mensurando a estrutura e os procedimentos, mas para além destes limites, o atendimento da finalidade da lei, seus princípios e valores, com unidades que respeitem desde a sua realidade arquitetônica, com quantitativos de adolescentes dentro dos limites legais, serviços que atendam ao Plano Pedagógico e a Planos Individuais de Atendimento que promovam a oportunidade de convivência familiar, com fortalecimento de vínculos, profissionalização etc, gerando verdadeiramente oportunidade ao adolescente infrator, para que alcance a sua cidadania plena.

O art. 3º, §2º, da Lei 12.594/12, confere ao CONANDA as funções de avaliação e fiscalização do SINASE, garantindo consigo a competência para aferir a consecução pelos Entes Federados do processo avaliativo, do Sistema Nacional de Informação e dos programas e serviços em meio fechado e aberto com o atendimento dos requisitos estabelecidos na lei.

A Lei 12.594/12 ao estabelecer nos Arts. 4º, §1º, e 5º, §2º, respectivamente, a função de controle (avaliação e fiscalização) ao CEDECA e CMDCA, cada um atuando na sua esfera de governo. Ao ser realizado pelos Conselhos a fiscalização, poderá negar a renovação de registro dos programas que não se adequem ou não apresentem resultados

satisfatórios³⁰. Digiacomo esclarece que na fiscalização das entidades e dos programas que executam, não se deve permitir que permaneçam em atividade aqueles de má qualidade ou que não cumpram as atividades descritas nas suas propostas pedagógicas e/ou os seus objetivos declarados (DIGIÁCOMO, 2017, p. 146/147).

4 | CONCLUSÃO

A Lei do SINASE veio suprir lacuna do ECA que não esclarecia a forma de execução das medidas socioeducativas. No Capítulo que trata da Competência foi estabelecido uma repartição de responsabilidade entre os três Entes Federativos, na construção de uma política pública interinstitucional, intersetorial e interdisciplinar.

A lei nesta repartição de competências procurou estabelecer atribuições normativas, deliberativas, de execução, de gestão e de controle, este último com avaliação e fiscalização, além de trazer em dois dispositivos a previsão do atendimento integrado e a garantia de defesa técnica, esta conferida especificamente ao Ente Estadual.

Todas estas Competências foram previstas empoderado em alguns momentos o próprio Ente Federado, mas em outros momentos concedendo o empoderamento aos Conselhos de Direitos em cada esfera, o que denota, em razão da composição destes Conselhos, a natureza democrática que se quiz atribuir à política pública. Percebe-se esta atuação plural desde a previsão Constitucional que confere à família, sociedade e Estado o asseguramento com prioridade absoluta dos direitos das crianças e adolescentes, alcançando esta perspectiva no ECA, na Lei do Sinase e em toda a normativa que estabelece um diálogo de fontes na interpretação do Sistema Socioeducativo a partir dos princípios que o norteiam.

A lei do SINASE foi além da mera previsão desta participação plural na estruturação dos programas e serviços em REDE para o atendimento das medidas socioeducativas em meio fechado e aberto, ao trazer no seu art. 35 a excepcionalidade da intervenção judicial com possibilidade de meios autocompositivos e prioridade às práticas e medidas restaurativas.

A justiça Restaurativa, ao permear a estruturação de uma política pública articulada em REDE, deve ser visualizada nas suas três dimensões, portanto, para além de um procedimento que pauta a dimensão relacional, nas dimensões institucional e social,

30. Acrescido pela Lei no 12.010/2009, de 03/08/2009. Vide art. 88, incisos II e III, do ECA e 18 a 27, da Lei nº 12.594/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE. O dispositivo evidencia a necessidade de o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente efetuar, de forma periódica (e em caráter permanente), a *fiscalização da adequação dos programas de atendimento em execução no município às normas e princípios* estabelecidos pela Lei no 8.069/1990 e legislação correlata, bem como às *resoluções expedidas pelos Conselhos de Direitos* em todos os níveis (municipal, estadual e Nacional), sobre a modalidade de atendimento prestado, devendo ser *negada a renovação do registro* aos programas que a elas não se adequam e/ou que não apresentam resultados satisfatórios. (DIGIÁCOMO, 2017, p. 146)

promovendo instituições e uma convivência comunitária sob as lentes de uma cultura de paz baseada na interconexão, no respeito, no cultivando valores como a esperança de mudança para os infratores, de maior civilidade para a sociedade.

Constrói-se, assim, uma ideia, nas palavras de Howard Zehr, de que “todas as coisas estão ligadas umas às outras numa teia de relacionamentos” e que “dentro desta cosmovisão, o problema do crime (...) é que ele representa uma chaga na comunidade, um rompimento da teia de relacionamentos”, sendo este fato “tanto a causa como o efeito do crime”; “o comportamento socialmente nocivo é, via de regra, sintoma de que algo está fora do equilíbrio nesta teia” (ZEHR, 2017, p. 36).

É necessário, partindo desta visão comunitária e da incompletude institucional, numa democracia participativa que trabalhem sob novos paradigmas a construção de uma sociedade integrada, que respeite os seus valores e tradições, mas promovendo, dentro de um mundo hoje globalizado, oportunidades aos adolescentes infratores com a efetivação destas competências distribuídas entre os Entes Federados com a implementação da Lei do Sinase sob esta ótica restaurativa.

REFERÊNCIAS

BRANCHER, Leoberto. JUSTIÇA RESTAURATIVA - Lições aprendidas na Reforma do Sistema de Justiça Juvenil. 2016. Acesso em: <<http://www.comunicacao.mppr.mp.br/modules/noticias/article.php?storyid=12327>> Acesso 29 jul 2019.

Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo -SINASE/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006. Disponível em: <<http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacoes/sinase.pdf>>. Acesso 10 mar. de 2019.

Brasil. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e Eixos Operativos para o SINASE. Brasília-DF: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. Disponível em: <<http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacoes/sinase.pdf>>. Acesso 10 mar. de 2019.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. Comitê Gestor de Justiça Restaurativa. Planejamento da Política Pública Nacional de Justiça Restaurativa. Resolução 225/2016. 2019. Acesso em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/justica-restaurativa/planejamento-da-politica-publica-nacional-de-justica-restaurativa>> Acesso 29 ago 2019.

COSTA, Daniela Carvalho Almeida da. Monitoramento da Justiça Restaurativa em Três Dimensões. 1ª Ed. Aracaju: Ed. UFS, 2019. Acesso em: <<http://www.livraria.ufs.br/produto/monitoramento-da-justica-restaurativa-em-tres-dimensoes-desenho-a-partir-da-experiencia-das-praticas-restaurativas-da-17a-vara-civel-da-comarca-de-aracaju-adolescentes-em-conflito-com-a-lei/>> Acesso 31 ago 2019.

DIGIÁCOMO, Eduardo. O SINASE (Lei n. 12.594/12) EM PERGUNTAS E RESPOSTAS. São Paulo: Ed. Ixtlan, 2016. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/doutrina/sinase/sinase_em_perguntas_e_respostas_para_conselheiros_tutelares_ed2016.pdf>. Acesso 20 fev. de 2019.

DIGIÁCOMO, M. J.; DIGIÁCOMO, I. de A. (Org.). Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado. 6. ed. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2017. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/caopca/eca_annotado_2017_7ed_fempar.pdf> Acesso 01 set 2019.

ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; e, CUNHA, Rogério Sanches. Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei 8.069/90 - comentado artigo por artigo. 10ª Ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2018.

SEABRA, Gustavo Cives. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE. Vol. 48. Coleção Leis Especiais para Concurso. 2ª Ed. Salvador/BA: Ed. jusPODIVM, 2019.

Secretaria da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos do Governo do Estado do Paraná - SEJU-PR. Caderno de Sócioeducação: Gestão Pública do Sistema Socioeducativo. 1ª Ed. Paraná: 2018. Acesso em: <http://www.justica.pr.gov.br/arquivos/File/Cadernos_Finais/gestao_final.pdf> Acesso 29 jul 2019.

SPOSATO, Karyna Batista. (coord. & org.). Guia teórico e prático de medidas socioeducativas. ILANUD - Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente. Brasil. UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância. 2004. Acesso em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/politica_socioeducativa/doutrina/Guia_teorico_e_pratico_de_medidas_socioeducativas_ILANUD.pdf> Acesso 29 jul 2019.

VOLPI, Marta. COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DOS ENTES FEDERATIVOS NA IMPLEMENTAÇÃO E COORDENAÇÃO DO SINASE. Fundação Abrinq - Políticas Públicas. 2015, no prelo.

ZEHR, Howard. Justiça Restaurativa: teoria e prática. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2017.

OS PLANOS DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO PREVISTOS NO SINASE

Data de aceite: 18/01/2023

Agnaldo Soares Lima

Graduado em Filosofia e Pedagogia pelo Centro Unisal de Lorena, SP, em Teologia pela Pontifícia Universidade Salesiana de Roma (Itália) e Pós-Graduado (*Latu Sensu*) em Educação Social pela Universidade Católica de Brasília. Sacerdote Salesiano. Atuou na implantação do Núcleo de Atendimento Integrado (NAI) de São Carlos-SP, onde foi também Secretário Municipal da Secretaria Especial de Infância e Juventude (2005-2006). Entre 2011 e fevereiro de 2013 atuou na coordenação geral do SINASE na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Julio Cesar Francisco

Julio Cesar Francisco é pedagogo, mestre e doutor em Educação pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCar. Pós-Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, sob supervisão do Prof. Dr. Dermeval Saviani. Foi pesquisador visitante no Conservatoire National des Arts et Métiers - CNAM, Paris/França, financiado pelo BEPE - FAPESP (2019 - 2020). Membro do Corpo Editorial da Revista REVEDUC/UFSCar (2019 - Atual).

1 | INTRODUÇÃO

Ao abordar, na presente publicação, os Planos de Atendimento Socioeducativo previstos no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, a preocupação dos autores é a de enfatizar a importância de se pensar a socioeducação, considerada a sua complexidade enquanto política pública, enquanto público a ser atendido e a sua estruturação como um Sistema, bem como um trabalho que requer uma competente ação de Planejamento.

A qualidade que já então se apresentava à socioeducação e tendo presente não ser uma mudança possível de se efetivar pela simples disposição do gestor, mas tão somente a partir de processos, tal planejamento é pensado para um período de 10 anos, a partir da promulgação da lei 12594/12. Aliás, desencadear processos é o que mais deveria nortear a elaboração dos Planos Decenais, mas talvez seja a perspectiva que menos está afeta à sua construção e elaboração.

A análise aqui trazida parte das diferentes nuances que o tema dos Planos traz dentro dos dispositivos legais; suas implicações para a sustentação da principal característica da política socioeducativa, que se encontra na sua natureza enquanto sistema e a necessidade de funcionar como tal; e, concomitantemente, algumas responsabilidades no que tange a atores do Sistema e elementos que devem ser trazidos na elaboração dos Planos Decenais.

Considerando o que já temos de Planos elaborados e, particularmente, a inspiração que os mesmos têm buscado no primeiro construído, aquele nacional, não poderia faltar, ainda que de forma superficial devido à exiguidade do espaço destinado ao tema, uma apreciação sobre o Plano Decenal Nacional do SINASE.

Na abordagem em tela, buscou-se entrelaçar as legislações nacionais, Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e a lei do SINASE, as experiências práticas dos autores e alguns fundamentos pautados na visão de estudiosos que refletem sobre a educação em contextos sociais mais adversos. Em tudo buscando mais o que pode inspirar ações, do que suscitar estudos.

2 | A LEI DO SINASE E A PREVISÃO LEGAL PARA O PLANO DECENAL

Compreender as normativas do atendimento ao adolescente autor de ato infracional no Brasil pressupõe lidar com alguns desafios das políticas públicas voltada para essa camada social, tendo em vista refletir, analisar e contribuir com as estratégias e as potencialidades para a organização do Sistema Socioeducativo. No presente caso, dar-se-á atenção especial à elaboração e implantação dos Planos de Atendimento Socioeducativos, previstos na Lei 12.594/2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE.

Antes de discorrer especificamente sobre a centralidade dos Planos de Atendimento Socioeducativo, insta destacar alguns processos sociais e institucionais que pautaram a política da justiça juvenil no combate à violência no Brasil.

O agir público foi e ainda é cingido por certa seletividade, mesmo com os avanços das legislações nacionais que se viabilizam a partir de 1985, sobretudo no que se refere à responsabilização dos jovens provenientes dos estratos sociais inferiorizados.

A seletividade é fundamentada em privilégios, resultando em tratamentos distintos de acordo com o nível econômico, cultural e social dos indivíduos (BOURDIEU, 2007; 2014). Fator esse que marca um processo sistêmico de exclusão e reprodução da violência legitimada nos quadros do Estado, sobretudo aos filhos dos trabalhadores, pobres inimputáveis, tidos como “desviantes”.

Como é sobejamente conhecido, o atendimento ofertado aos “menores no Brasil”, durante todo o século XX, foi marcado por políticas públicas com planejamentos

centralizadores e, muitas vezes, nebulosos e sem a participação social (RIZZINI, 2000; LANCELOTTI, 1987), corroborando para a reprodução de mecanismos repressivos e violentos.

A violência leva aos desvios do caráter e pode ser considerada como representação da negação do modelo de sociedade vigente que, ao invés de acolher, exclui e, ao invés de abraçar, afasta. Modelo social que pode ser definido como injusto e que fragmenta o mundo da vida, do trabalho e da família, impulsionando à violência nas suas mais diferentes formas e expressões, tal como a seletividade racial, que discrimina o indivíduo pela pigmentação da pele, bem como a seletividade pela origem familiar e econômica.

A seletividade na política pública foi arquitetada na distinção entre as classes sociais, em decorrência da proteção da propriedade privada e sem preocupações pedagógicas para com os adolescentes que estão sob a tutela do Estado.

Deste modo, o agir público, quando incorpora o processo de higienização, apreensão e aprisionamento exacerbado, termina por prestar um desserviço, em prejuízo da própria sociedade, aprofundando desigualdades e produzindo justamente aquilo que se quer combater: as infrações, os crimes e a violência. Superar esse paradigma repressivo parece ser um nó górdio aos políticos, gestores, educadores, promotores e juízes integrantes do Sistema de justiça e do Sistema Socioeducativo brasileiro.

A ignorância, o ódio de classe e a repressão tendem a legitimar as seletividades produzidas, mantendo os mecanismos de educação repressiva aos jovens que violam as normas sociais e jurídicas, afastando-os da convivência comunitária e familiar. De modo sintético, esse é um breve e desafiador diagnóstico da situação do SINASE no Brasil, o qual exige um planejamento com gestão democrática e participação constante da sociedade para a construção de um modelo contra-hegemônico.

A violência institucional, que produz o marginal e a exclusão, tem raízes na centralização autoritária e militarizada, resultado da concentração exacerbada do poder no Estado, que tende a manter um monopólio de violência simbólica, implicando no tipo de política pública a ser construída (BOURDIEU, 2014), em geral, distante das camadas populares.

A ruptura entre o poder dos agentes institucionais do Estado e a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas foi impulsionada por períodos de golpes e/ou centralização política, tais como o vivido na década de 1930 com o Estado Novo (1937 – 1946) e na ditadura militar de 1964 – 1985 (BEISIEGEL, 2016; SCAFF; OLIVEIRA, 2018).

Diferentemente, em períodos democráticos, com engajamento de diversos movimentos sociais, impulsionou-se a participação da sociedade e da família enquanto agentes políticos, atados ao compromisso do Estado em desenvolver políticas públicas

integradas, em prol dos direitos fundamentais do ser humano. A Constituição Federal de 1988 é reflexo dessa luta social que deu respaldo à perspectiva da defesa dos direitos, exigindo a articulação entre os diferentes níveis de governo e a sociedade, sobretudo na elaboração, execução e avaliação de Planos voltados para as diferentes áreas e setores da sociedade.

Na esteira das mobilizações sociais e das normativas que fortaleceram o Estado democrático de direito, desenvolveu-se políticas para as áreas da infância, adolescência e juventude, em vista de evitar os tratamentos cruéis e degradantes, como os equívocos da criminalização e aprisionamento precoce dos jovens inimputáveis, que foram respaldados pelos Códigos de Menores (1927 e 1979).

Diante dos avanços e recuos nas políticas, persiste a necessidade de engajar a sociedade, a família e as diferentes esferas do poder público para um trabalho de cooperação, como pressupostos do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e do SINASE, valorizando o processo de socialização educativa em liberdade e a crença de que “em todo jovem, mesmo no mais rebelde, há sempre um ponto acessível ao bem” (LEMOYNE, 1905, p. 367, tradução nossa), à vista de desenvolver pedagogias comprometidas com as especificidades do Sistema Socioeducativo e das peculiaridades das funções dos agentes institucionais.

A filosofia da Proteção Integral, que emana do processo de abertura democrática e que tem seu auge na Constituinte de 1988, precisa estar inscrita nos Planos de Atendimento Socioeducativo e, sobretudo, que se efetivem na prática para não incorrer nos erros de tempos passados.

O êxito do Sistema da Justiça Juvenil passa pela elaboração de Planos que contenham as diretrizes, os objetivos, as metas e as estratégias para o trabalho nos moldes de uma socioeducação mais efetiva. Esse trabalho só será possível na inter-relação entre as instituições e a participação democrática da sociedade, orientado por princípios éticos e pedagógicos da proteção, tendo em vista o aumento de chances de vida aos adolescentes e jovens.

Na história do Brasil, sobretudo com um recorte do que se poderia reconhecer como a gênese da justiça juvenil¹ (década de 1920), passando pelos Códigos de Menores de

1. Em decorrência da abolição da escravatura, 1889, os negros ficaram sem terra, emprego e assistência social, o que gerou, entre tantos problemas, a situação do crescimento de meninos de ruas, infratores e abandonados. Como forma de resolver essa situação, em 1921, foi promulgada a Lei 4.242, que previa investimentos por parte do governo na organização de “serviço de assistência e proteção à infância abandonada e delinquente” (Art. 3º da Lei 4.242). Esta mesma Lei fixou objetivamente a imputabilidade penal em 14 anos de idade, descartando quaisquer possibilidades de sentença aos sujeitos abaixo desta idade. Princípio reafirmado pelo Decreto nº 22.213, conhecido como Consolidação das Leis Penais, que afirmava em seu Art. 27 que não poderiam ser considerados criminosos os menores de 14 anos. Em janeiro de 1.923, o Decreto nº 16.272 estabeleceu normas de Assistência Social, incluindo o atendimento aos menores abandonados e delinquentes. Decreto seguinte, nº 16.273, Art. 3º, criou a figura jurídica do Juiz de Menores (MACIEL, 2013). Com a aprovação do Código de Menores de 1927, normatizou-se a imputabilidade penal em 18 anos de idade e se manteve nos ordenamentos do ECA. Há uma discussão na atualidade, empreendido

1927 e de 1979 até o desenvolvimento da Doutrina de Proteção Integral com a promulgação do ECA (1990), para se ter uma ideia, não se usou em nenhum momento a terminologia Sistema e também não se tem muito claro um conceito sobre esse termo. O que se entende por Sistema no Socioeducativo e quais as especificidades do planejamento para esse trabalho que envolve diferentes instituições e políticas setoriais? Esperamos responder detalhadamente essa pergunta ao longo deste texto, com o foco na elaboração dos Planos Decenais.

A primeira vez que se faz um engajamento coletivo para início dessa discussão de maneira mais incisiva foi apenas em 2002, com a iniciativa do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA e, à época, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH/PR, articulados com representantes da Associação Brasileira dos Magistrados e Promotores da Infância e Juventude – ABMP, do Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescentes – FONACRIAD e de representantes da sociedade civil organizada.

A partir das várias reuniões assumidas nesse âmbito e com contribuições de especialistas, constituiu-se os primeiros debates em torno do que seria o SINASE, esse Sistema, abrangendo todos os níveis, as modalidades e as temporalidades das medidas socioeducativas com vistas a garantir os direitos constitucionais e os previstos no ECA. O primeiro documento² norteador dos debates foi elaborado por Maria Stela Graciane, uma das representantes, à época, do CONANDA pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. A concepção desse Sistema foi projetada em uma perspectiva normativa e de cooperação entre as instituições que compõem a socioeducação no Brasil.

Quando se pensa em Sistema, pressupõe-se um agir sistemático dialético, que envolve diferentes Instituições e homens/mulheres públicos que compõem estrategicamente operações integradas visando alcançar de forma conjunta um mesmo objetivo. No caso do Sistema do Socioeducativo, pressupõe: tomada de consciência das especificidades da situação (infracional) e dos fatores vinculados; apreender os problemas envolvidos; refletir sobre eles; descrever os objetivos a serem realizados; organizar e visualizar os possíveis meios necessários para a realização dos objetivos; e garantir uma avaliação sobre o funcionamento desse Sistema, num processo de ação-reflexão-ação.

Um dos aspectos centrais para a coesão do Sistema é elaborar um bom planejamento para a organicidade do que se pretende na execução desse complexo trabalho nas instâncias da justiça oficial. A obrigatoriedade da elaboração de Planos Decenais de Atendimento Socioeducativo foi exigida em decorrência da Lei 12.594 de janeiro de 2012.

por diversos setores conservadores da sociedade, pela redução da maioria penal para 16 anos de idade, inclusive, defendido pelo presidente Jair Messias Bolsonaro (Partido Social Liberal – PSL).

2. Esse processo deu origem à Resolução 119/06 do CONANDA, que recebeu o nome de SINASE.

Nesse escopo, os Planos de Atendimento Socioeducativo são imprescindíveis para a qualidade do trabalho ofertado e da educação socialmente referenciada aos adolescentes em situação de conflito com a lei, constituindo-se um projeto integrado para o tempo de 10 anos, em um trabalho de monitoramento e avaliação constante (BRASIL, 2012).

Nessa perspectiva, insta destacar que o Plano compõe um fiduciário organizado, como parte do poder do Estado na organização, planejamento, financiamento, execução e avaliação da política socioeducativa, tendo como base as diretrizes nacionais que norteiam os Planos dos respectivos entes federados.

3 | PROBLEMÁTICAS DA ESTRUTURA SOCIAL E A RELEVÂNCIA DO PLANO DECENAL PARA A POLÍTICA DO SINASE

Compreendida a necessidade e a exigência legal da construção de um Plano Decenal do SINASE, conforme destacado no item anterior, cabe aqui enfatizar a relevância do referido Plano como caminho para a organização e efetivo funcionamento dessa política que, na sua desestrutura e mal funcionamento pela inobservância quase total do que está preconizado na lei, se vê ameaçada pelo entendimento dos que – sem um conhecimento mais aprofundado do tema e desejosos de soluções simplistas, rápidas ou fáceis – propõem, como solução, a mudança de um estatuto legal que ainda não saiu do papel. Pior ainda, do que a permanente intenção de se promover a alteração da lei³, medida por certo ineficaz, é o fato de que se busca atribuir também às atitudes e condições do próprio adolescente (envolto em padrões sociais e culturais adversos), a responsabilidade pela ineficiência e pelo fracasso de um Sistema carente de uma ação minimamente organizada e planejada.

A organização de uma ação devidamente pensada e planejada pelo órgão responsável pela execução das medidas socioeducativas imputadas ao adolescente pelo Poder Judiciário é, por si só, uma tarefa árdua e que exige um Projeto Político Pedagógico Institucional bem elaborado na sua organização, nas suas estratégias de funcionamento e aplicação. Tanto mais difícil e desafiador torna-se, portanto, pensar em um Plano que articule e integre todo o conjunto das instituições e políticas setoriais, responsabilidades de diferentes áreas e segmentos, que constituem o chamado Sistema de Atendimento Socioeducativo.

A eficácia da ação socioeducativa não é resultado dos esforços de um ou outro integrante do Sistema, mas sim da efetiva participação responsável de cada ator do coletivo que o compõe. Para problemas complexos não existe soluções isoladas e nada é tão complexo quanto o conjunto das situações e fatores que se apresentam na vida e

3. São inúmeros os Projetos de Lei (PL) que tramitam na Câmara dos Deputados para alteração do ECA, tais como: PL 10.697/18, PL 7.197/2002, entre tantos outros. No total, há cinquenta e três propostas de alteração do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2018).

nas circunstâncias que envolvem um adolescente comprometido pela prática de um ato infracional (LIMA, 2013).

Questões relacionadas às condições sociais e ou morais⁴ da família, às demandas na área da saúde (um expressivo número de adolescentes fazem uso abusivo de álcool e drogas), às precárias condições das escolas e do ensino público, à banalização da violência e da vida por meio dos programas e noticiários veiculados nos meios de comunicação social, os desmedidos estímulos a um consumismo exacerbado e inatingível para uma parcela significativa dos adolescentes que infracionam, são fatores externos ao Sistema Socioeducativo, mas que repercutem diretamente no trabalho a ele confiado. Lidar com tais questões e projetar respostas adequadas a elas é parte essencial da ação socioeducativa, que vai pensada e planejada para poder estabelecer o necessário enfrentamento.

No que tange ao interno do Sistema também há diferentes e complexos problemas: despreparo dos agentes e inadequada intervenção dos órgãos de Segurança Pública; número insuficiente de órgãos de defensoria pública e, não raro, fraca atuação de diversos dos seus membros; posições com ênfase na repressão por parte do Ministério Público e muito pouca intervenção a partir dos métodos conciliatórios e/ou restaurativos; morosidade do Poder Judiciário que raramente conta com juízes vocacionados e com Varas Especializadas (não obstante as previsões legais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ); baixa qualidade no serviço ofertado e descompromisso com a política do socioeducativo por parte dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas nas áreas da Assistência Social, da Saúde, da Educação, da Cultura e do Esporte, entre outros; o baixo investimento das três esferas de governo (Município, Estado e União) nas medidas de Meio Aberto e seu ineficaz funcionamento na vinculação à Assistência Social por meio dos CREAS (sem estrutura física e técnica e sem preparo dos profissionais para assumir mais essa responsabilidade entre tantas outras); baixo investimento, ou por vezes alto, mas com uso inadequado, na execução das Medidas de Privação e Restrição de Liberdade, que patinam no despreparo dos profissionais que aí atuam e na sua alta rotatividade, em estruturas muito deterioradas, superlotação, ausência quase completa de atividades educativas e de socialização, escolares e de profissionalização, com regimes disciplinares repressivos e violentos.

Os problemas originados de forma externa ao Sistema Socioeducativo exigem desse estratégias capazes de minimizar os seus efeitos sobre a pessoa do adolescente. Para enfrenta-los faz-se necessária uma ação educativa pensada e planejada para criar condições de mudança de postura e de pensar e, ainda, superação das influências que exercem sobre os adolescentes que adentram os Programas de Medidas Socioeducativas.

4. Famílias desorganizadas, incapacidade dos pais ou responsáveis de estabelecerem parâmetros adequados de educação, de imporem limites necessários para a educação e o desenvolvimento de uma criança e um adolescente.

Os problemas internos ao Sistema, por sua vez, só podem ser superados com o comprometimento de cada segmento e seus responsáveis diretos, buscando atuar nos limites da lei e se empenhando para ofertar ambientes e projetos educativos que permitam o redirecionamento social objetivado pela aplicação da medida.

Somente um Plano muito bem construído, com metas, objetivos, ações e estratégias de curto, médio e longo prazo – daí uma das razões de ser um Plano Decenal – trabalhadas de forma integrada e articulada é que poderão produzir os resultados necessários e esperados quando se fala de socioeducação para um adolescente que infracionou.

Ao preconizar que tais Planos devem ser construídos nas 3 esferas de governo (BRASIL, 2012) e que o Plano Nacional deve nortear os Planos Estaduais e Municipais, a Lei do SINASE expressa a importância e a necessidade desses documentos como mecanismo de organização da política e caminho para que o Sistema funcione com a qualidade e a eficiência educativa que a política pública do Atendimento Socioeducativo requer.

4 | O QUE É IMPRESCINDÍVEL PARA UM ADEQUADO PLANO DECENAL

Os conteúdos essenciais para a elaboração do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo estão previstos no Art. 7º e Art. 8º do Capítulo III da Lei 12594/12, que assim se expressam⁵:

Art. 7º O Plano de que trata o inciso II do art. 3º desta Lei deverá incluir um diagnóstico da situação do SINASE, as diretrizes, os objetivos, as metas, as prioridades e as formas de financiamento e gestão das ações de atendimento para os 10 (dez) anos seguintes, em sintonia com os princípios elencados na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

§ 1º As normas nacionais de referência para o atendimento socioeducativo devem constituir anexo ao Plano de que trata o inciso II do art. 3º desta Lei.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, elaborar seus planos decenais correspondentes, em até 360 (trezentos e sessenta) dias a partir da aprovação do Plano Nacional.

Art. 8º Os Planos de Atendimento Socioeducativo deverão, obrigatoriamente, prever ações articuladas nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte, para os adolescentes atendidos, em conformidade com os princípios elencados na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Parágrafo único. Os Poderes Legislativos federal, estaduais, distrital e municipais, por meio de suas comissões temáticas pertinentes, acompanharão a execução dos Planos de Atendimento Socioeducativo dos respectivos entes federados (BRASIL, 2012, s/p).

5. Outros comentários a estes artigos podem ser acessados na publicação do Ministério Público de Minas Gerais intitulada “Comentários à Lei nº 12594/2012 – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo”.

Importante é aqui destacar alguns aspectos dos diversos elementos trazidos nos mencionados artigos. O Art. 7º traz já de início que a base que deve referenciar o Plano Decenal é um diagnóstico da situação do SINASE. Tal diagnóstico vai construído a partir da realidade local para a qual se trabalha a elaboração do Plano em suas diferentes esferas. Se na esfera Nacional os dados dos atendidos pelo Sistema nem sempre trazem a precisão de que se necessita, pela falta de uma adequada plataforma que gerencie os dados do Sistema como um todo, na medida em que se trabalha o Plano no âmbito estadual e mais ainda naquele municipal, há a possibilidade de se obter dados mais confiáveis e assertivos.

Somente após dimensionar a real demanda de meio aberto e meio fechado, com o número de adolescentes que estão efetivamente cumprindo a medida socioeducativa, número de evadidos, quantitativos de cada medida aplicada, número de reincidências, quantidade e qualidade dos Programas em funcionamento e das suas estruturas físicas e de recursos humanos e financeiros, e outras informações pertinentes à realidade do estado e dos municípios, será possível definir demandas e prioridades para um adequado funcionamento do Sistema Socioeducativo.

A imperiosa necessidade de dados bem fundamentados e confiáveis requer, via de regra, além dos dados públicos do IBGE e outros institutos que ofertam determinados tipos de informação sociopopulacional sobre crianças, adolescentes e a população de um modo geral, outros dados das áreas das políticas públicas (assistência social, saúde, educação), da segurança pública, dos processos no âmbito do Sistema de Justiça, dos mapas da violência, etc. Obter tais informações é trabalho para serviços de pesquisa que devem ser contratados e podem ser custeados com recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUNCAD) e parcerias com Universidades. Tais dados são também atualizados de tempos em tempos para uma adequada avaliação e revisão do Plano Decenal.

É a partir de um bem elaborado diagnóstico que se pode então, de forma conjunta, estabelecer diretrizes, objetivos, metas e prioridades para um adequado funcionamento do Sistema. Tais informações vão, por sua vez, embasar valores e formas de financiamento, que devem ser pactuadas entre as diferentes esferas da federação.

Há que se destacar ainda, dentro do Art. 7º, o prazo que foi dado para a elaboração dos Planos Decenais. Estados e Municípios tinham como prazo 360 dias a partir da publicação do Plano Nacional, aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em 18/11/2013. O respeito ao período estabelecido na lei não assegura a qualidade dos Planos, mas é fato que, em muitos Estados e Municípios, tal prazo não foi absolutamente respeitado.

No que tange ao Art. 8º, encontramos o princípio que se constitui como a essência

do Sistema Socioeducativo, que, para se constituir como tal, pressupõe ações integradas e articuladas entre as Instituições, os atores e as diversas áreas das políticas públicas. Essa é a condição para que a política pública do SINASE possa funcionar e possa constituir-se como um verdadeiro Sistema.

A tal respeito, cabe aqui dizer que as áreas trazidas no caput do artigo 8º, quais sejam “*educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte*” (BRASIL, 2012 s/p), não são apoio às Medidas Socioeducativas, mas se constituem como responsáveis – dentro de suas respectivas políticas – pelo adolescente que se envolveu na prática de um ato infracional. Para ilustrar tal afirmação pode-se usar o exemplo de um adolescente que num infortúnio acidente de bicicleta tenha sido ferido gravemente e tenha de ficar dois ou três meses impossibilitado de comparecer à escola. A Secretaria de Educação (Estado ou Município), por meio da escola à qual ele está vinculado, permanecerá responsável de organizar os mecanismos pelos quais o adolescente acidentado deverá repor aulas, trabalhos e provas que terá deixado de frequentar por não poder ir até a escola. Em nenhuma hipótese se pensará que a educação repassará tal responsabilidade para médicos ou enfermeiros do hospital onde o adolescente se encontrar internado. Paralelamente podemos dizer que o ato infracional também é um “acidente” no percurso da vida do adolescente. Nos casos de privação de liberdade, o afasta temporariamente da vida da comunidade, mas não tira da “comunidade” e, por consequência, das políticas públicas, a responsabilidade que lhes toca para assegurar o desenvolvimento físico, intelectual, mental e emocional, do adolescente.

Em termos práticos isto significa que, no momento da elaboração do Plano Decenal – em qualquer das três esferas em que estiver sendo construído – a participação das diferentes áreas das políticas públicas não apenas aportará ofertas de serviços para o Programa de Medidas Socioeducativas, mas também terá a responsabilidade de assegurar os meios para a execução dos mesmos, bem como o acompanhamento, a avaliação e a apresentação dos resultados da sua intervenção. Isto significa dizer que responsável pela saúde, pela educação, pela assistência social, etc... do adolescente que infracionou e que está inserido no cumprimento de uma Medida Socioeducativa (seja de meio aberto ou fechado) é a Saúde, a Educação, a Assistência Social, e assim por diante. Ilustra bem o que aqui se afirma a Instrução Normativa 11/2012 da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2011).

Por último, dentro ainda do artigo 8º, mas reportado como parágrafo único na lei, encontra-se a responsabilidade repassada ao Legislativo, em suas diferentes esferas, pelo acompanhamento da execução do atendimento socioeducativo. Abordaremos essa questão de forma mais específica logo adiante.

5 I PLANO DECENAL E DOCUMENTOS COMPLEMENTARES

Outro importante destaque para se ter presente a partir do Art. 7º diz respeito às normas de referência que devem ser emanadas pela União e que tratam de modo particular sobre os parâmetros pedagógicos, arquitetônicos, de segurança e de gestão a serem aplicados aos Sistemas Municipais e Estaduais, referenciando os mesmos sobre tais questões.

As normas de referência aqui estabelecidas foram objetos de alguns estudos de técnicos e também da Universidade de Brasília – UnB, contratada inicialmente para fazê-lo, mas, do que nos consta, até o momento e pelas constantes mudanças ocorridas no âmbito do Governo Federal, mais especificamente na Secretaria ou Ministério dos Direitos Humanos (ao qual a Política do SINASE está afeta), tais parâmetros não foram oficialmente elaborados e/ou apresentados aos Estados e Municípios.

A responsabilidade da construção de tais parâmetros por parte da União deve-se à responsabilidade do governo federal, por meio do Plano Nacional do SINASE, de orientar esta política no âmbito estadual e municipal. Estados e municípios gozam de autonomia sobre a organização da política local do atendimento socioeducativo, mas enquanto participantes do Sistema Nacional (Art. 1º §1º da Lei 12594/12) e cofinanciados (Art. 3º, IX da Lei 12594/12) pelo governo federal (assim pelo menos preconiza a lei) devem seguir as grandes linhas estabelecidas para a política no âmbito nacional, trabalhando depois as necessidades e especificidades locais (Art. 4º, I e Art. 5º, I da Lei 12594/12).

Cabe assim afirmar que, sobretudo no âmbito estadual, responsável direto pelas medidas de privação ou restrição de liberdade, como complemento aos respectivos Planos incumbe uma a elaboração de documentos complementares que tragam orientação clara sobre o funcionamento do seu Sistema de atendimento e dos Sistemas municipais (Art. 4º, IV da Lei 12594/12). Importa também lembrar que, embora a execução das Medidas de Meio Aberto esteja hoje confiada à responsabilidade dos municípios, é delegado aos estados colaborar com os mesmos para assegurar a efetividade das Medidas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviço à Comunidade (Art. 4º, V da Lei 12594/12). Da eficácia das Medidas de Meio Aberto resulta uma maior ou menor entrada de adolescentes para o Meio Fechado e, por consequência, também a qualidade desse.

Em suas particularidades, toca igualmente ao Município elaborar o seu Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo pautando-se pelas orientações dos Planos Nacional e Estadual (Art. 5º, II da Lei 12594/12) e, trazendo também esse, conforme prescrito no inciso IV do artigo apenas citado, normas complementares que orientem a organização e o funcionamento dos programas do Sistema de Atendimento Socioeducativo no âmbito local.

6 I PLANO NACIONAL DECENAL DO SINASE: INSPIRAÇÃO E DESSERVIÇO

A relevância do Plano Decenal do Atendimento Socioeducativo (BRASIL, 2013), para a estruturação e o funcionamento da política pública de atenção aos adolescentes envolvidos com a prática de ato infracional, não permite tratar deste tema sem uma palavra sobre o Plano Nacional do SINASE, coordenado na sua elaboração pela Coordenação Geral do SINASE, da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR, e aprovado pelo CONANDA em 18 de novembro de 2013 e publicado no dia 19 do mesmo mês e ano. A Coordenação Geral do SINASE era uma das sete coordenações que compunham a então Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SNPDCA, uma das subsecretarias da SDH/PR.

Na apresentação do referido Plano, afirma-se a sua importância no plano nacional da estruturação do SINASE:

O Plano Nacional é a expressão operacional dos marcos legais do Sistema Socioeducativo, traduzida por meio de uma matriz de responsabilidades e seus eixos de ação. Com essa conformação, ele orientará o planejamento, a construção, a execução, o monitoramento e a avaliação dos Planos Estaduais, Distrital e Municipais Decenais do SINASE, além de incidir diretamente na construção e/ou no aperfeiçoamento de indicadores e na elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 2013, s/p).

De fato, como já afirmado anteriormente, o Plano Nacional deveria nortear os Planos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios. Ele é o abalizador do atendimento socioeducativo. Destarte, pode-se reiterar que:

Plano significa “norte”, orientação, direcionamento, que é o que se espera também de um Plano Decenal do SINASE. A missão desse Plano torna-se ainda mais desafiadora porque estamos falando de um Sistema, algo mais complexo do que falar de uma única organização e que envolve diferentes instituições, órgãos e áreas de atendimento, atuando de forma integrada e articulada. É com essa perspectiva que se aguardou a construção do Plano Nacional Decenal de Atendimento Socioeducativo (LIMA, 2014).

Se essa é, contudo, a perspectiva de um Plano com essa responsabilidade e a expectativa que se tem quanto ao mesmo, a análise feita sobre o Plano constata que esse ficou muito aquém do esperado e do que se necessitava. A análise feita à época, por um dos autores do presente artigo, aponta os principais limites do documento:

Percorrendo de forma detalhada tudo o que foi trazido nas 34 páginas do Plano apresentado pela Secretária de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), elaborado pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA), sob a orientação da Coordenação Geral do SINASE e aprovação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), parece-nos que o Plano Nacional do SINASE ficou aquém do que seria esperado de um documento

deste porte e de tamanha responsabilidade.

Salvo melhor juízo:

- Faltou clareza do que é um Plano e suas exigências;
- Faltou congruência entre as quatro únicas partes que compõem o Plano;
- Carece de um fio lógico e condutor, capaz de direcionar a Política do Sistema Socioeducativo;
- Abundam verbos que denotam pouca efetividade para “fazer acontecer”: incentivar, propor, apoiar, ofertar...;
- Os prazos como fixados não nos deixam saber o que esperar como execução do Plano para 2014, 2015, 2017, 2019... até 2023. Também não fica claro quem são os reais responsáveis pela efetiva execução do que ali está proposto;
- Faltou principalmente o que é elemento essencial para a instalação e o funcionamento de qualquer política pública com um mínimo de efetividade: o financiamento. Não obstante o Plano afirmar em diferentes momentos as dificuldades relativas ao financiamento ou cofinanciamento na execução das medidas socioeducativas, em nenhum momento tratou-se de responder minimamente aos desafios desse tema.

Outras questões relevantes ficaram também esquecidas como a Avaliação do Plano e o Sistema Nacional de Informação, duas exigências legais do SINASE. O Plano também não enfrentou, com a profundidade que se exige, problemas cruciais como a enorme deficiência nas estruturas do Sistema Socioeducativo, a constante perda de vidas de adolescentes dentro do Sistema, a fragilidade na articulação da rede, o crescente número de adolescentes que ingressam no Sistema e tantas outras questões essenciais” (LIMA, 2014).

A constatação de que a análise feita na ocasião era pertinente pode ser percebida pelo fato de que, decorridos os seis primeiros anos da aprovação da lei do SINASE, nenhuma melhora se percebe no Sistema que, apresenta hoje, segundo a Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente – ANCED, uma taxa de mortes intencionais de adolescentes no Sistema Socioeducativo maior do que a dos presídios. A morte de adolescentes internados é de 14,3 para cada 10 mil internos, contra 8,4 para cada 10 mil entre os presos adultos (ANCED, 2018). Arelada ao crescimento das forças políticas para a redução da maioria penal, cresce o número de assassinatos da população jovem no Brasil.

Para além desses dados permanece o fato de que continuamos sem os documentos complementares ou parâmetros, conforme já acenado acima no número 3, sem a urgente avaliação para que se possa definir os rumos necessários para maior efetividade da política do socioeducativo e sem uma ferramenta que possibilite um cadastro nacional com dados confiáveis e capazes de fundamentar uma análise nacional, estadual e, quem sabe, até mesmo no âmbito dos Municípios. Resta ainda o fato de que o modelo de prazos para a implementação das ações, estabelecidos de forma indefinida por marcações em “x” para

períodos de três anos, foi adotado de forma sistemática nos Planos Estaduais e Municipais, deixando incerto os tempos e os prazos para que mudanças efetivamente aconteçam. Tudo isso, sem falar da falta de clareza sobre o financiamento da política, uma vez que nada se trouxe de concreto nem em termos orçamentários e nem mesmo sobre linhas e percentuais para a manutenção e o financiamento e cofinanciamento do Sistema Socioeducativo.

Por último, mas não como superação de todos os problemas relacionados aos Planos Decenais, vale destacar que a indefinição das responsabilidades no que tange à coordenação das ações específicas e dos atores diretamente envolvidos com as mesmas, faz com que não se consiga dar objetividade e efetividade ao que se planejou como necessidades prementes do Sistema Socioeducativo.

Ao não se conseguir ter clareza de para onde se precisa ir e qual o caminho e os meios para se chegar a resultados melhores e mais relevantes no trabalho com os adolescentes autores de ato infracional, permanece como melhor solução – no imaginário popular e no populismo dos políticos – a “redução da maioria penal”.

71 AS RESPONSABILIDADES DOS CONSELHOS DOS DIREITOS E DOS PODERES LEGISLATIVOS EM RELAÇÃO AO PLANO NACIONAL DO SINASE

A tarefa dos Conselhos (Nacional, Estadual, Distrital, Municipal) é de acompanhar, estudar e aprovar os Planos Decenais (Art. 3º §3º; Art. 4º §2º; Art. 5º §3º) (BRASIL, 2012), em consonância com os dispositivos normativos do ECA (Art. 88, II), que prioriza a participação popular paritária por meio das diferentes organizações representativas da sociedade (BRASIL, 1990).

O Conselho de Direitos é um órgão colegiado para efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente. Ao trabalhar com foco na violação dos Direitos e nas situações que envolvem maior vulnerabilidade, o Conselho tem como missão primordial assegurar a transversalidade entre as políticas públicas (educação, saúde, esporte, lazer, cultura, profissionalização e inserção no mercado de trabalho, assistência social, etc.) a serem ofertadas como caminho de redirecionamento social.

No que concerne às demandas do Sistema Socioeducativo, o Conselho dos direitos é a instância que pode congrega a participação da sociedade civil e dos movimentos sociais pela defesa dos direitos fundamentais, atado à participação democrática de integrantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, dos administradores do Sistema Socioeducativo (Art. 8º do SINASE), em vista de viabilizar respostas às reais problemáticas histórico-sociais de determinada localidade, inscritas nos Planos Decenais de Atendimento Socioeducativo⁶ de maneira interdisciplinar.

6. Os Planos têm como fundamento, no âmbito nacional, as normativas da Constituição Federal de 1988, do ECA, do SINASE e a Resolução 119/2006 do CONANDA, ancorados, no nível internacional, à Convenção Internacional

Aos Conselhos compete o assessoramento, a fiscalização, a avaliação e também, dentro das viabilidades, a coordenação das disputas internas entre os agentes públicos, imprimir ideologias e filosofias de trabalho, indicar proposições para a política socioeducativa, tendo em vista a qualidade do atendimento prestado e, assim, colaborar com a política socioeducativa.

Importante não perder de vista que a elaboração do Plano de Atendimento Socioeducativo depende de dados confiáveis acerca da demanda de atendimento (atual, “histórica” e “projetada” – afinal, trata-se de um “plano decenal”), e estes deverão ser colhidos junto às mais diversas fontes (Polícias Civil e Militar, Ministério Público, Poder Judiciário, Conselho Tutelar etc.). O “Plano [...]” deve prever abordagens múltiplas junto aos adolescentes e suas famílias (respeitadas as peculiaridades e “necessidades pedagógicas” de cada um), que deverão ser executadas pelos mais diversos setores da administração (com ênfase para aqueles responsáveis pela educação, saúde, assistência, trabalho/profissionalização, cultura, esporte e lazer), sendo cada qual devidamente justificada sob o ponto de vista técnico, a partir de uma análise crítica – e também interdisciplinar – das vantagens e desvantagens de cada ação planejada. [...] É preciso lembrar, ademais, que as ações previstas no “Plano [...]” serão também executadas por profissionais e setores diversos, que devem se sentir “parte integrante” do “processo de construção” daquele instrumento (e da própria política [...] socioeducativa que ele traduz), inclusive como forma de quebrar qualquer “resistência” quanto ao atendimento desta demanda ou divergência (sob o ponto de vista técnico) em relação a determinada abordagem prevista, que não tenha sido suficientemente debatida e/ou esclarecida quanto a seu propósito (DIGIÁCOMO, 2016, p. 22 – 23).

Assegurar e zelar pela transversalidade e articulação dos diferentes atores que devem compor o Sistema Socioeducativo é, talvez, uma das principais funções dos Conselhos de Direitos. Ao ser chamado para deliberar sobre o Plano Decenal, um dos critérios que os Conselhos devem usar para validá-lo deve ser, por certo, a verificação do quanto este é capaz de traduzir o efetivo compromisso das Instituições, das áreas e dos atores de um modo geral, que compõem o Sistema. que o Conselho tem grande potencial para refletir um espaço privilegiado para coordenar e construir o Plano Decenal, fazendo uso de comissões próprias para o seu planejamento, debates e elaboração das suas normativas.

No que concerne aos Poderes Legislativos (federal, estaduais, distrital e municipais) a responsabilidade que lhes cabe está prevista no parágrafo único do Art. 8º: “por meio de comissões temáticas acompanharão a execução dos planos de atendimento socioeducativo dos respectivos entes federados” (BRASIL, 2012, s/p).

Pode-se afirmar que tal parágrafo seja de pouco conhecimento por parte dos legisladores, sobremaneira os que compõem a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Enseja tal afirmação o fato de que muitos legisladores se empenham em querer mudar a

sobre os Direitos da Criança, às Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude e às Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens com restrição de liberdade.

lei no que diz respeito à regulamentação da maioria penal, mas em nada tratam do fato de que muito pouco se tem feito para cumprir de forma efetiva o que já está previsto na lei. Um exemplo do que se afirma é que têm passado ao largo desta instância os atrasos ou ausências na elaboração dos Planos Decenais; o fato de que já venceu o segundo período de avaliação dos mesmos e não temos, ainda, sequer os instrumentos para fazê-lo; não foi também desenvolvido o Sistema Nacional de informação, ferramenta essencial para o processo de avaliação; bem como, falta-nos os parâmetros pedagógico, de segurança, de gestão e arquitetônico que deveriam estar elaborados e apresentados em âmbito nacional pelo Governo Federal e que; ainda não temos ou não foi devidamente divulgado. Sobre estes últimos tratar-se-á a seguir.

8 | A AVALIAÇÃO EXIGIDA, NECESSÁRIA E DESEJADA DOS PLANOS NACIONAIS

O que torna possível a verificação do quanto um Plano é acertado para o que se almeja com um determinado trabalho, bem como para estabelecer ações para as necessárias correções de rota, é um bem estruturado processo de avaliação. Consciente disso, a lei do SINASE e os que trabalharam para construí-la dedicaram um Capítulo específico para tratar dos métodos e processos de avaliação, que é o Capítulo V, intitulado “Da Avaliação e Acompanhamento da Gestão do Atendimento Socioeducativo” (BRASIL, 2012).

O monitoramento e a avaliação dos Planos têm como aspecto fundamental a articulação com as políticas setoriais com vistas ao cumprimento das suas metas e estratégias, o que significa acompanhar a política em curso, baseado em um conjunto de informações que permitam identificar, analisar e avaliar a situação do SINASE e detectar as fragilidades da sua execução, visando subsidiar possíveis intervenções e construir coletivamente resultados e impactos melhores (JANUZZI, 2014).

O Artigo 18, primeiro deste capítulo, pede avaliações periódicas e trienais sobre a implementação dos Planos. Com estas se pretende verificar o cumprimento das metas estabelecidas e, do que for apurado, poder estabelecer recomendações para os gestores e operadores dos Sistemas. Somente dessa forma é possível verificar a efetividade do que foi planejado e aplicar correções ou novos direcionamentos para o que não está funcionando ou não está trazendo os resultados necessários no redirecionamento social do adolescente.

Sempre ainda no mesmo artigo 18, em seu parágrafo 2º, se reporta o rol dos atores que devem participar do processo de avaliação: Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Conselhos Tutelares. Assegurar tal representatividade é fundamental para que não apenas se tenha olhares diferentes e mecanismos de controle, mas, sobretudo, para que se assegure a corresponsabilidade de cada um desses atores que

integram e são parte ativa do Sistema. Porquanto não estejam elencados aqui, mas é igualmente imprescindível que integrem o processo de avaliação os representantes das áreas setoriais que dão sustentação ao funcionamento das Medidas Socioeducativas, e mesmo os representantes das famílias e dos próprios adolescentes.

No parágrafo 3º, destaca-se a responsabilidade do Legislativo em acompanhar todo o trabalho por meio de comissões temáticas. É de fundamental importância que se recorde aos membros do Legislativo – nas suas competentes esferas – sobre a responsabilidade que lhes cabe nesse sentido. Poderão assim perceber que, mais que alterar a lei, o que se necessita é dar-lhe um efetivo cumprimento.

Se a política do SINASE se constitui em um Sistema, com tudo aquilo que essa expressão significa em termos de articulação e integração entre diferentes instituições e atores que o compõem, também a ferramenta ou o processo que operacionaliza a avaliação recebe o nome de Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento. Entre os objetivos que se quer alcançar com tal Sistema, o Artigo 19 estabelece os seguintes termos:

- I - contribuir para a organização da rede de atendimento socioeducativo;
- II - assegurar conhecimento rigoroso sobre as ações do atendimento socioeducativo e seus resultados;
- III - promover a melhora da qualidade da gestão e do atendimento socioeducativo; e
- IV - disponibilizar informações sobre o atendimento socioeducativo (BRASIL, 2012, s/p).

Dos relatórios que serão gerados no processo de avaliação decorrem uma série de recomendações e encaminhamentos a serem apresentados aos atores do Sistema socioeducativo. Pelos termos da lei, contudo, fica claro que o principal objeto da avaliação são os Programas e as Entidades de Atendimento que respondem pela execução das medidas socioeducativas. Há, porém, que se considerar, que todo o Sistema necessita ser avaliado, o que significa analisar também a atuação das instituições partícipes, bem como o envolvimento e o compromisso das políticas setoriais.

Não se pode desconsiderar que um problema de superlotação ou de reincidência pode ser resultado de ineficiência na execução do programa, mas pode também ser reflexo da morosidade do Poder Judiciário, do rigorismo do Ministério Público ou de uma fraca atuação da Defensoria Pública, e assim por diante. Pode também ser sinal de que não está havendo uma adequada política pública nos âmbitos da saúde, educação, assistência social, e assim por diante.

9 | CONCLUSÃO

Abordar o Sistema de Atendimento Socioeducativo significa falar de uma complexa Política Pública, devido às especificidades de lidar com situações de exclusão e vulnerabilidade dos destinatários desta política, bem como às das circunstâncias (cometimentos de atos infracionais) que aproximam os adolescentes do suporte e da tutela do Estado, numa relação de tipo conflituosa, cuja superação das problemáticas passa pela possibilidade de um funcionamento socioeducativo humanizado.

Nesse escopo, é essencial a compreensão de que se trata de um Sistema e de que só uma bem articulada integração entre as instituições e os atores que o compõem é que torna viável qualquer possibilidade de um bom resultado no trabalho que se busca realizar.

Sendo este o ponto de partida para a compreensão da Política Pública denominada SINASE, há que se reconhecer que é essencial, para o seu bom funcionamento, um Plano elaborado de modo democrático e participativo, em consonância com os desafios e a história de cada territorialidade.

A experiência amadurecida no ECA, ao longo de 15 anos no campo das medidas socioeducativas, levou o CONANDA a elaborar a resolução 119/2006 que, após seis longos anos, se converteu na Lei 12594/12, com o propósito de trazer maior regulamentação e melhor organização para o Atendimento Socioeducativo. No bojo da chamada lei do SINASE, estabeleceu-se a elaboração de Planos que efetivamente possam estruturar essa complexa política.

Dada a complexidade do tema e, mais ainda, da difícil realidade que veio ao longo de todos esses anos marcando a execução das Medidas Socioeducativas, compreendeu-se que não poderia ser um Plano para um curto período de tempo, mas sim para uma transformação que só poderia acontecer a médio e longo prazo. Daí a necessidade de se elaborar um Plano Decenal.

Se é clara a compreensão da necessidade e relevância de um bem elaborado Plano, o que podemos concluir, ao término das reflexões aqui trazidas, é que após dez anos da vigência da Lei do SINASE não temos ainda Planos capazes de tirar do papel a ineficiência que tem sido uma marca muito presente nos Sistemas Socioeducativos de todos o país. Aspectos esses que revelam os resquícios da velha estrutura reproduzida na história do Brasil no atendimento aos imputáveis, sobretudo com a política higienista inscritas nos Códigos de Menores (1927 e 1979) e que mantem presente os estigmas no imaginário coletivo e nas ações dos agentes públicos.

Muitos avanços foram conquistados em termos de normativas a partir da abertura democrática do Brasil, mas estes avanços não estão refletindo de modo a contento na realidade difícil do Sistema Socioeducativo. O fato de que em âmbito nacional esse Sistema

viva entre altos e baixos, avanços e retrocessos, é sinal claro de que se carece justamente de um adequado planejamento e compromisso com a sua execução para dar norte ao seu funcionamento.

O que temos hoje, no âmbito federal, de muitos estados e mesmo municípios, não acalentam expectativas de que um novo horizonte possa se apresentar num futuro próximo. Os 32 anos que o ECA alcançou, completados 10 anos da aprovação do SINASE, não foi ainda tempo suficiente para uma tão desejada mudança de cenário na política que pode propiciar melhores condições de redirecionamento social para o adolescente que infracionou e, por consequência, melhor situação para a sociedade no enfrentamento ao difícil e complexo problema da violência.

Resta-nos a expectativa de que o ardor e compromisso que envolvem os que apostam na socioeducação possa fazer emergir reflexões e atitudes que nos permitam elaborar, reelaborar, avaliar Planos de Atendimento Socioeducativo que fortaleçam a convicção de que a solução para a violência somente pode brotar da educação e nunca da repressão. Que a aposta no potencial positivo ao bem que todo jovem traz dentro de si possa se refletir em bons Planos de Atendimento e em profícuos compromissos interinstitucionais, das Políticas Públicas e de todos os atores que integram o Sistema Socioeducativo, em vista de uma sociedade mais justa, pacífica e igualitária.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ANCED). **Missão Nacional foi realizada para monitorar Sistema Socioeducativo**. 30 de outubro de 2018. Disponível em: <<http://www.ancedbrasil.org.br/?p=6214>>. Acesso em: 18 jan. 2019.

BEISIEGEL, Celso de Rui. O Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, nº 106, p.217-231, março/1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n106/n106a10.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2018.

BELO HORIZONTE. **Instrução Normativa nº 02/2011**. EXECUÇÃO DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO E SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO (PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE E LIBERDADE ASSISTIDA). 17 de outubro de 2011.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo – SP: Perspectiva, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: cursos no Collège de France (1989 – 1992). Edição estabelecida por Patrick Champagne. Tradução de Rosa Freire d’Aguaiar. 1ª Edição. São Paulo – SP: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Secretaria de Direitos Humanos (SDH)**. Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e eixos operativos para o SINASE. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.

BRASIL. **Lei 12.594**, de 18 de janeiro de 2012. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12594.htm>. Acesso em: 17 jan. 2019.

BRASIL. **Lei 8.069**, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>. Acesso em: 17 jan. 2019.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Comissão especial pode votar neste semestre mudanças no Estatuto da Criança e do Adolescente. 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/551593-COMISSAO-ESPECIAL-PODE-VOTAR-NESTE-SEMESTRE-MUDANCAS-NO-ESTATUTO-DA-CRIANCA-E-DO-ADOLESCENTE.html>>. Acesso em: 17 jan. 2019.

CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (CEAF). **Comentários à Lei nº 12.594/2012**: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Belo Horizonte – BH: Editora Mafali, 2014.

DIGIÁCOMO, Eduardo. **O SINASE (Lei nº12.594/2012) em perguntas e respostas**. São Paulo – SP: Editora Ixtlan, 2016.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/ea/article/view/2916>>. Acesso em: 26 out. 2018.

LANCELOTTI, Julio Renato. **O menor e a igreja**. São Paulo – SP: Revista São Paulo em Perspectiva, 1987.

LEMOYNE, Giovanni Battista. **Memorie biografiche di Don Giovanni Bosco, V. S. Benigno Canavese** – Itália: Scuola Tipografica e Libreria Salesiana, 1905, p. 367.

LIMA, Agnaldo Soares. **Guia para implantação do atendimento inicial ao adolescente a quem se atribui autoria de ato infracional**. Brasília – DF: Editora Dom Bosco, 2013.

RIZZINI, Irene. **A criança e a lei no Brasil: revisitando a história (1822-2000)**. Brasília: UNICEF; Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária, 2000.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; OLIVEIRA, Marli dos Santos de. Planos decenais de educação: sistematização do monitoramento e avaliação nos cenários estadual e municipal. **Série Estudos**, Campo Grande, MS, v. 23, nº 43, p. 141 – 162, jan./abr. 2018. Disponível em: < <http://www.serie-estudos.ucdb.br/index.php/serie-estudos/article/view/1081/pdf> >. Acesso em: 28 out. 2018.

SOUZA, Jessé. **Ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte – MG: Editora UFMG, 2009.

DOS PROGRAMAS DE ATENDIMENTO - ARTIGOS 9º A 17º

Data de aceite: 18/01/2023

Liana Almeida de Arantes

Cinara Agda Lisboa de Souza

1 | CAPÍTULO IV - DOS PROGRAMAS DE ATENDIMENTO

Objetivo do Capítulo: Pontuar aspectos relevantes dos programas de atendimento socioeducativo quanto ao seu funcionamento.

Trata-se de estudo exploratório, com abordagem qualitativa, buscando a contextualização do tema, a saber, os programas de atendimento socioeducativos. Segundo Lakatos (2003)¹ o estudo exploratório tem por objetivo formular questões ou um problema com a finalidade de familiarização com o ambiente, fato ou fenômeno, clarificando conceitos que possibilitem descrever o fenômeno estudado, como pactua Minayo:

Metodologias de pesquisa qualitativa são entendidas como aquelas capazes de incorporar a questão do significado e da intencionalidade como inerentes aos atos, às relações, e às estruturas sociais, sendo essas últimas tomadas tanto no seu advento quanto na sua transformação, como construções humanas significativas. (MINAYO, 2013, p. 10)².

Abordar conhecimentos acerca do atendimento a adolescentes autores da prática de atos infracionais sempre requer um mergulho nas sistematizações teóricas já existentes sobre esta temática, dada a complexidade requerida pelo tema. Conforme assevera Gil³: “[...] a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente por livros e artigos científicos”. (GIL, 2002, p.44-45).

Numa abordagem de pesquisa

1. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

2. MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. ed. 7. São Paulo: Abrasco, 2013.

3. GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisas**. 6ª edição São Paulo: Atlas, 2008.

qualitativa e de vertente interpretativa, as pessoas que participam de um sistema de ação são reconhecidas como sujeitos que elaboram conhecimentos e produzem práticas para tratar os problemas que identificam. Assim buscamos agregar ao conhecimento teórico sobre o tema, também aspectos práticos que ratificassem a proximidade com o problema. Este estudo tece comentário à Lei Lei n. 12.594/2012 (SINASE).

Capítulo IV

Seção I

Disposições Gerais

Art. 9º Os Estados e o Distrito Federal inscreverão seus programas de atendimento e alterações no Conselho Estadual ou Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme o caso.

Quando nos referimos a Programa de Atendimento, estamos concebendo as condições legais e materiais necessárias para o cumprimento das medidas socioeducativas. Destarte, se a unidade se destina ao acompanhamento do cumprimento destas medidas, precisa estar materialmente estruturada, bem como contar com atores com preparação adequada à previsão humanitária estabelecida, para a garantia dos direitos individuais e o asseguramento das garantias fundamentais no cumprimento da medida. Bem como estruturar seu Projeto Pedagógico.

Tal exigência se afigura como imperiosa em face da necessidade de supervisão, monitoramento e avaliação dos programas de atendimento, considerando que os recursos destinados à sua execução são de natureza pública, requerendo comprovação da efetividade da sua execução, como forma não só de verificar a destinação dos recursos empenhados, mas também o cumprimento das suas finalidades precípuas.

A elaboração de um programa de atendimento socioeducativo deve ter por base o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, levando em consideração a realidade local, mapeando a violência, equipamentos sócio ocupacionais, dados populacionais e situacionais, contextualizando-os à luz da justificativa da sua necessidade de implantação.

Todos os dispositivos legais previstos no ECA, partem da premissa de materializar dois dos seus princípios: do respeito a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e da prioridade absoluta. Tudo isto considerando o complexo espectro de transformações nesta fase, seja no patamar físico, mental, moral, social e ou espiritual dos adolescentes.

Art. 10. Os Municípios inscreverão seus programas e alterações, bem como as entidades de atendimento executoras, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Cabe esclarecer que, em se tratando das medidas socioeducativas de meio aberto de prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida, cuja execução cabe ao Município (art. 5º, III), a inscrição dos programas de atendimento deve ser realizada

pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), conforme explicitado detalhadamente anteriormente no artigo 9º.

Art. 11. Além da especificação do regime, são requisitos obrigatórios para a inscrição de programa de atendimento:

I - a exposição das linhas gerais dos métodos e técnicas pedagógicas, com a especificação das atividades de natureza coletiva;

II - a indicação da estrutura material, dos recursos humanos e das estratégias de segurança compatíveis com as necessidades da respectiva unidade;

III - regimento interno que regule o funcionamento da entidade, no qual deverá constar, no mínimo:

a) o detalhamento das atribuições e responsabilidades do dirigente, de seus prepostos, dos membros da equipe técnica e dos demais educadores;

b) a previsão das condições do exercício da disciplina e concessão de benefícios e o respectivo procedimento de aplicação; e

c) a previsão da concessão de benefícios extraordinários e enaltecimento, tendo em vista tornar público o reconhecimento ao adolescente pelo esforço realizado na consecução dos objetivos do plano individual;

IV - a política de formação dos recursos humanos;

V - a previsão das ações de acompanhamento do adolescente após o cumprimento de medida socioeducativa;

VI - a indicação da equipe técnica, cuja quantidade e formação devem estar em conformidade com as normas de referência do sistema e dos conselhos profissionais e com o atendimento socioeducativo a ser realizado; e

VII - a adesão ao Sistema de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo, bem como sua operação efetiva.

Parágrafo único. O não cumprimento do previsto neste artigo sujeita as entidades de atendimento, os órgãos gestores, seus dirigentes ou prepostos à aplicação das medidas previstas no art. 97 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Esses requisitos previstos no art. 11 dizem respeito tanto aos programas de medidas em meio fechado como aos de em meio aberto. Em relação ao meio aberto, entretanto, devem ser acrescentadas as exigências dispostas no art. 15 desta Lei, que são ainda mais específicas.

O documento Sinase, aprovado pela Resolução nº 119/06 do Conanda, prevê que a primeira diretriz pedagógica a ser seguida pelas entidades executoras de medidas socioeducativas deve ser a da prevalência da ação socioeducativa sobre os aspectos meramente sancionatórios. Toda legislação processual especializada no âmbito da infância e juventude é balizada no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, onde se prevê que a prática de um ato infracional exija a subordinação à medida socioeducativa prevista. Tal

complexidade supõe, de imediato, um sistema de responsabilização, bem como a criação de mecanismos que promovam a reinserção psicossocial do jovem em questão, dando-lhe empoderamento para enfrentar dignamente os desafios interpostos no seu convívio cotidiano e incentivando-o ao protagonismo.

Em outras palavras, o ECA estabelece, destarte, que a aplicação jurídica, antes de visar a punição do adolescente, busca socioeducá-lo, o que consiste na sua reintegração familiar e comunitária, devendo levar em conta, em sua aplicação individualizada, a capacidade do jovem de cumpri-la, bem como as circunstâncias e a gravidade da situação. Tem assim na sua intencionalidade um caráter educativo e punitivo. Ao tempo em que buscam responsabilizá-lo, buscam também dar-lhe meios para seu desenvolvimento enquanto cidadãos. Reside aí uma das principais complexidades do desafio de ressocializar. A este respeito, nos contempla Veronese⁴:

Entendemos que ao invés de se discutir sobre a redução do limite da inimputabilidade, para lançar no cárcere estes nossos semicidadãos, uma vez que são fruto de uma série de negações/violações de direitos, deveríamos lutar pela implementação de todos os dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual se coloca como instrumento pertinente para a realização de um efetivo sentimento de infância; a criança sujeito, e não objeto, e assim, perfilhando as mais modernas teorias na área infanto juvenil, opta pela responsabilização social [e não criminal] do adolescente. (VERONESE, 2007, p.78).

É requisito para a inscrição do Programa de atendimento, a comprovação de que a entidade possui estrutura física compatível com as necessidades da unidade. A adequação dessa estrutura dependerá do tipo de regime socioeducativo que se executará, o qual deverá estar descrito no seu Projeto Político Pedagógico. Para tanto deverá contar com recursos humanos capacitados, conforme detalhado no capítulo 12 deste trabalho.

Regimento interno é um conjunto de regras para regulamentação do funcionamento das unidades. Devem ser regras bastante claras e ter legitimação por aqueles que a cumprirão, a saber: profissionais e adolescentes. O ideal é que seja construído coletivamente e que o adolescente tome ciência destas normas logo na sua entrada na unidade.

A formação profissional desses atores assume contornos de um trabalho reflexivo, possibilitando uma transformação e reelaboração das ações, contribuindo para a promoção do processo socioeducativo e impactando positivamente no atendimento prestado a cada adolescente, promovendo atitudes de resiliência, proatividade e protagonismo.

Conforme o pensamento de Marie-Christine Josso⁵, “o conceito de experiência formadora implica uma articulação conscientemente elaborada entre atividade, sensibilidade, afetividade e ideiação, articulação que se objetiva numa representação e

4. VERONESE, Josiane Rose Petry Trabalho Infantil a negação do ser criança no Brasil. Santa Catarina: OAB, 2007.
5. JOSSO, Marie-Christine. Experiências de vida e formação. São Paulo: Cortez, 2004

numa competência”.

O acompanhamento do adolescente no pós medida pode ser feito através de um Programa de Egressos. Essa ação geralmente objetiva dar continuidade ao processo de preparação social, psicológica, educacional e econômica dos adolescentes egressos do sistema socioeducativo para que estes, após o cumprimento da medida de internação, retornem ao convívio social de forma mais preparada. Esta ação também pode se estender aos familiares dos jovens, enquanto se encontram em cumprimento de medida, promovendo a ambiência entre o pós medida, a família e o adolescente. Salientando que esta etapa é bastante delicada, visto que alguns adolescentes criam resistência, por considerar o pós medida, como extensão da medida, além do fato da rede de atendimento apresentar fragilidades que por vezes comprometem esta etapa.

Neste sentido, a qualificação sistemática da equipe gestora e dos demais profissionais que compõem a comunidade socioeducativa é de extrema relevância, buscando o aperfeiçoamento constante, dada a importância da compreensão de cada competência nas diversas áreas de atuação, aliada à capacidade de liderança da gestão, o que permitirá à equipe descobrir suas potencialidades, competências e habilidades, permitindo uma adesão à proposta de trabalho e, por conseguinte, a sua eficiência e eficácia, possibilitando a profissionalização da gestão socioeducativa. Quando falamos em gestão no Programa de atendimento socioeducativo, estamos falando de gestão participativa, onde os educandos tenham respaldo para contribuir na gestão de suas próprias vidas.

O Sistema de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo – SIPIA SINASE é um sistema de informações de abrangência nacional, onde são registradas informações acerca do atendimento ao adolescente a quem se atribui autoria de ato infracional, integrando os dados da política pública, do judiciário e dos programas de atendimento, permitindo acessar informações detalhadas dos atendimentos realizados para a consulta dos profissionais envolvidos, possibilita, ainda, o acompanhamento das políticas públicas do setor, bem como permite a geração de dados importantes que poderão subsidiar pesquisas, contribuindo para o aperfeiçoamento do sistema de atendimento socioeducativo.

Divide-se em módulos:

1. SIPIA - Promoção e defesa dos direitos fundamentais definidos pelo Estatuto, dados coletados pelo Conselho Tutelar de cada município.
2. SIPIA - Adolescente em conflito com a lei e as decorrentes medidas sócio-educativas a ele aplicadas;
3. SIPIA Plus - Estabelecimentos onde os adolescentes cumprem as medidas sócio-educativas;
4. SIPIA - Colocação familiar, na forma de adoção, seja por pretendente nacional ou estrangeiro;

Este sistema tem sua modalidade de alimentação de dados, com previsão de interação de dados, localmente pelos operadores do SINASE. Assemelha-se a um portal de informações, cujas informações podem ser atualizadas diariamente.

Art. 12. A composição da equipe técnica do programa de atendimento deverá ser interdisciplinar, compreendendo, no mínimo, profissionais das áreas de saúde, educação e assistência social, de acordo com as normas de referência.

O estabelecimento do vínculo no atendimento socioeducativo é de fundamental importância para contribuir com o crescimento individual do adolescente atendido e possibilitar a sua inclusão na sociedade como cidadão proativo e protagonista.

Deste modo, a seleção e a composição do quadro de pessoal devem ocupar lugar de destaque na implantação dos programas de atendimento. De acordo com a Resolução nº 119 do CONANDA, os programas deverão conter uma equipe mínima, transdisciplinar, composta por profissionais de diversas áreas, os quais definirão e planejarão as ações em conjunto com o adolescente e seus familiares ou responsáveis.

Respeitando as particularidades e as especificidades das medidas aplicadas, o quadro de profissionais que atuarão nos programas de atendimento contarão com uma equipe mínima, a saber:

Medida Socioeducativa de Prestação de Serviço à Comunidade

A PSC contará com 01 técnico (profissional de nível superior) para cada 20 adolescentes, 01 referência socioeducativa para cada 10 adolescentes e um orientador socioeducativo (profissional do local onde será prestado o serviço) para cada grupo de 02 adolescentes, a fim de garantir o atendimento individualizado.

Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida

Na execução desta medida a equipe deve ser composta por profissionais de diferentes áreas de conhecimento e cada técnico terá sob a sua supervisão e monitoramento o máximo de 20 orientadores comunitários, cada um acompanhando até dois adolescentes simultaneamente. Cada técnico acompanhará, no máximo, 20 adolescentes.

Medida Socioeducativa de Semiliberdade

A medida de semiliberdade prevê a participação dos adolescentes em atividades externas, em espaços diferenciados, respeitando a capacidade máxima de vinte adolescentes por unidade de atendimento e a equipe deverá ser composta, minimamente, por 01 coordenador técnico, 01 assistente social, 01 psicólogo, 01 pedagogo, 01 advogado (defesa técnica), 02 socioeducadores em cada jornada, 01 coordenador administrativo, além de outros cargos, conforme a demanda do atendimento.

Medida Socioeducativa de Internação

No caso específico da medida de internação, deverá ser observada a dinâmica de funcionamento da unidade e a quantidade de socioeducadores deverá considerar as férias regulamentares, as licenças e afastamentos desses profissionais, além das demandas relacionadas aos adolescentes, tais como atendimentos técnicos, visitas dos familiares, audiências, atendimentos e atividades externos. Para atender até 40 adolescentes a equipe mínima deve conter 01 diretor, 01 coordenador técnico, 02 assistentes sociais, 02 psicólogos, 01 pedagogo, 01 advogado (defesa técnica) e socioeducadores, variando o quantitativo de dois, três ou cinco adolescentes para cada socioeducador, dependendo do perfil, das necessidades pedagógica dos adolescentes em casos de situações de atendimento especial que envolvam comprometimento de ordem emocional ou mental.

A complementaridade das diversas áreas do conhecimento torna-se de fundamental importância no acompanhamento aos adolescentes, dada a complexidade em dar conta dos aspectos da medida, da família e do adolescente em si. Isto requer grande capacidade por parte da equipe de trabalho, a qual precisa contar com profissionais de muitas áreas do saber.

§ 1^a Outros profissionais podem ser acrescentados às equipes para atender necessidades específicas do programa.

§ 2^a O Regimento interno deve discriminar as atribuições de cada profissional, sendo proibida a sobreposição dessas atribuições na entidade de atendimento.

§ 3^a O não cumprimento do previsto neste artigo sujeita as entidades de atendimento, seus dirigentes ou prepostos à aplicação das medidas previstas no art. 97 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

[§ 1^a] Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, constatou-se a necessidade de se estabelecer parâmetros e diretrizes para a operacionalização das medidas socioeducativas em uma perspectiva garantista de direitos. Neste diapasão, no ano de 2006, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA - aprovou o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - Sinase, através da Resolução 119/2006, indicando a necessidade de correlacionar os setores das políticas públicas e sociais, além de articular as diversas áreas de conhecimento para a efetivação das ações educativas, assegurando a proteção integral.

Essa política, com características bem específicas, propõe um alinhamento conceitual, estratégico e operacional, lastreado em princípios éticos pedagógicos, os quais devem balizar as ações socioeducativas.

Neste sentido, destaca-se a relevância da equipe de profissionais das diferentes áreas que atuam nas comunidades de atendimento e a sua contribuição para a efetividade da ação educativa, conforme o disposto no Art. 12 da Lei do Sinase, que determina que “a composição da equipe técnica do programa de atendimento deverá ser interdisciplinar, compreendendo, no mínimo, profissionais das áreas de saúde, educação e serviço social,

de acordo com as normas de referência.”

Por se tratar de uma política pública intersetorial e interdimensional, o Sistema de Atendimento Socioeducativo é regulado por legislações e normativas, as quais delimitam eixos, traçando diretrizes e metas para a sua efetiva operacionalização, monitoramento e avaliação.

O eixo que versa sobre os recursos humanos enfatiza a importância da valorização dos trabalhadores no quesito remuneração, bem como na sua formação e qualificação profissionais, considerando a especificidade do trabalho realizado e sua concepção dialógica entre as diversas áreas do conhecimento.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, no Art. 39, § 2º, determina que a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

Ainda de acordo com o Sinase, a equipe multiprofissional deverá ter formação e qualificação adequadas, assegurando o seu aperfeiçoamento profissional, de acordo com o previsto no Art. 11, Inciso IV da mencionada Lei, o qual dispõe sobre a obrigatoriedade de uma política de formação de recursos humanos para os programas de atendimento.

As entidades executoras dos programas de atendimento são obrigadas por força da lei, Art. 94 do ECA, a observar os direitos e garantias individuais dos adolescentes atendidos, devendo oferecer atendimento personalizado em um ambiente que respeite a sua dignidade, com instalações físicas e ambiência adequadas, tomar providências quanto à sua saúde integral, providenciar escolarização, profissionalização, além de atividades culturais, esportivas e de lazer, adotar providências quanto à documentação civil quando necessário, propiciar assistência religiosa para aqueles que desejarem, informar periodicamente a sua situação processual, bem como oferecer condições para restabelecimento dos vínculos familiares e comunitários.

O descumprimento destas normas sujeita os programas de atendimento às sanções previstas no Art. 97 do Estatuto que, para as entidades governamentais, vão desde a advertência até o fechamento do programa e para as entidades não governamentais pode haver a cassação do registro de funcionamento, além da possibilidade de seus dirigentes e prepostos serem responsabilizados civil e criminalmente.

Seção II

Dos Programas de Meio Aberto

Art. 13. Compete à direção do programa de prestação de serviços à comunidade ou de liberdade assistida:

I - selecionar e credenciar orientadores, designando-os, caso a caso, para acompanhar e avaliar o cumprimento da medida;

II - receber o adolescente e seus pais ou responsável e orientá-los sobre a finalidade da medida e a organização e funcionamento do programa;

III - encaminhar o adolescente para o orientador credenciado;

IV - supervisionar o desenvolvimento da medida; e

V - avaliar, com o orientador, a evolução do cumprimento da medida e, se necessário, propor à autoridade judiciária sua substituição, suspensão ou extinção.

Parágrafo único. O rol de orientadores credenciados deverá ser comunicado, semestralmente, à autoridade judiciária e ao Ministério Público.

Deste modo, a equipe multiprofissional que compõe as comunidades de atendimento deve, através de sua prática profissional, desenvolver suas competências, atitudes, habilidades, compromisso, unindo sua capacidade técnica a uma prática condizente com os princípios éticos e fundamentada na garantia dos direitos humanos. A função do socioeducador é de suma importância no sistema socioeducativo, devendo esta seleção atentar para as exigências que o cargo requer.

O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, que estabelece as diretrizes e os eixos operativos para a execução do Sinase e que visa garantir a qualidade no atendimento socioeducativo aos adolescentes autores de ato infracional, numa perspectiva garantista de direitos, estabelece como meta, dentre outras, a formação inicial e continuada dos profissionais que atuam no Sistema, considerando sua contribuição, junto a outros atores, para que o “processo de responsabilização do adolescente adquira um caráter educativo, de modo que as medidas socioeducativas (re)instituem direitos, interrompam a trajetória infracional e permitam aos adolescentes a inclusão social, educacional, cultural e profissional.”

O momento de acolhimento da família e do adolescente é de crucial importância, neste momento serão repassadas as normas da instituição, considerando a peculiaridade que o momento requer, haja vista que haverá uma separação do convívio diário com a família e a comunidade, isto geralmente se encontra proposto nos Regimentos Internos: verificação de documentos, revista de objetos, fornecimento de vestuário, registro no sistema de informação, orientação aos familiares, dentre outras.

O socioeducador necessita ter no seu perfil, uma gama de competências e habilidades para desempenhar o desafio de preparar os educando para o convívio social: conhecendo as principais legislações que fundamentem o direito da criança e do adolescente; entendendo a medida socioeducativa como uma resposta social ao ato infracional praticado; reconhecendo e buscando superar equívocos no imaginário popular e

na mídia; necessita ainda trabalhar de maneira interprofissional com as diversas categorias e, por fim, pensar sua prática de maneira construtiva.

Torna-se de fundamental importância o cumprimento das premissas previstas nos eixos de capacitação e qualificação profissional do SINASE para que os profissionais atuantes no sistema socioeducativo estejam cada vez melhores preparados, para o árduo desafio de manter o caráter sancionatório, sem perder de vista o caráter pedagógico das medidas socioeducativas, como pondera Freire⁶:

Nós precisamos de uma prática pedagógica que se gere e gere disciplina, mas disciplina como criatividade, como curiosidade, disciplina como inquietação, como indagação, como pergunta, como marcha, como ação e não disciplina como humilhação, como cabeça baixa, como temor, medo (FREIRE, 1984, p.7).

Todos os dispositivos legais previstos no Estatuto da Criança e no SINASE partem da premissa de materializar dois dos seus princípios: do respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e da prioridade absoluta. Tudo isto, considerando o complexo espectro de transformações nesta fase, seja no patamar físico, mental, moral, social e ou espiritual dos adolescentes.

A evolução do adolescente no cumprimento da medida deverá ser avaliada em conjunto com o orientador que o acompanha, cabendo a proposição de sua manutenção, substituição, suspensão ou extinção, através de relatório avaliativo, à autoridade judiciária e ao Ministério Público.

Art. 14. Incumbe ainda à direção do programa de medida de prestação de serviços à comunidade selecionar e credenciar entidades assistenciais, hospitais, escolas ou outros estabelecimentos congêneres, bem como os programas comunitários ou governamentais, de acordo com o perfil do socioeducando e o ambiente no qual a medida será cumprida.

Parágrafo único. Se o Ministério Público impugnar o credenciamento, ou a autoridade judiciária considerá-lo inadequado, instaurará incidente de impugnação, com a aplicação subsidiária do procedimento de apuração de irregularidade em entidade de atendimento regulamentado na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), devendo citar o dirigente do programa e a direção da entidade ou órgão credenciado.

Caso o Ministério Público impugne o credenciamento ou a autoridade judiciária considere-o inadequado, será instaurado incidente de impugnação, com aplicação subsidiária dos arts. 191 a 193 do ECA. Para tanto, é importante que seja cumprida a previsão do art. 13, parágrafo único, desta Lei, que determina a obrigatoriedade da direção do programa de atendimento de informar ao Ministério Público e ao Poder Judiciário,

6. FREIRE, Paulo. O papel do educador. In: Extrato da palestra proferida no Centro Teotônio Vilela da FEBEM-SP em 15 de junho de 1984, São Paulo: FEBEM, 1984.

semestralmente, o rol dos orientadores credenciados.

A prestação de serviço à Comunidade – PSC tanto pode ser cumprida em entidades governamentais quanto não governamentais, desde quando as entidades passem por uma seleção ou credenciamento pela direção do programa de atendimento. Podendo variar em ser um hospital, uma escola, uma creche, e que apresente uma proposta condizente com a ação socioeducativa, bem como clarifique e agregue ao adolescente entendimentos sobre o sistema socioeducativo. Ademais, há que se atentar no que se refere ao ambiente onde ela deverá ser cumprida, ressaltando que locais que envolvam riscos potenciais de qualquer natureza ou perigosos, deverão ser evitados.

De acordo com os dados coletados pela Pesquisa Nacional de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto⁷, realizada pelo Ministério de Desenvolvimento Social – MDS, durante os meses de fevereiro e março de 2018, o Brasil possuía 117.207 adolescentes em cumprimento de medidas de Prestação de Serviço à Comunidade e Liberdade Assistida o que, segundo o Relatório, correspondia a 82%, contra 28% dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de internação e semiliberdade. Esses números demonstram que a cultura da internação, defendida tão acirradamente pelos meios de comunicação, tem sido cada vez menos promulgada pelo sistema de justiça.

Esses dados revelam que não só os Centros de Referência Especializados de Assistência Social executam as medidas socioeducativas de meio aberto, conforme o estabelecido na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, mas também os Centros de Referência de Assistência Social, os Órgãos Gestores Municipais de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil, dentre outros equipamentos. Outros dados⁸ do MDS revelam que dos 417 municípios do Estado da Bahia 234 possuem instalações do CREAS, sendo que em algumas cidades há mais de uma unidade instalada: em Salvador há 07 unidades, 04 em Vitória da Conquista, 03 em Feira de Santana, 02 em Ilhéus e 02 em Itabuna.

A Resolução CONANDA nº 119/06 prevê que os locais de prestação de serviços à comunidade devem compartilhar dos mesmos princípios e diretrizes pedagógicas do Sinase.

Seção III

Dos Programas de Privação da Liberdade

Art. 15. São requisitos específicos para a inscrição de programas de regime de semiliberdade ou internação:

7. **Disponível em:** http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/relatorios/Medidas_Socioeducativas_em_Meio_Aberto.pdf. Acesso em 11/07/2019

8. **Disponível em:** <http://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/pesquisarConsultaExterna.html?consultaExternaHelper.endereco.municipio.id=&consultaExternaHelper.cpfnpj=&consultaExternaHelper.nomeEntidade=&consultaExternaHelper.endereco.municipio.uf.sigla=BA&consultaExternaHelper.tipoBusca=ent&consultaExternaHelper.tipoEntidade.id=26&consultaExternaHelper.possuiCeas=0&d-5461696-p=1>. Acesso em 11/07/2019.

- I - a comprovação da existência de estabelecimento educacional com instalações adequadas e em conformidade com as normas de referência;
- II - a previsão do processo e dos requisitos para a escolha do dirigente;
- III - a apresentação das atividades de natureza coletiva;
- IV - a definição das estratégias para a gestão de conflitos, vedada a previsão de isolamento cautelar, exceto nos casos previstos no § 2º do art. 49 desta Lei; e
- V - a previsão de regime disciplinar nos termos do art. 72 desta Lei.

A Semiliberdade: está prevista no artigo 120 do Estatuto da Criança. É admissível como início ou como forma de progressão para o meio aberto. Comporta o exercício de atividades externas, independentemente de autorização judicial. É obrigatória a escolarização e a profissionalização. Não comporta prazo determinado, devendo ser aplicadas as disposições a respeito da internação, no que couber. Deverá ser revista a cada seis meses (art. 121, § 2º, subsidiariamente). Como regime e política de atendimento, geralmente, entende-se como aquela medida socioeducativa destinada a adolescentes autores de ato infracionais que trabalham e estudam durante o dia e à noite recolhem-se a uma entidade especializada.

Já a internação é medida prevista no artigo 121 do referido Estatuto. É medida privativa de liberdade, sujeita aos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoas em desenvolvimento. Terá prazo máximo de três anos, com avaliação a cada seis meses. Aos 21 anos a liberdade do jovem é compulsória (BRASIL, 1990)⁹.

Cabe ressaltar que o conjunto de medidas socioeducativas vai de encontro com o senso comum que atribui aos atos praticados por adolescentes uma total ausência de resposta social, bem como de responsabilização. De fato, este pensamento não encontra amparo na realidade normativa do Estado brasileiro. Porém, a sua difusão fomenta o senso de insegurança social e incita a discussão a respeito da redução da maioria penal, muito mais por desconhecimento de grande parte da sociedade sobre as previsões legais da Lei.

Os programas de atendimento socioeducativo tanto em semiliberdade, quanto em internação devem obedecer a critérios e diretrizes para garantir o desenvolvimento pessoal e social do adolescente, identificando potencialidades e habilidades, estimulando a sua autonomia, possibilitando a aquisição de competências pessoais e relacionais, cognitivas e produtivas, conforme o disposto na Resolução nº 119/2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que deu as orientações normativas para que o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) fosse instituído

9. Brasil, ECA, Estatuto da criança e do adolescente, Lei 8069 de 13 de Julho de 1990

pela Lei nº 12.594/2012.

Torna-se essencial, entretanto, que haja a comprovação da existência de estabelecimento educacional com instalações adequadas (estruturação de secretaria, sala para professores, diretoria, biblioteca, local para prática de esportes). Tudo isso no interior das unidades de atendimento e também em conformidade com as normas de referência, tais como a Resolução mencionada, Lei de Diretrizes e Bases - LDB e demais normas correlatas e pertinentes ao assunto.

A escolha de dirigentes dos programas de atendimento de semiliberdade e de internação é estabelecida pela lei, de acordo com os requisitos pré estabelecidos, podendo esta previsão constar do projeto político pedagógico ou do regimento interno do programa considerando em ambos os casos as exigências previstas do art. 17 desta lei, que são de cunho obrigatório.

Trata-se aqui de abordar um dos pontos cruciais de um programa de atendimento, ao mencionar a importância da coletividade. A medida socioeducativa diferencia-se da pena, pois possui uma natureza sancionatória associada a uma natureza pedagógica. Esta característica enfatiza a garantia de direitos individuais e coletivos, bem como os aspectos sociais, onde se incluem todos os direitos, a saber, educação, lazer, saúde, profissionalização, o que intenta superar as condições de vida excludentes, bem como ressignificar seus valores, com vistas a suprimir as possibilidades de reincidir em novos atos infracionais.

A Gestão de conflitos guarda proximidade com a questão da segurança, pilares da Resolução Conanda 119/06 e requisito fundamental para o funcionamento do programa de atendimento. A Gestão de conflitos requer a elaboração de estratégias para se administrar ou saber lidar com interesses opostos. Seja no relacionamento entre os próprios adolescentes, entre os adolescentes e os profissionais da equipe, ou mesmo com atores externos.

O adolescente em cumprimento de medida será submetido às sanções disciplinares previstas no Regimento Interno do programa de atendimento, sem prejuízo da responsabilização civil ou penal em decorrência do ato cometido.

Art. 16. A estrutura física da unidade deverá ser compatível com as normas de referência do Sinase.

§ 1º É vedada a edificação de unidades socioeducacionais em espaços contíguos, anexos, ou de qualquer outra forma integrados a estabelecimentos penais.

§ 2º A direção da unidade adotará, em caráter excepcional, medidas para proteção do interno em casos de risco à sua integridade física, à sua vida, ou à de outrem, comunicando, de imediato, seu defensor e o Ministério Público.

Os espaços inadequados ainda aparecem como um grande entrave no

sistema socioeducativo perpassam, muitas vezes, pela concepção punitiva da medida socioeducativa, em detrimento do seu caráter pedagógico, preconizado pela legislação. Neste sentido, observa-se ainda em alguns estados da federação uma cultura de encarceramento, em condições insalubres, em unidades adaptadas, oriundas da Doutrina da Situação Irregular. Mais contemporaneamente novos espaços são construídos, já com a prevalência da conotação pedagógica das medidas, com a capacidade para um atendimento melhor qualificado. Muito embora não se possa afirmar que a estrutura física por si só seja garantidora da efetividade da ação socioeducativa, uma unidade planejada, dentro dos parâmetros estabelecidos no Sinase, tem uma repercussão positiva direta no desenvolvimento do trabalho, com espaços sem conotação de cerceamento de liberdade. Neste sentido o Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo da cidade do Salvador (2015-2024) ¹⁰aponta:

Cabe ressaltar que o trabalho com o adolescente autor de ato infracional nos impõe uma série de desafios e tem sua especificidade. Por isso, toda equipe do serviço, independentemente de sua função, deve estar preparada para prevenir e atuar satisfatoriamente nas diversas situações que envolvem o processo de cumprimento das medidas socioeducativas. Por outro lado, é importante investir continuamente na qualificação dos profissionais atuantes no sistema socioeducativo e em ações que contribuam para o fortalecimento emocional deles, para estarem preparados para o enfrentamento de impasses e problemas cotidianos.

A superlotação pode ser um fator agravante no âmbito da segurança no atendimento socioeducativo. Nessa perspectiva, conforme o pensamento de Costa (2014)¹¹ é de fundamental importância o reconhecimento da existência dos riscos e de possíveis danos, identificando os atores envolvidos na ação educativa, o cenário, as circunstâncias, as inter-relações, as pressões, as expectativas, além das suas motivações. Deste modo, torna-se imprescindível a adoção de procedimentos que devem ser rigorosamente cumpridos e incorporados à rotina da comunidade socioeducativa, como o controle do acesso e da circulação de pessoas, com o intuito de monitorar, revistar, acompanhar.

“Unidades superlotadas e sem a estrutura necessária para o desenvolvimento da ação educativa reduzem-se a meros depósitos para seres humanos ainda em formação, favorecendo a eclosão de conflitos, comprometendo a segurança, além de colaborar para difusão da violência.

Assim os programas de atendimento deverão ser executados em espaços que considerem a condição peculiar de desenvolvimento desses adolescentes, com áreas apropriadas para as ações voltadas para a escolarização, profissionalização, saúde, lazer, esporte, conforme determina a legislação,

10. Plano de operacionalização do atendimento socioeducativo do município de Salvador, com execução definida para o período de dez anos (2015-2024).

11. Costa, Ana Paula Motta, et. al, Medidas Socioeducativas: gestão da execução. Porto Alegre, Ed. Marca Visual, 183 p. 2014.

de modo a contribuir para a sua reinserção familiar e comunitária.”¹² (Arantes Et. al. 2016)

Deste modo, é mister a importância da presença educativa, onde a ação deverá ser pautada no respeito aos direitos fundamentais, em consonância com a utilização de técnicas de segurança humanizadas, assegurando a preservação da integridade física, moral e psicológica do adolescente e de todos os socioeducadores, sendo fundamental a sua formação e qualificação continuada, a qual será capaz de fornecer elementos que contribuam para prevenir e superar circunstâncias que ameacem a segurança pessoal de adolescentes e funcionários.

O planejamento das ações é intrínseco à operacionalização do atendimento socioeducativo. É relevante a elaboração da proposta pedagógica, que balizará a atuação da equipe de atendimento, fornecendo diretrizes para as ações, bem como a elaboração do regimento interno, que deverá contar com a participação dos adolescentes, o que os implicará positivamente no cumprimento da medida, contribuindo para diminuir, sensivelmente, as lideranças negativas e atitudes que não estejam em consonância com a evolução do processo socioeducativo. Uma gestão democrática e participativa, onde todos os atores são considerados em seus saberes e experiência, contribui para amenizar os conflitos e algumas distorções que surjam durante esse processo.

Esse planejamento estratégico deverá prever ações desde a separação por compleição física, idade e gravidade do ato, conforme prevê a legislação, considerando-se aí os parâmetros arquitetônicos das unidades de atendimento, até as ações de escolarização, profissionalização e lazer, as quais também são intrínsecas ao atendimento. Sem desconsiderar o aspecto sancionatório da medida, um planejamento pedagógico eficiente e com a participação de todos os atores implicados no processo educativo, contribuirá para a efetividade no seu cumprimento. Se por um lado verifica-se a necessidade de controle e acompanhamento, monitoramento e avaliação, em contrapartida as ações precisam assegurar a participação desses adolescentes que vivenciam esse processo, ensejando uma emancipação cidadã. Não se pode falar em cidadania em um espaço onde se viola direitos; um princípio socioeducativo que não pode ser esquecido é o da exemplaridade, pautado no respeito mútuo e no equilíbrio entre direitos e obrigações, o que contribuirá para reduzir danos e conflitos no decurso do processo.

Art. 17. Para o exercício da função de dirigente de programa de atendimento em regime de semiliberdade ou de internação, além dos requisitos específicos previstos no respectivo programa de atendimento, é necessário:

I - formação de nível superior compatível com a natureza da função;

12. Arantes, Liana Almeida de, et. al., Medidas Socioeducativas e o Desafio de Trabalhar com Adolescentes em Conflito com a Lei. In: Semana de Mobilização Científica, 19, 2016, Salvador. *Anais...*Salvador: UCSAL.

II - comprovada experiência no trabalho com adolescentes de, no mínimo, 2 (dois) anos; e

III - reputação ilibada.

A especificidade do trabalho nas instituições executoras de atendimento socioeducativo requer do gestor conhecimentos prévios da legislação balizadora da ação socioeducativa, bem como de Direito Administrativo, com normativa específica, visando obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Dadas essas exigências do cargo, a atividade de dirigente mostra-se complexa e o presente dispositivo cria requisitos mínimos de perfil para o profissional que assumirá a função de dirigente dos programas de semiliberdade e de internação. Esses requisitos, entretanto, podem e devem ser complementados, por lei estadual, conforme estabelece o art. 15, III desta Lei.

A formação em nível superior para o exercício da função de dirigente segue a previsão da Resolução CONANDA nº 119/06 e mostra-se realmente indispensável para o sucesso do programa de atendimento. Alguns cursos da área de ciências humanas trazem em seus currículos elementos fundamentais para o exercício desta função, embora não haja este requisito.

Assim, torna-se essencial gestores qualificados e com competências nas mais diversas áreas da ação socioeducativa, que desenvolvam uma efetiva metodologia de gestão, fundamentada no planejamento estratégico situacional, o que lhe possibilitará, junto à sua equipe, conhecer a realidade institucional, identificar os desafios a serem enfrentados e as possibilidades de resolução de situações problema que venham a se apresentar. Oportunizando a execução da gestão socioeducativa participativa.

OLHAR SOBRE AS CONCLUSÕES FINAIS DA PESQUISA DE AVALIAÇÃO DO SINASE

Data de aceite: 18/01/2023

Ana Paula Motta Costa

Professora da Faculdade de Direito da UFRGS, coordenadora da Pesquisa de Avaliação do SINASE, realizada pela UFRGS. anapaulamottacosta@gmail.com

A Lei 12.594, que cria o Sistema Nacional Socioeducativo - SINASE, estabelece em seu art.18 que a “União realizará, em articulação com estados e municípios, avaliações periódicas da implementação dos Planos de Atendimento Socioeducativo em intervalos não superiores a 3 (três) anos” e institui em seu Art.19 o “Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo”. A avaliação prevista demorou vários anos para acontecer, embora o processo de tramitação do assunto, tenha iniciado em 2016, apenas em 2018 a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que havia sido selecionada para realizar a pesquisa de avaliação, assinou a carta contrato para realização

da pesquisa. A partir de 2019, iniciou-se a pesquisa sob coordenação de uma equipe da Universidade da qual eu, junto com outra colegas professoras, fui coordenadora. Em um primeiro momento, elaborou-se uma lista de indicadores que posteriormente foram aplicados. Tais indicadores são parâmetro para a realização de outras avaliações, seja em nível federal, como no âmbito dos estados da Federação, e representam uma das contribuições mais importantes deste trabalho. Em sequência, depois de exaustivamente delimitada a pesquisa em diálogo junto ao Governo Federal, foram realizadas duas etapas de pesquisa, quantitativa e qualitativa, das quais se extraíram dados e resultados que passarei a comentar aqui.

Este capítulo tem como objetivo analisar, desde de um olhar já um pouco distanciado no tempo, as conclusões das duas etapas da Pesquisa de Avaliação do SINASE, etapa qualitativa e etapa quantitativa.

Em um primeiro momento, descreve-se o contexto e os limites em que a pesquisa foi realizada e em seguida aparenta-se os dados quantitativos destacados, considerando-se a leitura dos quatro relatórios correspondentes às quatro dimensões da pesquisa: Entidades, Programas, Gestão e Resultados. Neste olhar sobre os relatórios, selecionou-se os temas que se entendeu de maior relevância, considerando-se os direitos dos adolescentes em cumprimento e medidas socioeducativas e as previsões da Lei do SINASE (LEi 12.594/12). É claro que quando se faz uma escolha, ou uma seleção em um universo de várias temáticas importantes, esta seleção não tem neutralidade, mas um olhar que parte da experiência teórica e prática de muitos anos de trabalho no Sistema Socioeducativo. Se for possível avançar nestes pontos destacados para uma próxima avaliação a ser realizada, serão grandes passos dados na implementação do SINASE. Garantir direitos é o mínimo que se pode esperar dos operadores do Sistema e, neste sentido, foi feita a seleção aqui apresentada.

Em sequência, apresenta-se os dados conclusivos da segunda etapa qualitativa da pesquisa, realizada com a participação de várias pessoas integrantes do Sistema de Garantia de Direitos e de Equipes Técnicas do SINASE, por meio de grupos focais. As discussões realizadas nos grupos foram de grande valia e profundidade, revelando o comprometimento dos participantes e suas angústias. Aqui se busca, desde uma olhar distanciado, sintetizar os pontos principais e aquilo que, em síntese, está relacionado com o que foi exposto como experiência ou opinião.

Finalmente, apresentam-se considerações finais que sintetizam o panorama nacional do SINASE, identificado ao longo da pesquisa. Um desafio que desde já se vislumbra é o de que a avaliação realizada seja parâmetro para a superação de problemas e o avanço na garantia de direitos dos adolescentes. Depois de mais de 30 anos desde o Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil (Lei 8069/90), alguns avanços existiram, outros tantos problemas persistem e vários retrocessos são identificados. Em especial, sabe-se que os adolescentes que cumprem medidas socioeducativas no SINASE tiveram vários de seus direitos violados ao longo de suas curtas vidas e, mais ainda, enfrentam, em sua maioria, riscos de morte. Superar isso é um desafio para o Brasil que se pretende civilizado, rumo à recuperação de sua humanidade.

A PESQUISA DE AVALIAÇÃO DO SINASE: CONTEXTO E LIMITES

A avaliação de políticas públicas no Brasil está longe de ser uma prática incorporada ao ambiente institucional e à cultura nacional. De modo especial, as ações estatais voltadas à garantia de direitos da população infanto-juvenil, embora com previsão normativa que as trate de outra forma, ainda se encontram transpassadas por um caldo

cultural de voluntarismo e assistencialismo. Como afirma Emílio Garcia Mendez (1998) a política pública voltada a adolescentes em conflito com a lei caracteriza-se pela cultura da compaixão-repressão. Assim, longe se está da incorporação generalizada de um conceito de direito a ser assegurado pelo Estado, portanto, passível de avaliação ou aferição.

Especificamente, a Lei 12.594/12 (BRASIL, 2012), que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, também prevê um sistema de avaliação a ser implementado, com aferição prevista para os três anos subsequentes à sua promulgação. Todavia, passaram-se oito anos até o início desta pesquisa e, só então, foi viabilizada a criação de tal sistema de avaliação.

Nesse contexto, a Pesquisa de Avaliação do SINASE inaugura um outro patamar de relacionamento entre o Estado brasileiro, em suas várias esferas, e a sociedade, relativo à possibilidade de avaliar a oferta e a qualidade das políticas públicas e dos serviços prestados no âmbito do SINASE. E, de modo específico, estabelece um conjunto de indicadores que servem como patamar a ser utilizado nas próximas avaliações para acompanhamento longitudinal dos dados. Neste sentido, tem-se a convicção que sua contribuição representa um passo importante para o aprimoramento da Justiça Juvenil no Brasil e, especificamente, para a efetiva institucionalização do SINASE.

Antes de analisar os resultados propriamente ditos, cabe lembrar os limites, percalços e dificuldades, de diferentes ordens, em meio aos quais o trabalho de pesquisa foi desenvolvido.

Entre os limites relacionados à abrangência e ao recorte da pesquisa, destaca-se, em primeiro lugar, que foi realizada uma avaliação de parte do SINASE. Tem-se a compreensão que o Sistema Nacional Socioeducativo é composto pela execução de medidas privativas de liberdade e em meio-aberto, além da atuação dos vários órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos - SGD, com atuação na área socioeducativa, bem como por políticas públicas da área social voltadas aos adolescentes usuários do Sistema. Após vários meses de preparação e delimitação do objeto desta primeira pesquisa, com a participação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, gestores estaduais, Poder Judiciário, Ministério Público e várias outras entidades envolvidas, considerando-se o tempo disponível e as dimensões do país, definiu-se que a pesquisa seria focada na avaliação da execução das medidas socioeducativas de internação (em suas várias modalidades) e semiliberdade.

Em segundo lugar, atendendo-se à necessidade de viabilizar a pesquisa no contexto temporal e da pandemia COVID-19 em que foi executada, optou-se por não ouvir os beneficiários da política pública em análise, ou seja, os adolescentes e suas famílias. Isto

é um prejuízo importante, não apenas porque os adolescentes têm o direito de ser ouvidos sobre assuntos que lhes dizem respeito, mas porque uma avaliação de política pública precisa contar com a perspectiva dos beneficiários.

De outra parte, citam-se os percalços enfrentados na execução do *e-survey*, a começar pela não participação de importantes atores previstos no planejamento da pesquisa. Vários dos respondentes que fariam parte da pesquisa e que, certamente, teriam muito a contribuir com seus diferentes olhares, em razão de dificuldades de várias ordens, não atenderam aos chamados de responder aos questionários a eles destinados. Este foi o caso dos órgãos do Sistema de Garantia de Direito - SGD, que contou com baixo retorno na primeira fase da Pesquisa, motivo pelo qual as respostas obtidas não puderam ser usadas por ausência de representatividade estatística. Também foi o caso de representantes das áreas de Educação, Saúde, Segurança Pública e Assistência Social. Neste sentido, é importante esclarecer que muitos contatos e buscas pelas pessoas adequadas como respondentes em suas respectivas áreas foram feitos, sem sucesso. Longe de considerar frustrante, o que se encontrou na realidade investigada, identificou-se que um dos principais resultados da pesquisa desenvolvida na primeira fase, foi que: o SINASE não é um Sistema articulado; não está estruturado da mesma forma em todos os estados; e, ainda, não funciona como uma rede de informações com fluxos de responsabilidades definidos. Ou seja, o estágio de organização do Sistema é anterior à possibilidade de acesso ágil às pessoas que representam as várias instituições que o compõem, as mesmas que poderiam fornecer as informações indispensáveis à qualquer avaliação.

Não se pode também deixar de mencionar o contexto de pandemia que se vive no país e no mundo. A pesquisa encontrava-se em plena fase de coleta de dados (meses de fevereiro e março de 2020), quando a pandemia chegou ao Brasil, prejudicando, em grande medida, a normal adesão de respondentes. Em alguns casos as pessoas estavam em espaços remotos, longe dos dados institucionais de que necessitavam para responder seus questionários, em outros, as urgências das instituições não permitiram priorizar o preenchimento dos questionários da pesquisa. Ainda assim, chegou-se a um número bastante expressivo de gestores estaduais, diretores de unidades e funcionários, ao ponto de que os dados coletados e analisados possuem a confiabilidade necessária.

Cabe referir, ainda, que alguns gestores estaduais não aderiram à pesquisa e, por consequência, os demais respondentes de suas instituições não foram adequadamente mobilizados para atender aos chamados nas suas respectivas áreas. O caso mais crítico foi o do estado de São Paulo, que decidiu não participar da primeira fase da pesquisa. Dentre as justificativas para tal está o fato de que a urgência da pandemia não permitiria a participação em uma pesquisa, frente às atividades prioritárias do cotidiano das gestões

estaduais e locais.

De certa forma, aqui se encontra um resultado de pesquisa: O Estado de São Paulo, que tem sob sua custódia quase metade da população que cumpre medidas socioeducativas, não teve seus dados computados nos resultados. A pesquisa na primeira fase quantitativa, portanto, não abrangeu nenhum dos respondentes previstos para o Estado de São Paulo. Os poucos dados com que se contou - de algumas unidades paulistas que responderam - tiveram que ser descartados, devido a sua baixa representatividade.

Em outros estados, também se enfrentou a não participação dos respectivos gestores: Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Tocantins e o Distrito Federal. Todavia, diferentemente do Estado de São Paulo, os outros respondentes desses quatro estados (diretores de unidades, equipes técnicas, socioeducadores) participaram da pesquisa.

Ainda, dentre os limites relacionados à apresentação dos resultados da pesquisa e à confiabilidade das informações coletadas e, como os produtos apresentados nos relatórios contam com informações estaduais agrupadas em regiões brasileiras, muitas vezes o dado regional torna determinada realidade pesquisada mediana, quando, em verdade, dentro dela existem várias desigualdades e disparidades. Isto é um limite, em primeiro lugar, da fase quantitativa da pesquisa, que foi resolvido na etapa seguinte, quando se chegou mais próximo aos estados. Assim, destaca-se mais um aspecto da realidade investigada: o SINASE, para além de ainda não ser um Sistema articulado, é um Sistema com realidades muito desiguais. Os dados brutos revelaram especificidades que não podem ser visualizadas nos relatórios, devido à necessidade de se sintetizar os resultados quantitativos ou à não realização de pesquisa de campo que permitisse aprofundar certos aspectos relevantes. Ainda assim, ao se analisar os dados sistematizados, tais disparidades, sempre que possível, foram ressaltadas.

Assim, em muitos momentos ao analisar-se os dados compilados, o leitor pode aferir que o indicador analisado tem um comportamento médio ou bom. No entanto, os dados de cada uma das regiões, ou dentro delas, de alguns dos estados, são de expressiva diversidade negativa. Neste sentido, é importante que sejam feitas leituras detalhadas dos resultados de pesquisa, almejando-se que eles possam subsidiar políticas públicas voltadas, especificamente, para a redução das desigualdades no país no âmbito do SINASE. Em síntese, pode-se afirmar que, embora possa parecer, em uma primeira leitura, que se trata de um Sistema homogêneo e com indicadores médios, em realidade, os valores regionais escondem, de fato, uma grande heterogeneidade.

Após estas considerações introdutórias sobre os limites da pesquisa, ao seu término, a percepção da equipe de trabalho foi de que conseguimos avançar significativamente na compreensão da realidade atual do SINASE, ainda que seja um campo de trabalho e

estudo amplo, diverso e em constante mudança em sua relação com a realidade.

Desde um lugar um pouco distanciado do termino das atividades de pesquisa, cabe se destacar os principais resultados da primeira fase, quantitativa, e da segunda fase qualitativa. Veja-se que a seleção dos dados a serem destacados decorre de percepções discutidas pela equipe de pesquisa e consideram pontos mais significativos de distorção frente à legislação vigente.

DADOS QUANTITATIVOS DESTACADOS

No campo dos direitos pessoais dos adolescentes e obrigações das entidades, em que os resultados constam no relatório da fase quantitativa da **Dimensão Entidades**, sistematizadas no relatório CEGOV, 2020, B, uma leitura ampla dos indicadores revela pontuações nacionais positivas, o que representa um resultado importante do esforço de todos os trabalhadores do SINASE, assim como dos órgãos do SGD que atuam na contínua fiscalização sobre as condições de atendimento dos direitos dos adolescentes. No entanto, enquanto ainda existirem adolescentes sem os seus direitos básicos garantidos, há trabalho árduo a ser empenhado.

Nesse caso, elegeu-se destacar os indicadores voltados à análise da atenção à saúde mental dos adolescentes. Um do indicador geral sobre o tema é o **(2.1.2)**, mas que é complementado por outros mais específicos como Articulação com os Centros de Atenção Psicossocial **(2.1.3)** e Medicalização nas unidades **(2.1.4)**. Em acréscimo, menciona-se o indicador Atenção Integral à Saúde nas unidades **(2.1.10)**, que encontra complemento específico em Direito à reprodução, gestação e maternidade **(2.1.6)**; Direito à saúde sexual **(2.1.19)** e Direito à visita íntima **(2.1.21)**

Quanto à atenção integral à saúde mental do adolescente, alcançou-se uma pontuação nacional razoável de 9,53 pontos frente aos 12 possíveis. Como aspecto positivo, destaca-se a articulação com a rede do Sistema Único de Saúde (SUS), em especial com os Centros de Atendimento Psicossocial (CAPS), em que a pontuação encontrada foi 0,89 em relação a 1 ponto possível. Porém, neste quesito chama-se a atenção para o expressivo número de adolescentes que fazem uso de medicação **(2.1.4)**, especialmente no que diz respeito ao tipo de medicação utilizada, em que se destacam os ansiolíticos e sedativos (31% dos casos), bem como os antidepressivos (26%) (CEGOV, 2020, B, p. 38-39).

A síntese que pode ser feita do tema saúde mental, a partir dos dados da pesquisa, é que, positivamente, a rede do SUS tem sido usada na maioria dos casos, o que atende ao princípio da incompletude institucional. Por outro lado, há uma prática consolidada de uso de medicamentos dentro do SINASE. Isso merece uma avaliação específica e especializada a ser acompanhada pela área da saúde. Ao mesmo tempo, pontua-se que

o uso de ansiolíticos, sedativos e antidepressivos em mais da metade dos adolescentes medicalizados pode revelar que os efeitos da institucionalização podem estar sendo prejudiciais a eles, a ponto de ser necessária tal intervenção. Por outro lado, não se têm parâmetros já sistematizados para identificar se tal uso é crescente ou decrescente, se há maior ou menor utilização em relação às condições específicas das unidades a que estão vinculados aqueles, ou, ainda, se o acompanhamento médico recebido está baseado em diagnósticos de doenças mentais, ou se os medicamentos prescritos são para tratamento sintomático. A recomendação que se fez neste caso é que a área da saúde seja acionada para aprofundar a investigação do tema, assim como para o estabelecimento de protocolos especializados para o SINASE (CEGOV, 2020, B).

Quanto à Atenção Integral à Saúde nas unidades (**2.1.10a**), encontrou-se na pesquisa uma avaliação nacional de 2,40 pontos frente aos 4 possíveis. De modo específico, requer mais atenção a análise do indicador Direito à reprodução, gestação e maternidade (**2.1.6**). Embora a sua pontuação final mediana, ao se abordar a possibilidade de a adolescente mãe estar na companhia de seu filho recém nascido, o desempenho é insatisfatório. A nota nacional é de 0,91 de 3 pontos possíveis. A situação é agravada ao se considerar que em 38% dos casos não é permitido que as mães permaneçam com seus filhos no período da amamentação (CEGOV, 2020, B, p 43). Assunto que merece complemento frente aos dados sobre saúde sexual dos adolescentes (**2.1.19**), com pontuação nacional de 6,02 do máximo de 9 pontos possíveis, e que se pode avaliar como mediana, desta forma acompanhando os dados gerais da atenção à saúde. Por outro lado, outro indicador dessa temática demonstra uma falta de reconhecimento de que os adolescentes atendidos possuem uma vida sexual, o **2.1.21**, que revela um baixo número de unidades garantindo o direito à visita íntima, ou seja, 23 das 201 analisadas (CEGOV, 2020, B).

Outro tema destacado no relatório referente à Dimensão Entidades é a mortalidade de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (**2.3.6**). Pode-se afirmar que, pelo menos, 17 adolescentes vinculados às unidades socioeducativas morreram em 2019, número que não corresponde ao possível total nacional, visto que aqui não se contou com informações de todos os estados e também porque o indicador que dispõe sobre tratamento desumano sofrido por adolescentes nas unidades (**2.1.12**) registra cinco mortes por uso abusivo de força ou maus-tratos na contenção de tumultos, causa de morte que não aparece entre as elencadas no indicador específico aqui analisado sobre óbitos. Isso demonstra uma provável inconsistência nas respostas dadas às questões usadas no indicador (CEGOV, 2020, B).

Pode-se imaginar que a identificação de 17 mortos nesta pesquisa, que faz parte de um universo maior não coberto em sua totalidade (devido à não participação de

certas unidades e de certos estados, conforme já referido), segue a tendência dos dados encontrados em 2016 e 2017, no Levantamento Anual do SINASE (BRASIL, 2019), de, respectivamente, 46 e 49 mortos. Este quantitativo requer a máxima atenção, pois a morte de adolescentes por causas externas no Brasil vem crescendo na última década e afeta de forma mais intensa a população de jovens do gênero masculino, pretos e pardos que vivem nas periferias das grandes cidades.

Segundo o Atlas da Violência de 2019 (IPEA; FBSP, 2019) o ano de 2017 foi recorde na taxa anual de homicídios de jovens entre 15 e 19 anos de idade (atingiu 69,9 por 100.000 habitantes). É provável que esta taxa abarque as mortes de adolescentes vinculados ao SINASE e todas as que atingiram o mesmo público, ou público semelhante. Para o todo, é necessário pensar políticas protetivas que evitem e protejam adolescentes em contextos de grave vulnerabilidade. Porém, no caso das mortes ocorridas durante o cumprimento de medidas socioeducativas, algo a mais deve ser compreendido, visto que ocorreram em uma circunstância em que as vítimas estavam sob custódia do poder público. Além do mais, muito possivelmente essas mortes não sejam eventos isolados; acredita-se que elas sejam resultado de processos multifacetados que ocorrem na vida do adolescente, mas também na vida e no contexto das unidades de atendimento. De certa forma, trata-se de um indicador por excelência, pois revela que o SINASE está perdendo adolescentes, que não são apenas números, mas vidas que importavam para os seus familiares, para seus amigos e para a sociedade.

Assim, recomendou-se que seja criado um observatório nacional de mortes vinculadas ao SINASE, encarregado de apurar e documentar mais detalhadamente todos os eventos ocorridos, ano a ano, bem como os seus contextos geradores. Só assim será possível avançar no monitoramento e no efetivo controle das ocorrências.

A segunda dimensão da pesquisa de avaliação quantitativa realizada foi a dos **Programas de Atendimento**, sistematizadas no relatório CEGOV, 2020, C. É tarefa da gestão do SINASE, em seus vários níveis, a condução do processo de elaboração do Programa de Atendimento Socioeducativo, no qual é estabelecida a metodologia de trabalho com os adolescentes e os vários parâmetros que devem ser seguidos na execução das medidas socioeducativas, sob responsabilidade da respectiva instituição. Uma vez elaborado o Programa de Atendimento, o mesmo deve ser inscrito no respectivo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (art. 9 e 10 da Lei 12.594/12, BRASIL, 2012). Para a elaboração de tal Programa, por sua vez, é importante que se conte com a adesão dos colaboradores, tanto de dentro como de fora da instituição, para que ele não seja apenas um documento que atenda formalmente a parâmetros legais. O Programa de Atendimento é a organização e o provimento das condições necessárias para a execução

do atendimento socioeducativo nas unidades, conforme orientação do Projeto Pedagógico. É o instrumento que articula os diferentes setores das unidades socioeducativas para que trabalhem no mesmo sentido pedagógico, e serve como guia do trabalho cotidiano. Nesse sentido, o Programa de Atendimento Socioeducativo integra o projeto de gestão estratégica da instituição e das unidades.

Após elaborado o Programa e inscrito no respectivo Conselho de Direitos, o mesmo deve ser submetido à reavaliação a cada dois anos, como modo de manter sua atualidade e adequação (art. 90, parágrafo 3 da Lei 8069/90, BRASIL, 1990). Esta exigência, ancorada no princípio da incompletude institucional, uma das diretrizes do ECA, tem como objetivo submeter o documento ao controle externo, pois, desta forma, ele pode ser avaliado, criticado e monitorado.

Sendo assim, os indicadores relacionados a Programas de Atendimento retratam como vem acontecendo a existência, o registro e a avaliação dos Programas de Atendimento nas unidades e gestões estaduais.

Nesse sentido, destaca-se o indicador que mede a existência do Programa (3.1.1) apresenta uma nota nacional de 0,78 pontos (de 1 possível). As diferenças entre as regiões neste tema não se mostraram estatisticamente significativas e a nota nacional pode ser considerada boa. Porém, visto desde outra perspectiva, algo tão essencial e de tanta clareza normativa como a necessidade de um Programa de Atendimento para que seja possível o regular funcionamento de uma entidade socioeducativa, não vem sendo cumprido em mais de 20% das unidades pesquisadas(CEGOV, 2020, C, , p. 29-30). Assim, é possível afirmar que há necessidade de avançar na direção da consolidação dos programas de atendimento no território nacional.

Como recomendação da pesquisa, indicou-se que a gestão federal desenvolva esforços no sentido de esclarecer as gestões estaduais e diretores de unidades do SINASE quanto à necessidade de elaboração e registro dos seus respectivos Programas de Atendimento junto aos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes.

Em sequência, cabe destaque aos indicadores relacionados ao Projeto Político Pedagógico que deve ser um instrumento construído de forma coletiva pelos mais variados atores das unidades, e apresenta a proposta educativa da instituição. Nele estarão descritas as diretrizes que orientam o trabalho, os objetivos a serem alcançados, a visão que se tem sobre os adolescentes como sujeitos de direitos, os projetos e planos de ação, o monitoramento e avaliação da intervenção com os adolescentes, etc. O Projeto Pedagógico deve compor o Programa de Atendimento, e é um documento essencial para a orientação do atendimento socioeducativo aos adolescentes, devendo estar em consonância com todos os outros documentos e instrumentos institucionais, tais como o regimento interno,

as normas disciplinares, os planos individuais de atendimento, etc.

Como previsto nas várias normativas que embasam os indicadores propostos, o adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas deve frequentar atividades escolares, de capacitação profissional, artísticas e esportivas, entre outras, principalmente aquelas oferecidas pelos diferentes equipamentos e serviços públicos, como forma de efetivação do princípio da incompletude institucional. Assim, os indicadores sobre esta temática avaliavam a existência de projetos pedagógicos nas unidades socioeducativas pesquisadas e a oferta de atividades aos adolescentes.

O indicador **3.2.1**, cujas questões foram respondidas por diretores de unidades, trata da existência de projeto pedagógico e obteve a nota nacional de 0,76 em relação a 1 ponto possível. As regiões Sudeste (0,82), Nordeste (0,81) e Sul (0,77) registraram as maiores pontuações, enquanto que Centro-Oeste (0,66) e Norte (0,68) tiveram desempenho inferior à média nacional. Embora possa considerar-se positivo que 76% das unidades informem sobre a existência de projetos pedagógicos, veja-se que em outros 24% dos casos tais projetos não existem (CEGOV, 2020, C, p. 35). Considerando-se a disparidade regional, percebe-se a necessidade de se avançar neste quesito.

Além disso, no indicador **3.2.3** (formado pelas médias de Q59 e Q61, respondidas pelos profissionais de educação das unidades), registram-se dados semelhantes sobre a existência de projetos político-pedagógicos, presentes em 77% das unidades de privação de liberdade. Porém, nem sempre a existência deste projeto significa que sejam ofertadas atividades nele previstas: 74% dos diretores participantes responderam afirmativamente. No caso específico no indicador **3.2.3**, a nota nacional foi de 1,51 pontos de 2 possíveis, demonstrando a necessidade de se avançar na elaboração de projetos pedagógicos e na oferta regular das atividades planejadas (CEGOV, 2020, C).

Nesse sentido recomendou-se que é necessário o desenvolvimento de esforços de capacitação e de incentivo financeiro voltados à ampliação da oferta de atividades pedagógicas aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

A terceira dimensão da pesquisa de avaliação quantitativa realizada foi a da **Gestão do SINASE**, sistematizadas no relatório CEGO, 2020, A. Neste contexto, identifica-se que uma área central da gestão socioeducativa, que requer significativa mobilização de esforços, é a gestão de pessoas. Os recursos humanos necessários neste âmbito devem ser selecionados com cuidado e geridos de forma sistemática, de modo a que se alcance o grau de qualidade e comprometimento desejado no que se refere à prática pedagógica, e se evite a institucionalização de práticas irregulares, como se observa no histórico da área.

O tema exige do gestor esforço e conhecimento técnico, em geral, e também da Lei 12.594/12 (BRASIL, 2012), em específico. No entanto, somente a perspectiva legal não

é suficiente. É preciso dedicar esforços para organizar os processos seletivos e, desse modo, encontrar na sociedade as melhores pessoas para o trabalho na socioeducação. Selecionadas as pessoas, ou identificadas as que já estão nas instituições, é necessário realizar o acompanhamento do desempenho e o desenvolvimento de suas capacidades, por meio de programas de formação permanente. Ou seja, a gestão das instituições socioeducativas é essencialmente gestão de pessoas, em todas as dimensões que o tema envolve.

Os dados coletados na presente pesquisa demonstram que os critérios adotados para a seleção de agentes socioeducadores são insuficientes, registrando-se no indicador **1.2.1** a nota final de 5,64 em relação aos 11 pontos possíveis. Em complemento, o indicador **1.2.2** demonstra que os critérios utilizados na seleção de profissionais para as equipes técnicas são também insuficientes, registrando-se a nota de 3,18 em relação ao total possível de 8 pontos. Neste aspecto específico, é possível que uma nova normativa nacional regulamente parâmetros para a seleção de profissionais da socioeducação, o que pode contribuir, em grande medida, com processos seletivos mais qualificados (CEGOV, 2020, A, p. 39). Assim, recomendou-se que se elabore um documento sobre a seleção de pessoas para o trabalho no SINASE, com parâmetros nacionais a serem seguidos pelas gestões estaduais, e que seja submetido à aprovação do CONANDA.

De outra parte, os dados demonstram que, na maioria dos estados pesquisados, são ofertados cursos de formação inicial aos profissionais ingressantes - indicador **1.2.3a** - registrando-se a nota de 0,91 em relação ao total possível de 1 ponto. Da mesma forma, há significativa oferta de formação continuada - indicador **1.2.4a** -, registrando-se a nota de 1,63 em relação ao total possível de 2 pontos. Com relação ao indicador correspondente a características da formação continuada dos profissionais - **1.2.4b** - a nota final do país foi 12,7 em relação aos 20 pontos possíveis, demonstrando que existe oferecimento de formação continuada de forma relativamente satisfatória (CEGOV, 2020, A, p. 46). É possível que tais resultados sejam decorrentes de políticas públicas já implementadas, como a Escola Nacional de Socioeducação (ENS), o que é bastante positivo. Neste aspecto, sugeriu-se que seja dada continuidade aos esforços já desenvolvidos.

Dentro da temática recursos humanos, merecem destaque, igualmente, os dados obtidos sobre a situação de saúde dos trabalhadores do SINASE e as razões de afastamento. Os afastamentos por razões de saúde (indicador **2.1.5**) demonstram a prevalência em nível nacional das doenças de ordem física (49%), seguidas dos casos de depressão (20%), e por outros motivos menos frequentes, como estresse pós-traumático e outros, com 2% e 1%, respectivamente (CEGOV, 2020, A). De outro lado, como já referido na interpretação deste indicador, um olhar mais detalhado dos dados permite aferir que

talvez existam causas de afastamento que acumulem doenças físicas e psicológicas, ou que a causa do afastamento seja uma doença física, mas cuja origem corresponda a uma doença emocional.

O fato é que o trabalho junto ao SINASE é um potencial fator de adoecimento e isto é um importante problema para a gestão do Sistema, em especial em nível estadual. Em complemento a tal constatação, verifica-se que, no indicador **1.2.6**, 50% dos gestores estaduais respondentes informaram não existir programas de prevenção de enfermidades para os trabalhadores e outros 32% responderam não haver acompanhamento após a sua identificação (CEGOV, 2020, A, p.49). Isto pode significar que, na medida em que não são realizadas medidas preventivas em metade dos estados pesquisados, as pessoas adoecem e acabam se afastando do trabalho. Em sequência, há poucas experiências de acompanhamento dos trabalhadores identificados com enfermidades. Tudo isto repercute de forma importante no cotidiano, seja no campo financeiro, com maior custo com pessoal, seja no atendimento direto aos adolescentes.

Neste campo, a recomendação feita foi de que se priorize o tema da saúde dos trabalhadores do SINASE como ponto importante da agenda junto aos gestores estaduais de todo o País. Trocas de experiências, estratégias e medidas preventivas comuns podem contribuir para que os problemas existentes não se agravem e se busque alternativas para a sua superação.

Por fim, a dimensão final da análise quantitativa foi a **Dimensão Resultados**. Neste campo, merece destaque a situação do adolescente após cumprimento de medidas socioeducativas, sistematizadas no relatório CEVOV, 2020, D.

Os indicadores **4.1.1a**, **4.1.1b**, **4.1.2a**, **4.1.2b** e **4.1.3** do relatório quantitativo sobre Resultados, tratam do monitoramento e acompanhamento de egressos do SINASE. Como o modo de implementação da previsão legal quanto ao programa de egressos (art. 94, XVIII do ECA, BRASIL, 1990) tem recebido diversas interpretações no País, optou-se, na pesquisa, por dividir as questões expostas aos respondentes (gestores estaduais) entre perguntas sobre “monitoramento de egressos” e sobre “programas de acompanhamento de egressos”. Cabe esclarecer que “monitoramento de egressos” foi entendido como a existência de uma sistemática de trabalho que procura coletar dados durante um determinado período temporal sobre os adolescentes egressos do Sistema, acerca de vários aspectos de suas vidas. Por outro lado, entendeu-se por “programas de acompanhamento de egressos” aqueles em que os adolescentes são atendidos por determinado programa social do respectivo estado, que seja exclusivo para egressos do SINASE, ou que os tenham como público alvo. Nestes programas, os adolescentes realizam atividades e podem receber bolsa auxílio, além de outros benefícios.

Em primeiro lugar, os dados sobre monitoramento de egressos, identificados a partir dos indicadores **4.1.1a** e **4.1.1b**, mostram que ele é realizado de maneira insatisfatória, registrando-se quanto à sua existência (indicador 4.1.1a) a nota de 1,05 em relação ao total de 3 pontos. As gestões estaduais da região Sul e Sudeste informaram que não realizam qualquer tipo de coleta de informação a respeito dos egressos. Por sua vez, as notas das regiões Centro-Oeste (1,50), Nordeste (1,50) e Norte (1,17) superam a média nacional, e denotam que, na maior parte de seus estados, a função de monitoramento é delegada para ONGs conveniadas com a gestão estadual (CEGOV, 2020, D).

Em sequência, o indicador **4.1.1b** descreve as características do monitoramento de egressos, quanto à duração, tipo de informações coletadas etc. Neste caso, a nota nacional obtida foi 12,75 pontos em relação aos 19 possíveis, com destaque para a região Nordeste (13,70), cujo desempenho superou o nacional (CEGOV, 2020, D, p. 31). Portanto, a análise que se faz é de que, embora sejam coletadas algumas informações a respeito dos egressos - em alguns estados mais e em outros menos - os dados, em regra, não são organizados para produzir conhecimento sistemático sobre esse grupo. Em termos gerais, pode-se afirmar que não existe um padrão nacional sobre monitoramento de egressos, o que dificulta a produção unificada de dados.

Quanto a programas de acompanhamento de egressos, os dados coletados foram sistematizados nos indicadores **4.1.2a** (existência), **4.1.2b** (características) e **4.1.3** (acesso e permanência). Os resultados demonstram que 55% dos estados brasileiros não possuem programa de acompanhamento de egressos, sendo a nota para o País de 0,45 pontos (de 1 possível). Na região Sudeste nenhum dos estados participantes possui tal programa, ao passo que a sua existência foi identificada nas outras quatro regiões, em cerca da metade de seus estados. Em complemento, a nota nacional para o indicador 4.1.2b é de 15,34 (de um total possível de 25 pontos) (CEGOV, 2020, D, p. 34-35).

Analisando-se o conjunto dos dados, vê-se que os referidos programas são muito diferentes entre si. Destaca-se, por exemplo, que seis estados (Q62) ofertam bolsa para a realização de curso profissionalizante, com auxílios de distintos valores médios: Rio Grande do Sul (R\$ 500,00); Sergipe (R\$ 487,72); Amazonas (R\$ 400,00); Pará (R\$ 400,00); Paraíba (R\$ 250,00) e Piauí (R\$ 150,00) (CEGOV, 2020, D, p. 38). Ao mesmo tempo, metade das gestões estaduais providenciam transporte para os egressos participarem desses programas (Q63).

Em suma, pode-se afirmar que os programas de acompanhamento de egressos precisam ser aprimorados de diversas formas, por exemplo: em geral, não é constituída uma equipe mínima de profissionais para desenvolvê-los; alguns estados oferecem bolsas e cursos profissionalizantes, outros atividades de outra natureza; além disso, em poucos

estados os programas são aprovados pelos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e Adolescente.

Assim, considerando-se o conjunto dos dados sistematizados sobre monitoramento e acompanhamento de egressos e a frágil situação de programas específicos no país, recomendou-se que seja realizado um esforço a partir da gestão nacional para que sejam realizadas trocas de experiências entre os estados e que, posteriormente, seja elaborado, de forma colaborativa, um documento com parâmetros a serem seguidos nacionalmente pelo SINASE sobre acompanhamento de egressos.

Em síntese, os resultados da Pesquisa em sua primeira fase, quantitativa, revelam uma situação razoável em nível nacional, com ausência de diferenças significativas entre as cinco regiões do País. Por outro lado, os dados mais específicos por estados e o olhar mais detalhado sobre indicadores que representam diagnóstico de áreas sensíveis como as aqui relatadas, revelam muitas disparidades e diferenças entre estados. Temas básicos como a garantia do direito à saúde, a existência de projeto Pedagógico, a gestão de recursos humanos e a existência de Programas de Egressos, revelam que a realidade nacional está ainda longe de corresponder ao esperado no que se refere ao esperado na legislação do SINASE (Lei 12.594/12).

DADOS QUALITATIVOS DESTACADOS

Ao final da primeira etapa de pesquisa quantitativa, chegou-se à conclusão principal de que, embora a Lei do SINASE (Lei 12.594/12), esteja em vigência há um pouco mais de uma década, com propósito declarado de criação de um Sistema Nacional Socioeducativo e seus desdobramentos em Sistemas estaduais e municipais, no contexto atual ainda não contamos com um Sistema articulado e orgânico.

Assim, a pergunta central da segunda etapa de pesquisa qualitativa, foi compreender **por que não contamos ainda com um Sistema articulado? Onde estão as principais dificuldades para que se alcance este propósito da Lei?**

Ao sistematizar o conjunto significativo de dados, obtidos com a contribuição de muitas pessoas durante os 23 grupos focais realizados, chegou-se aos principais tópicos, que, em seu conjunto, compõem a resposta ao problema central. Assim, passa-se a apresentar os pontos principais que têm dificultado a constituição do SINASE como um sistema articulado, sistematizados no relatório CEGOV, 2021, A.

1. Fragilidade da Gestão Nacional

Ao fazer-se analisar-se os dados produzidos pela Pesquisa, é possível identificar facilmente a heterogeneidade das práticas por parte dos vários profissionais e instituições

que atuam no SINASE. Esta heterogeneidade e, mesmo desigualdade, reflete as diferenças das realidades dos diversos estados e municípios brasileiros, mas também revela ausência de uma coordenação nacional, especialmente no que se refere à construção de interlocuções entre as várias instituições atuantes em nível nacional. Certamente, um dos papéis da gestão do SINASE em seus vários níveis é a articulação do Sistema e isto, em nível nacional, ainda não encontrou um padrão adequado que permita a capilaridade da articulação nos vários níveis. Por exemplo, se em nível nacional não há um trabalho conjunto entre CNJ, CNMP e Executivo Federal, provavelmente, será bem mais difícil que em nível dos estados os atores destas três instituições recebam orientações na direção de concretizar uma ação conjunta e sistêmica.

De outra parte, também é uma tarefa de gestão a regulação de procedimentos (normatização). A Lei do SINASE (Lei 12.594/12) cumpriu um papel de regular vários temas e aspectos do atendimento socioeducativo que não contavam com orientações claras apenas a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente. Porém, a Lei do SINASE ainda é ampla em vários pontos, que precisam de regulamentação e orientação nacional. Além disso, temas novos surgiram ao longo de uma década de vigência da Lei, os quais não estão nela previstos, portanto requerem resoluções conjuntas, ou mesmo, orientações de procedimentos a serem adotados em todo o País. Um exemplo disso é o tema atual das centrais de vagas. Alguns estados já contam com esta experiência há mais tempo, mas em outros ela será construída no próximo período. Provavelmente, se não for aprovada uma normativa nacional sobre o tema, contaremos com vários modelos de central de vagas, algumas adequadas às realidades e funcionais para a manutenção da capacidade máxima institucional para execução da medida de internação, em outros, existirão problemas, os quais seriam evitados com uma orientação mais precisa interinstitucional.

Neste contexto, recomendou-se que seja realizado um planejamento de gestão nacional do SINASE, com participação das instituições nacionais envolvidas, que seja de acesso público e passível de monitoramento.

2. Permanência acerca das diferenças de concepção em relação aos fins e objetivos do SINASE

Não é de hoje que existem no Brasil diferentes concepções sobre a finalidade das medidas socioeducativas. Em apertada síntese, pode-se afirmar que predominam três visões diferentes, que apareceram entre os participantes dos grupos focais nesta pesquisa, as quais muitas vezes estão misturadas em um mesmo discurso:

- a. a ideia de predominância do caráter educativo e de inclusão social das medidas socioeducativas, estando presente a necessidade de individualização da inter-

venção em relação ao adolescente, mas com ênfase na ideia de que se trata de um sujeito de direitos em relação ao Estado e de que o Sistema deve garantir seus direitos;

- b. a ideia predominantemente punitivista, que se baseia na importância de que a medida socioeducativa tenha uma finalidade de retribuição ao adolescente em relação ao mal causado à sociedade, com ênfase na aplicação da medida socioeducativa de internação e no tempo desta internação, que deve seguir parâmetros de proporcionalidade que o juiz (em regra) estabelece em relação ao ato infracional praticado e não tanto em relação à realidade do adolescente;
- c. a ideia, ainda, “menorista”, tradição histórica das políticas sociais voltadas para a infância no Brasil, que pretende individualizar a medida socioeducativa, em regra, mas com uma finalidade de modificação do sujeito adolescente para que se torne alguém que corresponda ao esperado pelos adultos em questão, com menor ênfase na garantia de direitos e maior na preocupação com a não reincidência, também priorizando, de certa forma, a medida socioeducativa de internação.

Essas diferentes concepções, presentes em todos os níveis do SINASE, dificultam em muito a articulação do Sistema. Atrapalham, por exemplo, a relação entre juízes, promotores e defensores; dificultam a relação entre os profissionais das equipes técnicas e os juízes, quando da elaboração dos relatórios avaliativos; são geradoras de conflitos internos nas unidades de atendimento entre os membros das equipes técnicas e entre estas e os agentes socioducadores, entre outros momentos que apareceram nos relatos dos participantes da pesquisa.

Tais conflitos agravam-se pelo fato de que muitos trabalhadores do SINASE têm permanência curta no Sistema: juízes, promotores e defensores, por exemplo, que há pouco estão no SINASE, mas que são originários da atuação em outras áreas do Sistema de Justiça; trabalhadores com contratos temporários, com pouca experiência ou sem perspectiva de permanência por muito tempo no SINASE. Nestes contextos, não possuem uma formação consolidada na área socioeducativa.

Não é mais justificável a presença tão significativa de concepções diferentes, considerando que a Lei do SINASE (Lei 12.594/12) estabelece claros princípios e objetivos, além da recente decisão do Supremo Tribunal Federal, em sede do HC 143.988/2020, que revela a afirmação de vários aspectos sobre a concepção acerca da finalidade do SINASE. Mesmo assim, este tema esteve muito presente nos debates dos grupos focais e mostrou-se revelador da dificuldade de articulação do SINASE.

Neste contexto, recomendou-se que sejam realizados maiores e significativos esforços na capacitação dos vários trabalhadores do SINASE, com ênfase em debates

sobre a concepção do Sistema e das medidas socioeducativas, preferencialmente, misturando trabalhadores das várias instituições, como oriundos do Sistema de Garantia de Direitos e das instituições executoras do meio aberto e do meio fechado.

3. Fragilidade do meio aberto e dificuldade de fluxo entre o meio fechado e o aberto

Embora não tenha sido objeto específico desta pesquisa a análise dos programas do meio aberto em todo o país, mas apenas a relação entre o meio fechado e o meio aberto, tem-se plena consciência de que existem muitas experiências positivas no campo das medidas socioeducativas em meio aberto, espalhadas pelos vários municípios do país. Porém, em vários dos debates ocorridos nos grupos focais, esteve presente a crítica em relação à realidade das medidas socioeducativas em meio aberto. Estes problemas apontados, podem ser sintetizados em quatro grupos de críticas que aqui se apresentam:

- a. Falta de confiança dos Juízes em aplicar medidas em meio aberto, diante da fragilidade dos programas de atendimento nos municípios. Em alguns casos, clara preferência pelas medidas de meio fechado.
- b. Fragilidade da rede de suporte das demais políticas públicas às medidas em meio aberto. Pouca oferta de soluções de integração dos adolescente em relação à escola, a programas de de profissionalização, ou a atendimentos na área da saúde;
- c. Preocupação das equipes do meio fechado com seus respectivos trabalhos, os quais seriam colocados em risco quando os adolescentes progredem para o meio aberto, frente a todas as fragilidades que as medidas no meio aberto apresentam.
- d. Problemas claros de falta de fluxo entre o meio fechado e o meio aberto, revelando ausência de articulação do Sistema, por exemplo quando adolescentes progredem para o meio aberto e ficam intervalos de tempo significativos até ingressarem nos programas de medidas em meio aberto para os quais foram encaminhados.

O conjunto de tais críticas compõem um contexto de quase concordância geral de que na realidade atual do meio aberto encontra-se um nó crítico de fragilidade do SINASE em todo o País.

Nesse contexto, recomendou-se a elaboração de um plano estratégico nacional, por parte do SINASE, mas em conjunto com o SUAS, para fortalecimento dos programas de medidas socioeducativas em meio aberto, especialmente quanto a orientações normativas nacionais, ampliação de financiamento e capacitação dos profissionais de forma conjunta com o meio fechado.

4. Ausência de Co-financiamento federal para o SINASE

Em alguns grupos focais tornou-se evidente, como uma fragilidade do SINASE relacionada à sua falta de articulação enquanto Sistema, a ausência de um financiamento básico federal para custeio. Como é de conhecimento de todos, os estados são os principais responsáveis pelo custeio e manutenção das unidades de internação e semiliberdade em todo o país. O meio aberto, por sua vez, conta com uma parte (ainda que insuficiente) de financiamento federal por meio do SUAS, mas é mantido majoritariamente pelo financiamento dos municípios.

Esta fragilidade orçamentária é compreendida como falta de priorização do SINASE pelo Poder Executivo Federal e se reflete em dois problemas principais:

- a. Fragilidade na contratação de pessoal por parte de vários dos órgãos gestores estaduais, que, por contarem com poucos recursos, não têm conseguido manter pessoal permanente;
- b. Precariedade das condições de trabalho nas instituições executoras, por ausência de recursos suficientes para manutenção dos prédios e compra de materiais pedagógicos de consumo. Assim, dormitórios, banheiros, espaços escolares e de lazer, necessitam de manutenção constante. A falta de recurso leva à precarização e à baixa qualidade dos serviços prestados.

Considerando-se que o financiamento adequado de políticas públicas está diretamente relacionado à possibilidade de atingir-se os resultados esperados, evidencia-se nesta pesquisa que não se atinge os resultados esperados para o SINASE, em parte, por ausência de financiamento, em especial para o custeio.

Neste contexto, recomendou-se que sejam empenhados esforços no sentido da viabilização de um financiamento federal para o custeio do SINASE, o que envolve a mobilização de todos os seus integrantes no país, especialmente aqueles que atuam em nível federal.

5. Permanência de relatos de violência contra os adolescentes

Em alguns dos grupos focais realizados nesta fase da pesquisa foram relatados episódios de violência contra o(a)s adolescentes, quase como se estivessem naturalizados pelas pessoas que cotidianamente vivenciam ou recebem informações de fatos desta natureza.

Tais relatos dividem-se em episódios de violência policial na apreensão de adolescentes e episódios de violências dentro das unidades de internação.

Sabe-se que a violência praticada contra o(a)s adolescentes nas duas situações relatadas está envolta em grande complexidade e soluções para este problemas também

exigem complexas estratégias. Porém, não é possível que não se dê o devido destaque neste texto ao fato de que, após mais de dez anos de vigência da Lei do SINASE (Lei 12.594) e mais de trinta anos do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 9069/90), ainda existam tais práticas espalhadas pelo país, as quais são consideradas corriqueiras ou normalizadas pelos trabalhadores do SINASE em suas várias instituições.

Neste contexto, recomendou-se que seja criado um observatório nacional sobre violência praticada contra adolescentes no SINASE (pode somar-se ao observatório das mortes dentro do Sistema, recomendado na pesquisa quantitativa), que tenha a função de registrar e auditar todos os episódios ocorridos e relatados, de forma a certificar-se de que as providências legais cabíveis tenham sido tomadas. Recomendou-se, ainda, que sejam amplamente difundidas capacitações para os operadores do SINASE nos vários níveis sobre formas não violentas de solução de conflitos e modos de limitação da violência praticada.

Como síntese da etapa qualitativa da Pesquisa cabe se destacar que foi uma experiência de sucesso a estratégia de realização dos grupos focais *online*. Assim, sugere-se que se promova de forma regular iniciativas de capacitação *online* dos vários trabalhadores do SINASE, com ênfase em debates sobre a concepção do Sistema e das medidas socioeducativas, preferencialmente, misturando trabalhadores das várias instituições, como oriundos do Sistema de Garantia de Direitos e das instituições executoras do meio aberto e do meio fechado, com o objetivo de trocar experiências e informações e, sobretudo, alcançar consensos a partir de rodadas de discussão mediadas por profissionais designados para tal finalidade.

Ao final da pesquisa, desde o lugar de pesquisadores(as), os sentimentos e pensamentos são múltiplos. Se, por um lado, é uma efetiva conquista contarmos com relatórios sistematizados com dados quantitativos e qualitativos que refletem o panorama nacional do SINASE, com toda a fragilidade de dados com a qual nos deparamos. Por outro, os dados existentes demonstram o quanto ainda está para ser feito na direção da garantia de direitos mínimos aos adolescentes que se encontram no cumprimento de medidas socioeducativas de internação e semiliberdade. Por mais difícil que seja a realidade, ela é um ponto de partida a partir do qual se pode planejar intervenções, políticas públicas e movimentos institucionais, sejam políticos ou jurídicos. Nosso papel, como geração historicamente situada, é resistir frente aos riscos de retrocesso e na garantia de mínimos padrões já conquistados. Que nossa utopia nos guie na construção de uma realidade mais justa para os adolescentes brasileiros, os quais são de responsabilidade das famílias, da sociedade e do estado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei n. 8.069*, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL. *Lei n. 12594*, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

CEVOV (Centro de Estudos Internacionais sobre Governo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul). **PRODUTO 03 - RELATÓRIO DE PESQUISA - AVALIAÇÃO DA DIMENSÃO GESTÃO DO SINASE: ETAPA 01 (SURVEY)**, 2020 - A.

CEVOV (Centro de Estudos Internacionais sobre Governo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul). **PRODUTO 04 - RELATÓRIO DE PESQUISA - AVALIAÇÃO DA DIMENSÃO ENTIDADES DO SINASE: ETAPA 01 (SURVEY)**, 2020 - B.

CEVOV (Centro de Estudos Internacionais sobre Governo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul). **PRODUTO 05 - RELATÓRIO DE PESQUISA - AVALIAÇÃO DA DIMENSÃO PROGRAMAS DO SINASE: ETAPA 01 (SURVEY)**, 2020 - C.

CEVOV (Centro de Estudos Internacionais sobre Governo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul). **PRODUTO 06 - RELATÓRIO DE PESQUISA - AVALIAÇÃO DA DIMENSÃO RESULTADOS DO SINASE: ETAPA 01 (SURVEY)**, 2020 – D

MÉNDEZ, Emílio Garcia. *Infância e Cidadania na América Latina*. São Paulo: Ed. HUCITEC, 1996.

CAPÍTULO 6

DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES, OPERADORES E ENTIDADES DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

Data de aceite: 18/01/2023

Evandro Luis Santos de Jesus

Jorge Henrique Valle dos Santos

Maria Fausta Cahayba Rocha

“A punição e o afastamento da vida pública dos agentes corruptos pretendem fixar uma regra proibitiva para que os servidores públicos não se deixem induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado.”

Platão, A República.

A política social pública de atendimento socioeducativo, pela especialidade do seu destinatário, adolescentes e jovens adultos em circunstância de cumprimento de medidas socioeducativas, exige serviços públicos singulares, competências bem definidas e responsabilidades compartilhadas entre a União, o Distrito

Federal, os estados e os municípios. Em 18 de janeiro de 2012 foi instituído, através da Lei 12.594/2012, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, sigla que dá nome à lei que o criou e que regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. A fim de colocar suas normas e princípios em prática, o sistema socioeducativo demanda a atuação de inúmeros colaboradores com diversas e distintas funções e competências, nominados sobre o gênero de servidores públicos.

O SINASE - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo traduz-se no conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que regulam a execução de medidas socioeducativas, onde se incluem os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei, consoante conceitua o § 1º, art. 1º, da Lei 12.594/2012,

conhecida por lei do SINASE.

A aludida lei, em seu Capítulo VI, artigos 28 e 29, estabeleceu as medidas aplicáveis aos gestores, operadores e agentes públicos, bem como às entidades de atendimentos governamentais e não governamentais em razão de desrespeito e/ou do não cumprimento integral das diretrizes e determinações nela previstas, descrevendo como sujeito ativo que se enquadre na norma qualquer pessoa física e/ou jurídica, agente público ou não responsável pelo atendimento socioeducativo ofertado e em todas as esferas da administração pública ou privada. (BRASIL, 2012).

A utilização dos conceitos de responsabilidade e responsabilização na Administração Pública brasileira teve origem a partir do termo inglês *accountability*, o qual de acordo com Oszlak (2005) se refere à obrigação de prestar contas, voluntariamente assumidas por um sujeito, sem necessidade da intervenção de um terceiro para exigí-la, pois a obrigação faz parte dos valores pessoais e, também da cultura, prescindindo da exigibilidade por outros.

Para Mozzicafreddo (2002 apud Araújo, 2000), o conceito de *accountability* está imbricado na obrigação de responder pelos resultados de ato ou omissão, relativos ao controle orçamentário e organizacional dos atos administrativos, ao respeito pela legalidade dos procedimentos e à responsabilização pelos resultados da execução de uma determinada política pública, como exemplo a responsabilização pelos resultados da política social pública de atendimento socioeducativo.

Neste sentido, responsabilidade e responsabilização, além de apresentarem significado distinto do termo inglês, apresentam uma diferenciação temporal entre si. O primeiro cinge-se às responsabilidades continuadas no presente, enquanto o segundo traz a noção de passado, de responsabilização pelo ato ou omissão já praticado.

Distingue-se a responsabilidade assumida por um agente da responsabilização exigida e imposta ao agente (que deve prestar contas de seus feitos). Enquanto aquele é responsável (responsabilização assumida) por produzir e entregar certos bens ou serviços à sociedade, esta mesma sociedade pode pleitear que o agente responda (responsabilização exigida) pelo cumprimento da responsabilidade assumida, responsabilizando-o pelas consequências e resultados, face aos compromissos aceitos.

Transportando para o atendimento socioeducativo as dimensões da responsabilidade assinalados por Mozzicafreddo (2002), construiu-se a tabela abaixo:

Dimensão organizacional	Dimensão política e institucional	Dimensão contratual
<p>Definição clara das responsabilidades dos gestores, operadores e das entidades de atendimento socioeducativo, bem como dos mecanismos e critérios para a apreciação destas responsabilidades.</p> <p>Fiscalização e controle (interno e externo) político, organizacional e orçamentário-financeiro das ações de forma sistemática e frequente.</p> <p>Respeito aos princípios da Administração Pública, do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE.</p> <p>Responsabilização pelos resultados e consequências das políticas, programas, serviços e ações de atendimento socioeducativo.</p> <p>Respeito às determinações legais previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei 12.594/2012, assim como nas normativas internacionais de que o Brasil é signatário no que se refere ao planejamento, gestão e execução do atendimento socioeducativo, bem como ao controle institucional e social das ações.</p> <p>Delegação e imputação das competências dos entes federados, poderes constituídos, instituições e atores no que tange ao atendimento socioeducativo</p> <p>Participação de toda a comunidade socioeducativa e da população em geral na deliberação, gestão, monitoramento e avaliação do atendimento socioeducativo.</p>	<p>Existência de procedimentos e instrumentos claros que orientem e legitimem o atendimento socioeducativo bem como garantam a promoção, a proteção e a defesa dos direitos dos adolescentes atendidos e de suas famílias.</p> <p>Obrigações de prestar contas e de dar transparência às ações, principalmente no que se refere à utilização de recursos.</p> <p>Oferta de um atendimento socioeducativo eficiente, eficaz e de qualidade.</p> <p>Obrigações de reparar os danos causados pela inexistência, insuficiência, ingerência ou mau funcionamento das políticas e programas de atendimento socioeducativo.</p> <p>Definição clara das sanções administrativas e/ou criminais quando da comprovação de culpa ou dolo individual ou organizacional.</p> <p>Desempenho profissional adequado por parte dos órgãos e agentes públicos no planejamento, gestão e execução do atendimento socioeducativo.</p>	<p>Definição clara das regras de regulação e solução dos conflitos por meio de via jurídica.</p> <p>Estabelecimento de um projeto ético-político que estimule e faça cumprir o controle, a fiscalização e a responsabilização dos atos e das ações estatais relativas ao atendimento socioeducativo.</p>

Fonte: Adaptado de Mozzicafreddo (2002). (Curso Parâmetros e Gestão do Atendimento Socioeducativo, da Escola Nacional de Socioeducação – ENS.)

A Administração Pública, seus agentes e entidades governamentais, considerando as políticas e programas de atendimento socioeducativo, devem observar e alinhar-se conforme os princípios contidos não só nas normas e legislação nacionais como o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Resolução N° 119 do Conanda e a Lei do SINASE, senão também naqueles dispostos nas normativas internacionais das quais o Brasil é signatário como, por exemplo, as Diretrizes das Nações Unidas para a prevenção da Delinquência Juvenil (1985), as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores (1988), as Regras das Nações Unidas para a Proteção de Jovens Privados

de Liberdade (1989) e as Regras das Nações Unidas para Medidas não Privativas de Liberdade (1990).

Sob uma perspectiva operacional (SARAVIA, 2006), política pública consiste num sistema que delinea ações ou omissões, preventivas, construtivas ou corretivas, com o propósito de manter ou modificar a realidade de um ou de vários setores da sociedade, através da definição de metas, estratégias de atuação, instrumentos, previsão e alocação dos recursos necessários a consecução dos objetivos delineados.

Assim, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei 12.594/2012 ordenaram os direitos dos quais são credores os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e os deveres do Estado na concretização desses direitos, fazendo prevalecer a obrigação precípua da Administração Pública no que tange a efetivação destes direitos.

Está implícito nesse dever estatal a adoção de políticas públicas básicas e especiais que efetivem estes direitos e que visem a sua promoção, proteção e defesa a partir de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais desenvolvidas e implementadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, na medida de suas competências (ECA, 1990 art. 86).

Torna-se imprescindível a existência de uma cultura de planejamento governamental na Administração Pública e, conseqüentemente, no Atendimento Socioeducativo. A ausência de planejamento dificulta ou impede e fixação clara de objetivos e metas e, por conseguinte, a atribuição de responsabilidades pelos resultados obtidos em uma determinada política, programa ou serviço públicos.

Do mesmo modo, se o agente governamental não tem conhecimento preciso do que se busca alcançar, dos recursos que estão disponíveis, do tempo e também das metas definidas para o alcance dos objetivos estabelecidos, não terá condições de assumir algum tipo de responsabilidade e/ou compromisso, dificultando a fiscalização, exigência e responsabilização dos infratores pelo descumprimento das normas que instruem sua conduta.

Um exemplo ilustrativo e trágico de Responsabilidade Civil do Estado ocorreu em São Paulo, em setembro de 2010. Um adolescente cumprindo medida socioeducativa de internação morreu em 2003 depois de ter mais de 70% de seu corpo queimado em um incêndio, numa das unidades do extinto Complexo Tatuapé, a Fundação Casa.

Em 2010, aquela unidade do Estado de São Paulo foi condenada a pagar uma indenização de aproximadamente 400 mil reais à família do adolescente. Ficou comprovado que a unidade de Tatuapé não era preparada ou equipada para combater incêndios e sequer possuía alvará de funcionamento do Corpo de Bombeiros. Tanto o juiz de primeira instância como o Tribunal de Justiça de São Paulo reconheceram a responsabilidade da Fundação

CASA em garantir a vida e integridade física dos adolescentes e jovens adultos privados de liberdade que se encontravam sob a guarda da unidade (CONNECTAS. Direitos Humanos).

Inobstante seja competência primária do Poder Executivo a formulação e a execução de políticas públicas para o atendimento socioeducativo, as esferas de Poder ainda invocam o princípio da reserva do possível para tentar explicar a omissão em questões afetas aos direitos fundamentais (Osvaldo Canela Junior, 2011).

Decisão sobre o impasse cabe ao Poder Judiciário, ainda que excepcionalmente, para determinar a implementação daquelas políticas sempre que os órgãos competentes vierem a prejudicar por omissão a eficácia dos direitos fundamentais dos cidadãos, principalmente nos casos definidos na Constituição Federal e especialmente relacionados ao princípio da dignidade da pessoa humana, erigido a fundamento da República Federativa do Brasil.

Neste sentido, não é possível alegar indisponibilidade orçamentária (princípio da reserva do possível) como argumento para justificar o descumprimento das leis que disciplinam e garantem os direitos e garantias fundamentais das quais as crianças e adolescentes são titulares.

Na Administração Pública brasileira, os sujeitos destinatários da norma contida nos arts. 28 e 29 da multicitada lei, passíveis de responsabilização, são os agentes públicos operadores do Sistema Socioeducativo nos diversos níveis (desde os agentes políticos e gestores até os profissionais que atuam diretamente na execução das medidas socioeducativas dentro das unidades e programas).

A Lei do SINASE alberga instrumentos e instituições legais que disciplinam a responsabilização e punição de situações de ação ou omissão do agente público, contudo essa possibilidade de punição não de nortear ou motivar a conduta do agente, mas sim sua intenção e vontade livre de construir resultados que transforme positivamente a vida da pessoa a quem presta sua atuação profissional, no caso, o socioeducando.

A Constituição Federal prevê que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos serão responsabilizadas pelos danos que seus agentes vierem a causar a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o agente nos casos de dolo ou culpa (responsabilização administrativa, civil ou criminal do agente). Destarte, pela legislação pátria, o Estado responde objetivamente quando assume o risco por determinada ação e subjetivamente por omissão ao deixar de realizar ação de sua competência.

Impõe-se, portanto, uma ação do Estado que defina responsabilidades, a fim de que se possa exigir a efetivação de direitos e reparação de danos decorrentes de atos ou omissões dos agentes públicos. Nesse sentido “quem tem responsabilidade para com algo, ou alguém, também deve estar sujeito à responsabilização pelo desempenho e resultado

de suas ações” (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

A responsabilização dos agentes e órgãos estatais torna-se mais precisa à medida que suas atribuições, competências e objetivos são mais regrados, melhor especificados e menos discricionários. Todavia, existe atualmente uma tendência a concessão de maior discricionariedade aos agentes estatais, com o objetivo e sob o fundamento de dar maior celeridade e flexibilidade à gestão no atendimento das demandas da população. Com isso, a garantia da participação social na formulação de políticas públicas, o controle de possíveis abusos de poder, da delegação de responsabilidades, do auto referenciamento do Estado e das diversas formas de corrupção, tornou-se extremamente difícil (OSZLAK, 2003).

A fim de instrumentalizar essa responsabilização dos agentes e entidades, a retro mencionada Lei n.12.594/2012 (SINASE), nos seus artigos 28 e 29, prevê a responsabilização dos Gestores, Operadores e Entidades de Atendimento que atuam no sistema socioeducativo.

Todos aqueles que atuam na gestão, operação ou no atendimento, por si ou representantes governamentais ou não governamentais, das demandas relativas ao sistema socioeducativo, deverão pautar as suas atuações, segundo os norteamientos que envolvem a matéria, avaliando a sua execução, não permitindo violações, sob pena de serem responsabilizados criminal e civilmente, nos termos do art. 97, da Lei n.8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Entretanto, como bem assevera Careli et al (2014), a Lei do SINASE, compartilhou a responsabilidade na execução das medidas socioeducativas e, para tanto, foi necessário também definir não apenas meios de avaliação de sua implementação, mas também os devidos critérios de fiscalização e responsabilização, no que diz respeito às omissões e deficiências dos serviços, bem como das pessoas e entidades, integrantes ou não da administração pública.

O sistema jurídico pátrio impõe regras, princípios e condutas às pessoas jurídicas públicas ou privadas que atuam na gestão, operacionalização ou no atendimento socioeducativo, estabelecendo mecanismos de controle para salvaguardar os Direitos Fundamentais dos socioeducandos, por intermédio de uma administração que atenda aos critérios da probidade e da eficiência, e ainda preservando os interesses públicos. Proceder contrário ao prescrito produz atos viciados, pelo desvio do poder concedido pela legislação, fazendo com que estejam sujeitos às implicações decorrentes.

É imperiosa a necessidade da responsabilização daqueles que exercem uma parcela de poder no atendimento socioeducativo e dela faz mau uso, em detrimento do interesse público, na medida em que é uma das patologias mais crônicas e frequentes da Administração Pública, consistindo no uso de uma competência em desacordo com a

finalidade que lhe preside a instituição (1981).

A Lei do SINASE realiza uma distinção entre a responsabilização das entidades governamentais e das não governamentais, seguindo o rito estabelecido no art. 97, da Lei nº 8.069/90.

Caso as violações sejam realizadas por representantes da gestão, da operação ou das entidades de atendimento, em todas as esferas de poder político, ficam sujeitos, após processo judicial com ampla defesa e contraditório, às medidas previstas naquele artigo 97, I do estatuto, quais sejam: a) advertência; b) afastamento provisório de seus dirigentes; c) afastamento definitivo de seus dirigentes; d) fechamento de unidade ou interdição de programa.

Por outro lado, comprovadas as violações atribuídas às entidades não governamentais, também após procedimento judicial com as mesmas garantias e direitos, a sentença implica na aplicação das seguintes medidas: a) advertência; b) suspensão total ou parcial do repasse de verbas públicas; c) interdição de unidades ou suspensão de programa; d) cassação do registro.

Consoante Tavares (2019), as medidas delineadas no multicitado art. 97, da Lei n. 8.069/90 estão dispostas em ordem crescente de severidade e não há critério predeterminado para a sua aplicação, devendo o magistrado considerar a conduta praticada e alcance da medida ao optar, no caso concreto, entre as providências delineadas no aludido dispositivo legal, por aquela que se mostre suficientemente eficaz a espancar a ilegalidade apurada.

A norma estatutária, no art. 97, §1º, estabelece que a hipótese de reiteradas infrações cometidas por entidades de atendimento, que coloquem em risco os direitos que asseguram, deverá ser comunicada ao Ministério Público ou ser representada perante autoridade judiciária competente para as providências cabíveis, inclusive suspensão das atividades ou dissolução da entidade.

Conforme Careli et al (2014), a norma não traz um rol taxativo dessas providências elencadas no art. 97, §1º, do ECA, mas chama a atenção e exemplifica com duas drásticas medidas, quais sejam a suspensão das atividades e até mesmo a dissolução da entidade, a indicar a possibilidade de adoção de quaisquer outras providências que sejam suficientes e necessárias para garantir a eliminação dos riscos do funcionamento deficiente aos direitos dos destinatários do serviço.

No que diz respeito à responsabilização, a norma estatutária, no seu art. 97, §2º, determina ainda que as pessoas jurídicas de direito público e as organizações não governamentais responderão pelos danos que seus agentes causarem às crianças e aos adolescentes, quando restar caracterizado o descumprimento dos princípios norteadores das atividades de proteção específica, em atenção aos ditames preconizados na

Constituição Federal (art. 37, § 6º) e o próprio Código Civil (art. 927).

Como bem assevera Tavares (2019), muito embora sejam os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente que realizem o controle quanto ao registro e à inscrição dos programas executados pelas entidades de atendimento, tais instituições estão sujeitas à fiscalização do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares (arts.90, §1º, 91 e 95, do ECA).

Assim, poderão fazer a fiscalização das entidades de atendimento socioeducativo, representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares e acaso obtenham provas indiciárias ou materiais que comprovem o descumprimento das obrigações naquelas entidades, deverão instaurar procedimentos para averiguação dos fatos e provocar o juízo da infância e juventude competente para apreciar e julgar as ações decorrentes de irregularidades nas entidades de atendimento (arts. 90 e 148, V, do ECA), para a adoção das medidas previstas no art. 97 e segundo o rito estabelecido nos arts. 191 a 193, todos do ECA.

É importante evidenciar que nada obsta a qualquer cidadão que tenha conhecimento sobre violações no dever poder das entidades de atendimento socioeducativo noticiar aos representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário e dos Conselhos Tutelares, com atribuição de realizar a fiscalização, para que cumpram o seu mister, podendo fazê-lo igualmente, inclusive, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, caso tenha acesso a informação sobre qualquer violação de direitos por parte dos representantes das entidades de atendimento.

Careli et al (2014) lecionam, com propriedade, que o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que é de competência dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente proceder à inscrição dos programas de atendimento das entidades governamentais e não governamentais que prestam atendimento socioeducativo (art. 90, § 1º), sendo que, relativamente às não governamentais, somente poderão funcionar depois do seu registro (art. 91), cuja renovação será reavaliada periodicamente, nos termos do disposto na lei municipal. Logo, não se esgotam e nem demandam intervenção direta do Judiciário a adoção das medidas previstas, sendo competente o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente para cassar ou não renovar a autorização de funcionamento dos programas ou mesmo o registro dessas entidades, impedindo o seu funcionamento. Pode, ademais, e sem prejuízo da reavaliação periódica, instaurar procedimento administrativo, a qualquer tempo, para avaliar o funcionamento dessas entidades e a execução dos seus programas de atendimento, notadamente quanto ao cumprimento das normas de referência (arts. 90, § 3º e 91, § 2º, ECA, c/c os arts. 11 e 12, da Lei do SINASE).

Tavares (2019), inclusive, assevera que é comum que haja a previsão nos regimentos

internos dos aludidos Conselhos Municipais sobre designação de comissão destinada à avaliação dos requerimentos de inscrição de programas, sendo ainda responsabilidade daqueles a realização de visitas à entidade postulante, bem assim a consequente elaboração de parecer sobre o deferimento ou não do aludido pedido.

O procedimento de apuração de irregularidades em entidade governamental e não governamental terá início mediante portaria da autoridade judiciária ou representação do Ministério Público ou do Conselho Tutelar onde conste, necessariamente, resumo dos fatos. Havendo motivo grave, poderá a autoridade judiciária, ouvido o representante do Ministério Público, decretar liminarmente o afastamento provisório do dirigente da entidade, mediante decisão fundamentada (art. 191, do ECA).

A autoridade judiciária, ao realizar pessoalmente a fiscalização, constatada a irregularidade, terá a faculdade de dar início ao procedimento judicial, mediante portaria, além de encaminhar a notícia das irregularidades que tomar conhecimento ao representante do Ministério Público a fim de que este decida sobre a oferta da representação ao juízo, sendo tal atitude mais coerente com o princípio da imparcialidade do magistrado em virtude do fato de que a própria autoridade judiciária proferirá a decisão sobre o caso.

O conselho tutelar ou representante do Ministério Público, tão logo tenham indícios ou comprovação das violações por representantes das entidades governamentais ou não governamentais, oferecerão representação ao juízo competente, descrevendo o resumo dos fatos que caracterizam as irregularidades, e, em havendo motivo grave, deverão descrever a razão de ser da necessidade da decretação liminar do afastamento do dirigente da entidade.

O representante do Ministério Público, como bem descreve Maciel (2014, p.952), além da sua legitimidade para propor a representação, evidenciada no art. 191, do ECA, poderá inspecionar as instituições públicas e privadas, sob a sua área de abrangência e adotar medidas de cunho administrativo ou interno com o propósito de sanar as irregularidades, podendo instaurar procedimento administrativo ou sindicância, nos quais buscará informações, documentos, testemunhos e outras diligências que se fizerem indispensáveis para formar a sua convicção (art. 201, VI, VII e XI, do ECA). Além disso, verificadas as irregularidades, poderá efetuar recomendação, visando a melhoria do serviço, com prazo fixado e caso não seja removida a irregularidade apontada, não restará alternativa senão a de propor a representação ou ação civil pública (arts. 191 e 201, V, do ECA) para a defesa da sociedade e dos interesses dos adolescentes ou jovens adultos em cumprimento de medidas socioeducativas.

Seguindo o rito estabelecido no ECA, em seus arts. 192 e 193, o dirigente da entidade será citado para, no prazo de dez dias, oferecer resposta escrita, podendo juntar

documentos e indicar as provas a produzir.

Apresentada ou não a resposta, e sendo necessário, a autoridade judiciária designará audiência de instrução e julgamento, intimando as partes.

Salvo manifestação em audiência, as partes e o Ministério Público terão cinco dias para oferecer alegações finais, decidindo a autoridade judiciária em igual prazo.

Em se tratando de afastamento provisório ou definitivo de dirigente de entidade governamental, a autoridade judiciária oficiará à autoridade administrativa imediatamente superior ao afastado, marcando prazo para a substituição.

Antes de aplicar qualquer das medidas, a autoridade judiciária poderá fixar prazo para a remoção das irregularidades verificadas. Satisfeitas as exigências, o processo será extinto, sem julgamento de mérito.

A multa e a advertência serão impostas ao dirigente da entidade ou programa de atendimento.

Verifica-se que a aplicação das penalidades estabelecidas para as violações dos representantes das entidades de atendimentos governamentais ou não governamentais que violem o quanto preconizado no art. 28, da Lei do SINASE, receberão as penalidades previstas no art. 97, do ECA, após devido processo legal, com ampla defesa e contraditório, como já mencionado, com direito a recurso da decisão proferida, nos termos do art. 198, do ECA.

Digno de nota que as violações a outras normas civis, penais e administrativas que ocorram praticadas por representantes das entidades governamentais ou não governamentais, implicarão em análises particulares quanto à responsabilização, que são independentes.

Conforme Ramidoff (2017), no que diz respeito à responsabilização criminal dos gestores, operadores e prepostos de entidades de atendimento governamental e não governamental, impõe-se a observância das regras procedimentais descritas no ECA, mas dependerá da apuração criminal a ser levada a cabo não só pelo regramento estatutário, mas, também, pela legislação penal, observando que será aplicada a parte geral do Código Penal, em sintonia com os ditames do Código de Processo Penal com ação penal de iniciativa pública e incondicionada relativamente aos crimes previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente decorrentes de irregularidades nas entidades de atendimento ou às infrações administrativas decorrentes do descumprimento das normas de proteção à criança e ao adolescente (arts. 225 a 227; 230 a 236; 243; 245 a 247 e 152, todos do ECA, c/c art. 12, do Código Penal – CP).

O procedimento acima descrito para apuração e responsabilização do agente está intrinsecamente atrelado ao art. 29 da mesma e multicitada lei e ao conceito de improbidade

administrativa e a legislação que a disciplina e define.

Dispõe o art. 29 da Lei do SINASE:

Art. 29. Àqueles que, mesmo não sendo agentes públicos, induzam ou concorram, sob qualquer forma, direta ou indireta, para o não cumprimento desta Lei, aplicam-se, no que couber, as penalidades dispostas na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

No Estado Democrático de Direito, como o nosso, a Constituição Federal é o parâmetro que deve ser observado. As leis infraconstitucionais devem estar em sintonia com a Lei Maior. No caso em exame, o art. 29, da Lei nº 12.594/2012 nos remete às penalidades impostas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), derivada do art. 37, caput, da Constituição Federal. Assim, o artigo supra estabelece a simetria e a responsabilização e punição de todos que, mesmo não sendo agentes públicos, induzam ou concorram, sob qualquer forma, direta ou indireta para o não cumprimento daquela lei por suas atividades, além da obrigação de prestação de contas de suas ações aos cidadãos e a outras instituições.

Ensina Moreira Neto (1995, p.70), com razão, que os recursos públicos devem ser gastos com parcimônia e eficiência. Qualquer gasto inadequado retrata uma ineficiência que é considerada imoral, vez que reflete uma falta de responsabilidade e compromisso com os recursos estatais. Isso estimula a realização de ações, atividades, serviços e contratações de duvidosa necessidade em detrimento de obras e serviços prioritários. Assim, uma inversão de prioridade gera graves consequências para o cidadão mormente quando são subtraídos ou desviados recursos de áreas como a saúde, educação, atendimento a crianças e adolescentes etc...

Ainda que não se deva aprofundar sobre a questão da discricionariedade do administrador público para a prática dos atos administrativos, o fato é que, no sistema legal vigente, há manifesta mitigação do poder discricionário, ou, no mínimo, uma vinculação bastante acentuada de suas decisões no tocante às alternativas possíveis reguladas por lei. Dessa forma, qualquer desvio, gasto desnecessário, ineficiente, com dispensa de licitação, apesar da discricionariedade do administrador público, pode afetar direitos fundamentais dos cidadãos.

O interesse público haverá sempre de prevalecer, ainda que haja a necessidade de valoração pessoal do administrador. A discricionariedade do administrador sempre deverá atender ao fim da lei, o interesse público. Assim, o administrador só pode escolher suas prioridades de forma discricionária após atender o básico. Até que o faça, fica proibida a destinação de recursos para finalidades outras, cuja natureza se distancie das necessidades

fundamentais dos administrados.

Os nossos Tribunais pátrios, em sua jurisprudência, reconhecem a possibilidade de o Judiciário avaliar a conveniência e oportunidade dos atos realizados pelo Executivo, vez que o gestor não pode se afastar do que estabelece a lei. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL AÇÃO CIVIL PÚBLICA ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO. 1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador. 2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas. 4. Recurso especial provido. (STJ. 2ª T. REsp 493811, Rel. Min. Eliana Calmon. J. em 11/11/03, DJU em 15/03/04). (BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 2ª T. Resp).

AÇÃO CÍVEL PÚBLICA. ECA Obrigação de o estado-membro criar, instalar e manter programas destinados ao cumprimento de medidas socioeducativas de internação e semiliberdade destinados a adolescentes infratores. Inclusão necessária no orçamento. Tem o estado o dever de adotar as providências necessárias à implantação. A discricionariedade, bem como o juízo de conveniência e oportunidade submetem-se à regra da prioridade absoluta insculpida no art. 4º do ECA e no art. 277 da CF. Recurso desprovido, por maioria. (TJRS. 7ª C.Civ. AC 597097906 RS Rel. Des. Sérgio Fernando de Vasconcelos Chaves J. em 22.04.1998). (BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL).

Nesse contexto, a responsabilização administrativa introduzida pela Lei n.º 8.429/1992 e mencionada na Lei n.º 12.594/2012 alcança, não somente os administradores, mas também, conforme expresso no artigo comentado – que reafirma princípio estabelecido no art. 3º da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) –, os terceiros que, embora não tenham a condição de agentes públicos, “induzam ou concorram, sob qualquer forma, direta ou indireta, para o não cumprimento desta Lei”.

A Lei n.º 8.429/92 conceitua o ato de improbidade administrativa, os sujeitos ativo e passivo, as penalidades cabíveis, bem como, regulamenta o procedimento administrativo e o processo judicial para investigação e as penalidades previstas para o agente público infrator.

Segundo a Lei de Improbidade existem três tipos de condutas ou modalidades de agir do infrator, descritas, respectivamente no caput dos artigos 9º, 10º e 11º, a saber: os atos de improbidade administrativa que redundem no enriquecimento ilícito, que causem prejuízo ao erário e que atentem contra os princípios da administração pública. Os incisos de cada artigo pormenorizam vários tipos de condutas improbas, elencando-as de forma exemplificativa, como se infere do vocábulo “notadamente” inserido ao final do tipo de cada

enunciado do *caput* dos artigos, que retira-lhes a presunção de taxatividade.

É extremamente relevante ressaltar que nem todo ato de improbidade administrativa vai redundar em enriquecimento ilícito do agente público ou prejuízo ao erário.

Sujeito passivo imediato ou vítima do mau agente público é a administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e as entidades particulares que tenham participação de dinheiro público em seu patrimônio ou receita, conforme prescreve o art. 1º e seu parágrafo único. A sociedade figura, em sentido *lato*, como vítima mediata, pois é sempre atingida indiretamente pelas consequências de qualquer diminuição do erário público.

É agente público, assim entendido, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades que figuram como sujeito passivo do ato de improbidade administrativa. Abarca não só os servidores públicos, como também, os membros de Poderes ou agentes políticos.

Discorrendo acerca do ato de improbidade elencado no artigo 11, da multicitada Lei nº 8.429/92 Pedro Roberto Decomain, em obra *Improbidade Administrativa* (2007, p. 142), sustenta que:

O art. 11 afirma configurar improbidade administrativa qualquer ação ou omissão que viole os deveres da honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, registrando-se ainda no dispositivo cuidar-se de improbidade que, neste caso, atenta contra os princípios da Administração Pública.

A tônica está, pois, na circunstância de haver esse atentado a qualquer princípio norteador da Administração. Desta sorte, a ofensa aos princípios discriminados no *caput* do art. 37 da CF/88 – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – é que configura a improbidade enquadrável no art. 11.

Emerson Garcia, em obra homônima (2011, p. 317), faz o seguinte apontamento:

A leitura do *caput* do dispositivo denota claramente que a improbidade poderá estar consubstanciada com a violação aos princípios da legalidade e da imparcialidade (*rectius*: impessoalidade), o mesmo ocorrendo com a inobservância dos valores de honestidade e lealdade às instituições, derivações diretas do princípio da moralidade. A moralidade, por sua vez, concentra o sumo de todos os valores extraídos dos princípios regentes da atividade estatal, o que permite dizer que a tipologia constante do art. 11 da Lei nº 8.429/1992 a todos alcança, ainda que advenham de princípios implícitos no sistema. Evidentemente, o rol de princípios constante do art. 11 é meramente exemplificativos, pois não seria dado ao legislador infraconstitucional restringir ou suprimir aqueles previstos na Constituição.

O dolo é o elemento subjetivo necessário ao tipo analisado nos arts. 9 e 11, da Lei de Improbidade, exigindo-se, portanto, vontade livre e consciente de praticar os atos ali

descritos como de improbidade que não se exaurem naquela enumeração exemplificativa. Ressalte-se que somente os atos de improbidade elencados no art. 10, da referida lei, são passíveis de prática também na modalidade culposa.

As penalidades estabelecidas no § 4º do art. 37 da CF e na Lei da Improbidade Administrativa, em seu art. 12, consistem na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

O mencionado art. 12 instituiu várias penalidades, dentre as quais, a cominação de multa e a proibição de contratar com o Poder Público ou de receber incentivos fiscais ou creditícios. O artigo ampliou os limites de sanções previamente definidas na Constituição Federal que, nesse caso, não concedeu carta branca ao legislador ordinário.

Outro ponto de destaque cinge-se à faculdade de qualquer cidadão poder representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade (art. 14). Embora esse artigo seja desnecessário, pois o direito de petição está previsto em nossa Constituição (inciso XXIV, art.5º) e prescinde de qualquer norma que o autorize, aquela redação pode ser interpretada como ênfase dada à matéria, em razão da sua relevância e para conhecimento específico do seu destinatário, o cidadão .

Observa-se ainda um outro artigo incluído no texto legal pelo legislador na mesma situação de prescindibilidade: a disposição do art. 19, daquela LIA (Lei de Improbidade Administrativa) que prevê punição para agente público que impute a alguém, falsamente, a prática do ato de improbidade administrativa, vez que o nosso Código Penal, em seu art. 339, já tipifica essa conduta como delito de denúncia caluniosa. Podemos inferir que esse artigo foi inserido pela crença na teoria finalista da pena, na vertente da dissuasão, para tentar desestimular a ação do cidadão, apesar da inobservância da técnica legislativa. O interessado poderá, ainda, representar diretamente ao Ministério Público, além de o órgão ministerial, de ofício, poder requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo (art. 22).

O Ministério Público tem a legitimidade para ajuizar processo cautelar para requerer, na forma dos artigos 822 e 825 do CPC, o “sequestro de bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio” podendo o pedido incluir, quando for o caso, a “investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais” (art. 16 e §§ 1º e 2º).

Apesar de não haver previsão legal para medida cautelar objetivando o afastamento temporário do indiciado das atribuições do cargo ou da função tão-só em razão da prática

da improbidade, inúmeros pedidos dessa natureza são feitos pelo Ministério Público.

O legislador, no art. 20 da LIA estabeleceu que “a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória”, entretanto deixou de disciplinar a possibilidade de perda ou suspensão temporária do exercício do cargo ou função pública pelo fato do cometimento do ato considerado improbo, com as exigências dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Inobstante a previsão do parágrafo único pareça traduzir a mesma ideia, a permissão daquele dispositivo cinge-se ao afastamento temporário do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, motivado pela proteção à instrução processual. Pressupõe, prévia instauração do contraditório para que o juiz, que detém o poder geral de cautela, possa decidir segundo seu prudente critério avaliando o comportamento do réu no que diz respeito à instrução processual.

Logo, o *periculum in mora* que fundamenta a concessão de liminar, e no caso, nem se trata de liminar em sentido próprio, reside na necessidade de assegurar a regular instrução do feito, e não no interesse em prevenir a prática do ato de improbidade e de dano ao erário. De qualquer forma, esse parágrafo único do art. 20, da Lei de Improbidade Administrativa é defeituoso e enseja interpretação dúbia ao conferir idêntico poder à autoridade administrativa em procedimento administrativo no bojo de um dispositivo que cuida da sentença judicial com trânsito em julgado (*caput*).

No que diz respeito à ação principal, o art. 17 dispõe que terá o rito ordinário e será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica de direito público interessada, dentro do prazo de trinta dias, a contar da efetivação da medida cautelar. O art. 18 dispõe que “a sentença que julgar procedente a ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilícitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito”.

A lei da Improbidade Administrativa refere-se a ação civil de reparação de dano, embora esclareça-se que o legislador, ao elaborar as normas processuais de repressão ao ato de improbidade administrativa, assevera que nem toda conduta tipificada na lei resulta em prejuízo ao patrimônio público ou enriquecimento do agente público, ao estabelecer no art. 21, I que “a aplicação das sanções previstas nesta lei independe da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público”. O STJ, em julgamento relativamente recente, (REsp 1.755.958, DJ de 6.9.2019), decidiu que se admite o dano presumido para configuração de ato de improbidade, mas não para fins de ressarcimento ao erário; ou seja, havendo algum proveito, ainda que não se possa determinar o quanto para fins de ressarcimento, a conduta merecerá reprovação. A exceção ao artigo 21, I da Lei de Improbidade são os tipos

elencados no art. 10º daquela lei que, como se infere do *caput* não prescinde do prejuízo ou dano ao erário pra caracterização da conduta improba.

A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, é instrumentalizada pelo Ministério Público como meio processual formal destinado a promover a responsabilização por danos morais e patrimoniais causados: ao meio ambiente; ao consumidor; a bens e direitos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico; a qualquer outro interesse difuso ou coletivo e por infração da ordem econômica (art. 1º).

A ação civil pública que tem como pedido mediato a condenação em dinheiro ou cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer pode ser precedida de ação cautelar preparatória com pedido de liminar, bem como, pode o magistrado na ação principal conceder liminar, em ambas as hipóteses, com ou sem justificativa prévia (art. 12).

A invocação da lei da ação civil pública legitimaria o pleito de afastamento temporário do agente público acusado, por meio de uma liminar no processo cautelar ou no bojo da própria ação principal, enquanto a lei que define a improbidade administrativa só permite esse afastamento como garantia da regular instrução processual, com o *periculum in mora* restrito ao âmbito processual independentemente do risco de continuação da conduta ilícita pelo agente.

Polarizam-se entre os operadores do direito opiniões sobre a possibilidade de o Ministério Público ajuizar ação civil pública, com fundamento na Lei nº 7.347/85, para promover a responsabilização do agente público por ato de improbidade administrativa, pois examinando-se o art. 129, inciso III da CF, constata-se como função institucional do Ministério Público “ promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Ademais, aquilata-se que a Lei nº 8.429/92 não tem por objetivo imediato coibir dano ao patrimônio público, tanto é que o já citado art. 21, I prescinde da ocorrência desse dano para a responsabilização do agente público improbo, com as exceções elencadas no art. 10 da mesma lei . O objetivo maior da lei é proteger a probidade na administração pública. Para coibir ato ilegal e lesivo ao patrimônio público existe a ação popular. Assim, não se pode afirmar, sem contestação, que medidas contra a improbidade administrativa insiram-se no âmbito do interesse difuso ou coletivo de que trata o inciso IV do art. 1ª da Lei nº 7.347/85, acrescentado pelo art. 110 do Código de Defesa do Consumidor a autorizar o uso da ação civil pública para processar agentes públicos por atos de improbidade administrativa.

Arrematando-se, chega-se às seguintes constatações: a Lei de Improbidade, em seu art. 20, parágrafo único admite o afastamento liminar de agente público do exercício de cargo, emprego ou função pelo fundamento da proteção à instrução processual, não admitindo a mesma providência cautelar lastreada no risco de continuação da conduta

improba através da invocação do aludido artigo 20, encontrando-se ainda resistência doutrinária e jurisprudencial quanto ao uso da ação civil pública para pleitear-se a responsabilização e afastamento liminar do agente pelo fundamento do dano ao erário pela continuação da conduta ilícita.

Assim, parece sem sentido e despropositada a impossibilidade de afastamento do agente público quando incurso em atos de improbidade administrativa, autorizando-se apenas sua aplicação quando vislumbrar prejuízo à instrução processual. Tal situação implica em valorar a forma sobre o conteúdo, posto que o objetivo da instrução do processo é a busca da verdade real com a finalidade, no caso, de proteger não só o patrimônio público, mas principalmente a probidade da administração pública que garante a confiança nas instituições públicas e naqueles que as administram ou representam. Portanto, havendo indícios concretos da prática de referidos atos, imprescindível seria o afastamento do agente, em nome dos princípios da razoabilidade e da soberania do interesse público.

Outro ponto polêmico versa sobre a inclusão de agentes políticos detentores de mandato eletivo entre aqueles passíveis de afastamento liminar através do ar. 20, parágrafo único da Lei de Improbidade Administrativa, ainda que na hipótese de preservar a instrução processual. Nesta seara, observa-se que o parágrafo único daquele art. 20 menciona apenas a possibilidade de afastamento do exercício de cargo, emprego ou função pública, omitindo o exercício do mandato eletivo, concluindo-se, *prima facie*, pela inviabilidade do pedido de afastamento provisório de agente público detentor de mandato eletivo, não só em razão de princípio de exegese legislativa o qual preconiza que as sanções que geram restrições a direito não admitem interpretação ampliadas, senão também pelos argumentos abaixo, conforme leciona Francisco Octávio de Almeida Prado (2001, p. 162):

A regra do parágrafo único do artigo 20 da Lei de Improbidade Administrativa não estendeu aos agentes públicos investidos em mandato eletivo a possibilidade de afastamento cautelar. E se assim o fez foi, certamente, para preservar a integridade dos mandatos, que, conferidos pela soberania popular, constituem a viga-mestra do regime democrático. É importante lembrar que o tempo de mandato eletivo é absolutamente irreparável, sendo, pois, sempre irreparáveis os danos advindos de um afastamento.

Exemplificando a reflexão acima, imagine-se uma ação de improbidade movida pelo Ministério Público contra membro do Poder Executivo, legitimamente eleito pelo povo, com a concessão de liminar afastando, ainda que temporariamente, o agente político das atribuições do cargo. De fato, a autoridade afastada pode retornar ao cargo por meio de agravo de instrumento que dê efeito suspensivo; outrossim, esse efeito suspensivo pode ser invalidado por meio de agravo regimental, hipótese em que o agente político ficará novamente afastado de suas atribuições. Governa um dia e descansa outro, ao sabor das decisões judiciais que não examinam o mérito da ação, acarretando sucessivas

providências administrativas para empossamento do agente político substituto. A situação esboçada provocaria tumulto na administração pública, atentando contra o princípio maior da segurança jurídica, além de violar o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previstos no artigo 2ª, da CRFB/88.

Entretanto, decisões dos Tribunais Superiores têm mitigado o entendimento acima, conforme se aquilata em julgado do colendo Superior Tribunal de Justiça ao admitir afastamento de Chefe do Executivo Municipal, com fixação de duração ou prazo de afastamento:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AFASTAMENTO CAUTELAR DE PREFEITO. RECURSO ESPECIAL. EFEITO SUSPENSIVO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES. 1. O artigo 20, parágrafo único, da lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) estabelece que “a autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual”. 2. Na hipótese, as instâncias ordinárias constataram a concreta interferência na prova, qual seja, a não prestação de informações e documentos aos Órgãos de controle (Câmara de Vereadores e Tribunal de Contas Estadual e da União), o que representa risco efetivo à instrução processual. Demais disso, não desarrazoado ou desproporcional o afastamento do cargo pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, pois seria, no caso concreto, o tempo necessário para verificar “a materialidade dos atos de improbidade administrativa”[...]. (MC 19214/PE. Rel. Min. Humberto Martins. T2-Segunda Turma. Jul. 13/11/2012. (BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 2ª T. MC).

No mesmo sentido, decisão recente produzida em sessão por videoconferência durante o período de distanciamento social imposto pela pandemia do novo coronavírus, publicada às páginas 3787/3788 da Seção I do Diário de Justiça do Estado de Goiás (DJGO) de 14 de Agosto de 2020, admitindo o afastamento para garantir e proteger a instrução processual.

(...) 1. Na forma prevista pelo art. 20, parágrafo único, da LIA, o afastamento cautelar do agente ao qual fora imputado ato ímprobo, somente se justifica em caso de comprovado risco à instrução processual. 2. O poder geral de cautela não pode ser utilizado como fundamento para o deferimento da medida lastreada em fatos meramente abstratos, como o da mera possibilidade, em tese, da continuidade da lesão ao erário ou aos princípios da Administração. Precedentes desta Corte e do STJ. 3. Ausente a omissão alegada, merecem ser rejeitados os Embargos de Declaração. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ADMITIDOS E REJEITADOS. DECISÃO MANTIDA.” (TJGO, Agravo de Instrumento (CPC) 5631252-94.2019.8.09.0000, Rel. DELINTRO BELO DE ALMEIDA FILHO, 4ª Câmara Cível, julgado em 27/04/2020, DJe de 27/04/2020). (BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS.)

Finalmente, enfatize-se que a atuação da Administração Pública, seus órgãos e seus agentes, ao priorizar o atendimento socioeducativo, desafia-se conciliar o enfrentamento e

a solução de problemas estratégicos que garantam a distribuição equitativa dos recursos públicos, sem olvidar a premência em definir na agenda governamental políticas sociais voltadas a prioridade absoluta de que são titulares a criança e o adolescente devido a sua condição singular de sujeitos históricos e sociais de direitos em fase peculiar de desenvolvimento.

Neste sentido, somente a garantia formal de acesso a condições dignas de vida não é suficiente. Faz-se necessário a adoção de políticas e serviços públicos inclusivos que respeitem o seu direito enquanto outro e reconheçam tanto suas diferenças quanto o seu pertencimento a uma coletividade. Imperioso se torna acabar com as práticas que resumem o adolescente ao ato infracional a ele atribuído. Ou seja, os instrumentos jurídicos assim como os princípios que os compõem, sozinhos não são suficientes. São necessários políticas e serviços públicos que os materializem em ações públicas concretas e efetivas, uma vez que a esfera jurídica da proteção legal é somente uma das dimensões desse processo. Indubitavelmente, o que está por detrás do conceito de dignidade do ser humano ainda é o trabalho útil, produtivo e disciplinado

REFERÊNCIAS

ALMEIDA PRADO, Francisco Octavio de. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Editores Malheiros, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 26. jul. 2020.

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. 7ª C.Cív. AC 597097906 RS Rel. Des. Sérgio Fernando de Vasconcelos Chaves J. Em 22.04.1998. Disponível em <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-314.html>. Acesso em 23 jul. 2020.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 2ª T. MC 19214/PE. Rel. Min. Humberto Martins. Jul. 13/11/2012. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22747676/medida-cautelar-mc-19214-pe-2012-0077724-4-stj/inteiro-teor-22747677/amp> . Acesso em 02 ago. 2020

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 2ª T. REsp 493811, Rel. Min. Eliana Calmon. J. em 11/11/03, DJU em 15/03/04. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-314.html>. Acesso em 23 jul. 2020.

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS. Agravo de Instrumento 5631252-94.2019.8.09.0000, Rel. Delinto Belo de Almeida Filho, 4ª Câmara Cível, julgado em 27/04/2020, DJe de 27/04/2020 Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DJGO/2020/08/14>. Acesso em 02 ago. 2020.

_____. Casa Civil. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>. Acesso em: 13 jul. 2020.

_____. Casa Civil. Decreto-Lei n. 2848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em 13 jul. 2020.

_____. Casa Civil. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências**. Disponível em: <>. Acesso em 13 jul. 2020.

_____. Casa Civil. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8429.htm>. Acesso em: 13 jul. 2020.

_____. Casa Civil. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em 21 ago. 2020.

_____. Casa Civil. Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012. **Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional**.

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm>. Acesso em: 13 jul. 2020.

_____. Casa Civil. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Lei da Ação Civil Pública**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 26. jul. 2020.

_____. Casa Civil. **Código de Processo Civil**. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 26 jul. 2020.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARELLI, Andrea Mismotto (Org.). **DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO**. Belo Horizonte: CEAF. DIPE, 2014. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1214/TEXT0%20REVISTA%20SINASE.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 30 jul.2019.

CONNECTAS. Direitos Humanos. Disponível em :<http://www.conectas.org/pt/acoes/justica/noticia/fundacao-casa-e-condenada-a-pagar-400-mil>. Acesso em: 30 jul.2019.

Curso Parâmetros e Gestão do Atendimento Socioeducativo, da Escola Nacional de Socioeducação – ENS. Tópico: **Administração Pública, Responsabilização e Planejamento no Atendimento Socioeducativo**. Disponível em .http://ens.ceag.unb.br/sinase/ens2/index.php?option=com_content&view=article&id=201:eixo-v-parametros-de-gestao-do-atendimento-socioeducativo&catid=165&Itemid=250 . Acesso em 24 jul. 2020.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. Editora Dialética, 2007.

GARCIA, Emerson & ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Editora Lumen Juris. 2011.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. Procedimento de apuração de irregularidades em entidade de atendimento. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente**: aspectos teóricos e práticos. - 12.ed.- São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Editora Forense, 1995.

MOZZICAFREDDO, JUAN. **A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública**. Sociologia, problemas e práticas, nº. 40, 2002. ISSN 0873-6529.

OSZLAK, Oscar e Outros. **¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un estado responsable**. Caracas: CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2005.

PINHO, José Antonio Gomes de. e SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** RAP: Rio de Janeiro, 2009.

PLATÃO. A República. Tradução: Leonel Vallandro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

RAMIDOFF, Mario Luiz. **Sinase: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo**. - 2.ed.- São Paulo: Saraiva, 2017.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. In: SARAVIA, E. e FERRAZERI, E. (Org.). Políticas públicas: Coletânea, 2v. Brasília: ENAP, 2006.

TAVARES, Patrícia Silveira. A política de atendimento. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. - 12.ed.- São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CAPÍTULO 7

FINANCIAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO E A LEI FEDERAL Nº 12.594/2012: NORMATIZAÇÃO DA ESTRATEGIA DE INVESTIMENTO VOLTADA À QUALIFICAÇÃO DE UMA POLÍTICA PRIORITÁRIA

Data de aceite: 18/01/2023

Selma Pereira de Santana

Doutora (2006) e Mestre (2002) em Ciências Jurídico-Criminais pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Professora Associada, de Direito Penal, da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia da graduação e da pós-graduação. Membro do IBCRIM. Promotora do Ministério Público Militar da União, lotada em Salvador/Bahia. Email: selmadesantana@gmail.com.

Marcel Bittencourt Silva

Mestrando em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia. E-mail: marcel-bittencourt@hotmail.com.

Marcus Vinícius Almeida Magalhães

Mestrando em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia. Professor Titular de Direito da Criança e do Adolescente da Faculdade de Tecnologia e Ciência da graduação. Advogado. E-mail: marcusmagalhaesadvocacia@gmail.com.

humanos, cuja ênfase ocorreu a partir do final da Segunda Guerra Mundial com o surgimento de importantes organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas - ONU e a aprovação de acordos e tratados internacionais de direitos, de natureza supralegal, repercutiu para o aprimoramento das discussões dos direitos humanos de crianças e adolescentes, numa perspectiva diferenciada, onde os mesmos passaram a ser considerados sujeitos de direitos da universalidade dos direitos humanos de que toda pessoa é titular, sendo que, no caso da infância, deve ser respeitado o seu superior interesse, haja vista a sua situação peculiar de ser em desenvolvimento.

Embora na segunda década do século XX tenham se iniciado as primeiras discussões internacionais sobre os direitos da criança, resultando na aprovação da Declaração dos Direitos da Criança (também de Declaração de Genebra), aprovada pela extinta Assembleia da Liga

1 | INTRODUÇÃO

A evolução histórica dos direitos

das Nações no ano de 1924, foi no pós-guerra que o movimento internacional de defesa dos direitos da criança sistematizou documentos reconhecendo direitos fundamentais em caráter universal, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos da Criança (ONU, 1959), as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (ONU, 1985), conhecidas como Regras de Beijing, as Diretrizes das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil (ONU, 1990a), conhecidas como Diretrizes de Riad e as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Menores Privados de Liberdade (ONU, 1990b), adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 14 de dezembro de 1990.

Neste perfilar, alcançou especial destaque a Convenção Internacional dos Direitos da Criança (ONU, 1989), aprovada pela Organização das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Conforme Méndez e Costa (1994, p.41), há de se destacar que:

Os méritos centrais da Convenção são constituídos por dois aspectos de naturezas diferentes. Por um lado, no que se refere ao seu conteúdo, oferece elementos preciosos para toda mudança de caráter legislativo que pretenda considerar a infanto-adolescência como sujeito de direito e, nunca mais, como objeto de compaixão (poderia afirmar-se que, praticamente, todas as “legislações de menores” da América Latina são colocadas senão na ilegalidade, pelo menos, na ilegitimidade pela Convenção). Por outro lado, são fundamentais seus efeitos no plano da sensibilização, não só da opinião pública como também dos movimentos sociais que começam agora a se ocupar seriamente da dimensão jurídico-institucional da condição da infanto-adolescência.

A referida Convenção, ao sistematizar com força normativa perante a comunidade internacional a Doutrina da Proteção Integral, preconizou em seu artigo 4 a obrigação por parte dos Estados-membro de assegurarem recursos orçamentários necessários ao financiamento das políticas públicas de promoção de direitos infanto-juvenis:

Artigo 4. Os Estados Partes adotarão todas as medidas administrativas, legislativas e de outra natureza, visando à implantação dos direitos reconhecidos nesta Convenção. Com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados Partes adotarão essas medidas utilizando ao máximo os seus recursos disponíveis e, quando necessário, dentro de um quadro de cooperação internacional. (ONU, 1989, p. 7)

O Comitê dos Direitos da Criança das Nações Unidas, instituído como instância encarregada de acompanhar o cumprimento da Convenção Internacional dos Direitos da Criança da ONU, apresentou em 2016 o documento intitulado Comentário Geral nº 19 sobre o orçamento público para a realização dos direitos da criança (ONU, 2018, p. 10) documento, em comentário à expressão “adotarão”, reforça a interpretação de plena vinculação dos estados em face do compromisso internacional para com a implementação da proteção integral em favor das crianças e adolescentes nacionais:

Item 18. O termo “adotarão” significa que os Estados Partes não terão poder de decidir quanto a cumprir ou não a obrigação de adotar as medidas legislativas, administrativas e de outra natureza, necessárias para atender os direitos da criança, assim como as medidas relacionadas aos orçamentos públicos. 19. Deste modo, todos os poderes, níveis e estruturas de governo que intervêm na elaboração de orçamentos públicos devem exercer suas funções de maneira coerente com os princípios gerais da Convenção e os princípios orçamentários estabelecidos nas seções III e IV deste documento. Os Estados Partes também devem criar um ambiente favorável para permitir que os órgãos legislativos, o judiciário e as instituições superiores de fiscalização atuem da mesma forma.

Por conta de tais obrigações, o Estado brasileiro, signatário dos documentos internacionais que expressam a Doutrina da Proteção Integral novo paradigma de proteção, a partir da promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que conferiu “absoluta prioridade” à promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes e da aprovação da Lei Federal nº 8.069/90 (BRASIL, 1990), conhecida como o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, ampliou em âmbito legal esses compromissos tendo esse esforço normativo em muito contribuído para avanços na promoção de direitos humanos de crianças e adolescentes nos últimos anos mediante destinação de recursos para financiamento de ações destinadas a esse segmento etário nas políticas públicas sociais.

Transcorridos quase 30 anos de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (BRASIL, 1990), o conjunto normativo brasileiro se aperfeiçoou com vistas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Sob a égide do comando constitucional inserto no artigo 227¹ da Constituição Federal, que bebeu na fonte das discussões internacionais que resultaram na Convenção dos Direitos da Criança, o atual conjunto de políticas públicas intersetoriais destinadas à promoção, proteção e defesa desse segmento populacional se lastreia na concepção internacional (a que se nomeou *Doutrina da Proteção Integral das Nações Unidas*) de que adolescentes são sujeitos da universalidade dos direitos humanos, em situação peculiar de desenvolvimento e integrantes/ componentes de um conjunto orgânico de espaços de execução de políticas denominado Sistema de Garantia de Direitos², o qual deve operar com absoluta prioridade dentre as demais políticas públicas existentes.

Esse arranjo sistêmico, teorizado e definido no campo legislativo brasileiro como resultado de intensa mobilização e participação popular, se revelou a estratégia do Estado

1. Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010).

2. Acerca da concepção de Sistema de Garantia de Direitos, vide CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CONANDA. *Parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente*. Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006. Brasília, 2006.

de garantir a articulação do conjunto de políticas públicas e dos mecanismos de efetivação dos direitos e deveres dos cidadãos crianças e adolescentes, o qual resultou na criação e implantação de figuras de destaque no direito público brasileiro, a exemplo dos Conselhos Tutelares, dos Conselhos de Direitos e da Justiça Especializada da Infância e Juventude.

O reconhecimento, inclusive em âmbito internacional, da vanguarda que o modelo de aparato institucional brasileiro representa, é registro frequente por autores que passeiam na análise das políticas públicas.

Por outro lado, a análise acerca da efetiva implementação da legislação brasileira dos direitos da criança e do adolescente revela a dificuldade e o descompasso na efetivação das mudanças estruturais e conceituais iniciadas nas duas últimas décadas quando considerado o diversificado leque de temas transversais de políticas setoriais. Nesse sentido, grande parte da crítica aos impasses verificados na efetivação dos direitos assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente decorre da análise da política de atendimento socioeducativo destinada aos adolescentes aos quais se atribui a autoria de ato infracional. Nos espaços de execução de medidas socioeducativas há consenso acerca do grande distanciamento entre a realidade e o marco legal do Estatuto (PINHEIRO, 2006).

Isso porque os modelos de atendimento socioeducativo de privação e restrição de liberdade executados pelos gestores públicos em âmbito estadual são marcados pela cultura repressivo-assistencialista que ainda representam o revogado sistema institucionalizante da era de vigência da “Política de Bem-Estar do Menor”, caracterizada pelo modelo institucional do Sistema Febem.

Nas unidades de internação de todo o país o mecanismo repressor é, em geral, muito mais destacado que o educador. Segundo Costa (2005, *online*), citado em artigo da Folha de São Paulo *On Line*:

ainda estamos longe de construir uma sociedade que, no seu todo, entenda a criança e o adolescente como sujeitos de direito, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e prioridade absoluta”. (...) “Os governos ainda não se mostraram capazes de entender, aceitar e praticar o novo direito. Existe uma grande falta de compromisso ético, vontade política e competência técnica na condução das políticas públicas neste campo.

Tal qual o sistema prisional destinado aos adultos, essa política judiciária-carcerária apresenta uma resposta à sociedade na forma do embrutecimento dos Educandos, da deseducação para o retorno ao convívio social (pois as regras do social não existem), culminando num elevado índice de reincidência e aumento da violência.

Não há dúvidas de que o imaginário coletivo/ social reconhece esse quadro, por conta das constantes abordagens midiáticas que retratam recorrentes violações de direitos nesses espaços. Se em outros campos das políticas públicas de crianças e adolescentes

há saltos qualitativos e avanços na garantia de direitos, merece análise a questão da política de atendimento socioeducativo, em virtude das persistentes violações, algumas das quais, inclusive, são objeto de denúncia e de providências perante a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos.

No ano de 2006, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA aprovou e publicou a Resolução nº 119 (CONANDA, 2006), que estabeleceu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. Como bem registra esse documento orientador, *“esses direitos estabelecidos em lei devem repercutir diretamente na materialização de políticas públicas e sociais que incluam o adolescente em conflito com a lei”*. Neste mesmo ano, outro conjunto de propostas foi encaminhado ao Congresso Nacional para que se fizessem detalhamentos e complementações ao ECA.

Inicialmente, as recomendações de nº 13 e nº 14 do Comitê dos Direitos da Criança, reconhecendo a obrigação de Estados e Municípios na garantia dos direitos previstos na Convenção e que, por isso, as diferenças legais, financeiras ou políticas nos níveis estadual e municipal podem impedir a sua aplicação da Convenção, recomendou a adoção de legislação e políticas voltadas à concretização dessas obrigações pelos estados federados.

Pode-se afirmar que o Decreto não numerado de 13/07/06 que “cria, no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, a Comissão Intersetorial de Acompanhamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)”, veio no sentido do cumprimento dessa recomendação, além da instituição do próprio SINASE por meio da Resolução 119/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e da aprovação da Lei Federal 12.594/2012 (BRASIL, 2012), conhecida como Lei de execução de medidas socioeducativas, aprovada no Congresso Nacional e sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff em 18 de janeiro de 2012

O conjunto de providências estatais voltadas à implementação do programa constitucional de proteção integral, certamente, indica na constituição do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE o maior desafio sistêmico intersetorial e interinstitucional voltado à estruturação de um sistema de justiça e de responsabilização juvenil diferenciado, como resultado do conjunto de compromissos internacionais firmados pelo Brasil em favor desse segmento etário.

Nesse sentido, Méndez (2006, p. 15) denomina crise de implementação a dificuldade de financiamento das políticas públicas destinadas promover direitos de crianças e adolescentes, relacionada a uma crise de interpretação da Doutrina da Proteção Integral:

Tal vez nada caracterice mejor los problemas del “Estatuto da Criança e do Adolescente “ (ECA) en estos últimos años, que aquello que podría denominarse su doble crisis: crisis de implementación y crisis de interpretación.

En todo caso, si la primera crisis remite al reiterado déficit de financiamiento de las políticas sociales básicas, la segunda es de naturaleza político-cultural. Obviamente, ambas crisis tienden a retroalimentarse.

La crisis de implementación remite a las carencias en salud y educación, así como al (inútil) intento de sustituir la calidad y cantidad de políticas universales como la escuela y los servicios de salud con sucedáneos ideológicos, sean estos de corte social-clientelista (inadecuada focalización de políticas asistenciales), sean estos de corte represivo (ineficaces e ilegales políticas autoritarias de ley y orden, sin respeto por las libertades individuales y sin ningún aumento real de la seguridad ciudadana).

Nesse sentido, considera-se necessário e oportuno discorrer sobre avanços e desafios da política nacional de atendimento socioeducativo sob a perspectiva da análise dos mecanismos de seu financiamento. Vale dizer, o financiamento da denominada política de atendimento socioeducativo deve se estabelecer a partir da constituição de orçamento público que reflita o compromisso estatal na promoção de direitos fundamentais em favor de adolescentes em conflito com a lei, reconhecendo-se tal política como prioritária.

2 I DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A NORMATIZAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL DO COMPROMISSO ESTATAL COM O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

De modo geral, tem-se como os principais investimentos realizados especialmente a partir da instituição do SINASE ações como a) formação continuada de profissionais, b) apoio à municipalização e descentralização das medidas socioeducativas, c) apoio à defesa técnica, d) articulação com diversos espaços de discussão da política como fóruns especializados, comissões e comitês, e, e) apoio à construção de unidades de internação nos parâmetros arquitetônicos adequados.

Outra iniciativa do poder público verificada na política de atendimento socioeducativo, tem sido o investimento no âmbito do cofinanciamento de medidas socioeducativas de meio aberto, em âmbito nacional por meio da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social vinculada ao Ministério da Cidadania, de Estados e Distrito Federal, corresponsáveis pelo repasse de recursos voltados ao (co)financiamento da política de atendimento socioeducativo, agora situada como serviço socioassistencial a ser executada de forma “municipalizada” no âmbito do equipamento da assistência social denominado Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS).

Por outro lado, permanecem ainda grandes desafios no campo das políticas públicas no sentido de se efetivar a implementação dos direitos previstos na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança. Conforme previsto na própria Convenção (ONU, 1989), em seu artigo 43, os Estados-membros devem constituir, conjuntamente, um Comitê

para os Direitos da Criança, integrado por dez membros, de reconhecida idoneidade moral e especialistas, os quais são escolhidos por votação direta entre os nomes de uma lista formada com a indicação de um cidadão de cada Estado-parte.

Além disso, a entrega de relatórios sobre a implementação da Convenção a cada cinco anos pelos Estados-membros é outra determinação, cumprida com enorme atraso pelo Estado brasileiro, como também pelos próprios representantes da sociedade civil (responsáveis pela apresentação do “Relatório alternativo”), passível de sanções que vão desde o recebimento de carta de repúdio até a exclusão da Organização das Nações Unidas.

Tais documentos são comumente analisados sob a perspectiva de identificação da estrutura das políticas públicas em favor do segmento infanto-juvenil o que passa pela análise do seu orçamento e mecanismos de financiamento das ações, programas e serviços.

No caso do Brasil, apesar da retificação da Convenção ter se dado em 1990, só foi entregue um relatório de monitoramento da implementação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança pelo governo brasileiro, em 2003, o qual detalhou os processos que instituíram a Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990.

Em resposta, o Comitê apresentou diversas Recomendações ao Estado Brasileiro, no sentido de contribuir para a qualificação das políticas públicas e para a implantação da Convenção em âmbito nacional.

O referido Comitê para os Direitos da Criança, conforme apontamentos feitos ao último relatório entregue pelo Brasil, em 2003, referenciaram a necessidade de uma série de providências em relação ao sistema socioeducativo.

Em relação às recomendações de número nº 15 e nº 16 o Comitê refere a ausência de um mecanismo adequado de coordenação (inclusive para efeito de definição de orçamento e financiamento em todos os níveis como forma de assegurar a plena implementação da legislação interna e da Convenção).

Também em relação a este ponto, a aprovação pelo CONANDA da Resolução 119/2006 constitui uma inovadora política nacional de atendimento a adolescentes em conflito com a lei.

A publicação comemorativa dos 20 anos de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente lançada em dezembro de 2010 pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República referencia, com destaque, em relação à política nacional dos direitos humanos de crianças e adolescentes, o surgimento do que se denominou Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente – SGD (SECRETARIA DE DIREITOS

HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010):

Nesse contexto, os modelos de proteção jurídico-social também passaram por uma grande transformação até chegar ao que hoje chamamos de Sistema de Garantia dos Direitos (SGD), baseado na ruptura com a política centrada na institucionalização; no estabelecimento da cooperação entre a família, a sociedade e o Estado; na garantia da dignidade das crianças e adolescentes, resguardando todos os direitos básicos de cidadania e estabelecendo mecanismos de enfrentamento das variadas formas de vitimização de crianças e adolescentes.

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal.

A partir da Resolução nº 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança (Conanda)³, publicada em 19 de abril de 2006, foi instituído formalmente o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Além de definir a articulação e integração como alicerces do Sistema, a Resolução também estabelece a interlocução com *“todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade”*.

Se por um lado os Conselhos Tutelares, os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e a Justiça da Infância e Juventude, para citar alguns órgãos criados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, já representam um marco importante na história da promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, muito mais destacada é a concepção de atuação sistêmica, cujo conjunto institucional destina-se à garantia dos seus direitos, a reforçar o caráter inovador e democrático desse diploma legal.

Trata-se portanto, de política fruto de intensa participação de representantes governamentais e não governamentais, especialistas e diversos atores do Sistema de Garantia de Direitos de todas as regiões do país, e que atende a normativas nacionais (Constituição Federal e ECA) e internacionais das quais o Brasil é signatário, como a Convenção sobre os Direitos da Criança, as Regras de Beijing e as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade.

Destaca-se, ainda, a auspiciosa instituição do Plano Decenal Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA, 2011), aprovado em 19 de abril de 2011, o qual se espera venha a contribuir efetivamente para implementar as diretrizes e ações que perpassarão por três mandatos presidenciais e garantirão a orientação das políticas públicas a partir dos diversos debates iniciados no curso dos 20 anos de vigência do

3. Resolução cit.

Estatuto, garantindo-se a efetivação de uma agenda política participativa e que lastreada em uma concepção de direitos humanos as ações governamentais da próxima década – o que certamente contribuirá para um salto qualitativo das políticas públicas de promoção, proteção e defesa de direitos humanos de adolescentes em conflito com a lei.

Os objetivos do Plano Decenal consistem em definir diretrizes, ações, metas, com a construção de indicadores de monitoramento das políticas públicas direcionadas ao cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes num período de 10 anos, prevalecendo-se a noção de se tratar de medidas que caracterizam política de estado, e não de governo, dado o alcance decenal do plano.

Finalmente, o advento da Lei Federal 12.594/2012 (BRASIL, 2012) ficou demarcada a obrigação por parte do poder público em proceder com o financiamento público da política nacional de atendimento socioeducativo, pelas três esferas governamentais, prevendo a referida lei instâncias privilegiadas de origem de recursos do orçamento do tesouro federal, definindo capítulo específico para versar sobre o tema do “financiamento e prioridades” para essa política.

Trata-se de reforço ao ideal definido na Constituição Federal de prever normas programáticas outorgando ao poder público a responsabilidade pela sua concretização. Conforme Dallari, tal exigência se afigura desde as etapas de elaboração, apresentação e de deliberação dos projetos de leis orçamentárias, imposta a *“todos os órgãos públicos competentes para legislar sobre essa matéria, estabelecer regulamentos, exercer controle ou prestar serviços de qualquer espécie para promoção dos interesses e direitos de crianças e adolescentes”* (DALLARI, 2005, p.44).

Mais recentemente, o documento intitulado “Comentário Geral nº 19”, o qual, ao versar sobre recomendações para os estados membros cumprirem com atenção o artigo 4º da Convenção dos Direitos da Criança da ONU, definiu medidas a serem observadas pelos países relacionadas ao orçamento público para a realização dos direitos da criança (ONU, 2018, p. 9):

12. Ao examinar os relatórios que os Estados Partes apresentam ao Comitê, em discussões com os representantes dos Estados Partes e em suas observações finais, o Comitê expressou sua preocupação quanto ao volume do orçamento, se este seria suficiente para efetivar os direitos da criança. O Comitê reitera que a priorização dos direitos das crianças nos orçamentos, tanto a nível nacional como subnacional, conforme exigido pela Convenção, contribui não só para tornar efetivos esses direitos, como também em impactos positivos duradouros no crescimento econômico futuro, no desenvolvimento sustentável e inclusivo, e na coesão social.

13. Com base nas informações anteriores, o Comitê enfatiza que os Estados Partes devem levar em consideração os direitos das crianças em todas as etapas de seus processos orçamentários e sistemas administrativos nos níveis nacional e subnacional. Embora no comentário geral se reconhece que

os processos orçamentários diferem, em certa medida, entre os Estados, e que alguns Estados desenvolveram seus próprios métodos de integração dos direitos da criança no orçamento, também se oferece algumas orientações a respeito das quatro principais etapas do processo orçamentário que dizem respeito a todos os Estados, a saber: o planejamento, a aprovação, a execução e o acompanhamento.

Ainda conforme o “Comentário Geral nº 19”, o Comitê definiu orientações e recomendações considerando todas as fases do orçamento público.

Na etapa I, de “planejamento”, é enfatizado que o planejamento orçamentário *“exige avaliações realistas da situação econômica e se a legislação, as políticas e os programas existentes, respeitam, protegem e cumprem suficientemente os direitos das crianças”* (ONU, 2018, p. 21). Assim, deverá o poder público mobilizar os recursos necessários e propor o orçamento que tenha definido compromissos através de planos e ações concretas, indicando, outrossim, os resultados pretendidos, os quais deverão ser monitorados e avaliados.

Compõe a estratégia de incidência no ciclo orçamentário, os governantes devem *“conduzir avaliações dos efeitos que têm sobre os direitos das crianças de toda a legislação, as políticas e os programas, incluindo os de natureza macroeconômica e fiscal”* (op. cit., p. 22), e só então apresentar a proposta orçamentária.

A aprovação demanda indicação de recursos acessíveis, ou, deverá haver a mobilização de recursos, de forma sustentável: *“O Comitê reconhece a importância da legislação, políticas e sistemas dos Estados em relação à mobilização de receitas e empréstimos para sustentar os recursos disponíveis para os direitos da criança”* (op. cit., p. 23).

Destaca ainda que (op. cit., p. 23).

“falta de transparência nos sistemas de mobilização de recursos podem gerar ineficiências, má gestão das finanças públicas e corrupção. Isto, por sua vez, pode supor que não há suficientes recursos disponíveis para investir nos direitos da criança”.

O orçamento elaborado e aprovado deve possibilitar o acompanhamento de sua implementação.

Na etapa II, de aprovação, e haver o exame minucioso das propostas de orçamento pelos legisladores e aprovação de orçamentos por órgãos legislativos.

A etapa III constitui a fase de execução, donde se enfatiza a necessidade de por parte dos estados partes de *“adotar e manter mecanismos e sistemas de finanças públicas transparentes e eficientes para garantir a rentabilidade dos bens e serviços adquiridos para promover os direitos da criança”* (op. cit., p. 27).

É proposta a elaboração de relatórios anuais sobre o orçamento e o monitoramento

(op. cit., p. 28):

101. Os Estados Partes devem monitorar a execução dos orçamentos aprovados e relatar regularmente e publicamente sobre a sua implementação. Entre outras coisas, devem (a) Fazer comparações entre o que foi orçado e o que foi realmente gasto em diferentes níveis administrativos de diferentes setores sociais; (b) Publicar um relatório intercalar abrangente que inclua os gastos efetivos realizados, as receitas mobilizadas e a dívida contraída até a metade do ano orçamentário; (c) Publicar com maior frequência, por exemplo mensal ou trimestralmente, relatórios durante o exercício.

A última etapa, IV, é denominada fase do acompanhamento, na qual o Comentário Geral recomenda a elaboração de relatórios e avaliações de fim de exercício anuais, e acompanhamento por instâncias superiores de fiscalização (op. cit., 30):

107. As instituições superiores de fiscalização desempenham um papel essencial no processo orçamentário, pois se ocupam de verificar a arrecadação de receitas públicas e se os gastos acontecem de acordo com o orçamento aprovado. As auditorias podem investigar a eficiência ou a eficácia dos gastos e se concentrar em setores específicos, estruturas governamentais do Estado ou em questões transversais. Auditorias especiais relacionadas com os direitos da criança podem ajudar os Estados na avaliação e melhoria da mobilização de receitas públicas e das despesas com crianças. Os Estados Partes devem facilitar o acesso aos relatórios de auditoria e colocá-los oportunamente à disposição do público.

3 | PRIORIDADES E FINANCIAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: AS REGRAS DA LEI FEDERAL Nº 12.594/2012

Conforme já destacado, a viabilização da proteção integral, isto é, da garantia da sobrevivência, do desenvolvimento e da integridade de todas as crianças e adolescentes, sem exceção alguma, deverá ser feita através da política de atendimento, a qual, a teor do artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), “*far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*”. Por ser constitutiva da definição da política de atendimento, a *articulação* é um dos princípios estruturadores dessa política.

Os outros grandes princípios estruturadores da política de atendimento estão elencados no artigo 88 do ECA (leg. cit.): *descentralização* (orienta a municipalização das ações, em função do novo arranjo da divisão do trabalho social entre a União, os Estados e os Municípios); *participação* (possui significado de participação popular direta e por meio de organizações representativas, na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis - a figura dos Conselhos de Direitos e dos Conselhos Tutelares é uma grande inovação no sentido da garantia do princípio da participação); *sustentabilidade* (a política de atendimento prevê a criação e manutenção de fundos geridos pelos Conselhos

Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, constituídos por recursos orçamentários, transferências e doações de pessoas físicas e jurídicas dedutíveis do Imposto de Renda), e; *mobilização* (a mobilização da opinião pública é fundamental no sentido de assegurar a participação dos diversos segmentos da sociedade na política de atendimento).

No caso do da política de atendimento socioeducativo, a vanguardista concepção de garantia da universalidade dos direitos a todos os adolescentes, inclusive aos autores de ato infracional, trazida pela Convenção dos Direitos da Criança, exige uma verdadeira superação de cultura institucional, o que não vinha se verificando – permanecendo-se as instituições de atendimento socioeducativo a operar nos velhos moldes da época da política de bem estar do menor.

Assim, na prática, durante a primeira década e meia de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente as unidades de internação continuavam a ser pautadas midiaticamente como espaços de graves violações de direitos, revelando-se o enorme descompasso para com os avanços verificados em outras políticas temáticas de direitos humanos de adolescentes.

Por essa razão, desde 2006 a instituição do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE por meio da Resolução 119 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA (CONANDA, 2006), prevê que a política de atendimento socioeducativo deve ser (re)orientada, de modo a garantir o acesso e inclusão de adolescentes no conjunto de políticas públicas setoriais - e no tocante às medidas de internação, todo um conjunto de diretrizes passou a servir de paradigma ao atendimento, o que considerou aspectos de gestão financeira-orçamentária, além de definição de parâmetros de recursos humanos, pedagógicos e arquiteturas.

Por esta razão, ainda em 2007, por meio do PL 1.627/2007 e após instalada a sua tramitação na Câmara de Deputados alterado para Projeto de Lei na Câmara nº 134/2009 (número na origem), foi pensada estratégia para instituir em forma de lei (a enfatizar o seu cumprimento por gestores da esfera estadual e municipal) o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, definindo mecanismos de financiamento e prioridades, além de regulamentar a execução das medidas socioeducativas. Aprovado e sancionado, obteve o número de Lei Federal nº 12.594/2012, e concebeu o aperfeiçoamento dos mecanismos de cofinanciamento e de controle social da política, prevendo ainda a instituição de um sistema nacional de monitoramento e avaliação dos sistemas socioeducativos.

Além disso, aprofunda a normatização acerca de questões pedagógicas relacionadas aos programas de atendimento socioeducativo, a metodologia do Plano Individual de Atendimento e de responsabilização de gestores, operadores e entidades de atendimento,

dentre outros temas de relevância, com um foco especial na questão da processualística referente à apuração do ato infracional e execução das medidas socioeducativas.

No caso da Lei Federal nº 12.594/2012 (BRASIL, 2012), o seu artigo 30 estabelece que *“O Sinase será cofinanciado com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, além de outras fontes”*.

Trata-se de preceito que atende ao enunciado do artigo 227, § 7º, da Constituição Federal, que estabelece: *“no atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204”*. Já o artigo 204 da Constituição Federal, por seu turno, define que *“as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da Seguridade Social, previstos no art. 195, além de outras fontes”*.

Convém destacar que atualmente as medidas em meio fechado e semi aberto são de execução estadual, sendo variadas as secretarias representantes de políticas públicas executoras, dentre as quais educação no Rio de Janeiro, sendo na maioria dos estados de responsabilidade das pastas de assistência social/ desenvolvimento social ou justiça.

Todavia, no caso da política de atendimento socioeducativo em meio aberto (prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida, definidas como programas socioassistenciais tipificados pela política nacional de assistência social), cuja execução é de competência municipal, tem-se definido como fonte de custeio recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais, a serem custeados por toda a sociedade, conforme regra do art. 195 da Constituição Federal.

A modalidade de recebimento do cofinanciamento pelos municípios, todavia, segue a lógica de cofinanciamento de programas e serviços da assistência social, operando-se na modalidade fundo-a-fundo, através dos fundos da assistência social (e não os fundos da criança e do adolescente).

Tal regra é permitida em face do comando dos parágrafos segundo e terceiro do artigo 30 da Lei Federal nº 12.594/2012 (leg.. cit):

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os entes federados que tenham instituído seus sistemas de atendimento socioeducativo terão acesso aos recursos na forma de transferência adotada pelos órgãos integrantes do Sinase.

§ 3º Os entes federados beneficiados com recursos dos orçamentos dos órgãos responsáveis pelas políticas integrantes do Sinase, ou de outras fontes, estão sujeitos às normas e procedimentos de monitoramento estabelecidos pelas instâncias dos órgãos das políticas setoriais envolvidas, sem prejuízo do disposto nos incisos IX e X do art. 4º, nos incisos V e VI do art. 5º e no art. 6º desta Lei.

O artigo 31 contribui para que gestores públicos promovam medidas voltadas à qualificação do sistemas socioeducativos s três esferas governamentais, ao dispor:

Art. 31. Os Conselhos de Direitos, nas 3 (três) esferas de governo, definirão, anualmente, o percentual de recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente a serem aplicados no financiamento das ações previstas nesta Lei, em especial para capacitação, sistemas de informação e de avaliação.

Parágrafo único. Os entes federados beneficiados com recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para ações de atendimento socioeducativo prestarão informações sobre o desempenho dessas ações por meio do Sistema de Informações sobre Atendimento Socioeducativo.

Ao tratar dos nós críticos que dificultam a formulação e implementação de políticas públicas de garantia dos direitos humanos de adolescentes em conflito com a lei, as dificuldades encontradas nos sistemas socioeducativos são, em geral, o grande desafio posto aos gestores dessa política.

Em relação as unidades de internação, já se verificou que o modelo institucional do país, marcado pela herança de muitas décadas de políticas repressivo-assistencialistas dificultaram sobremaneira a execução da medida socioeducativa numa perspectiva efetivamente pedagógica e com a garantia de acesso dos educandos aos serviços públicos de educação, saúde, cultura, esportes e profissionalizantes, haja vista tratarem-se de espaços em sua maioria voltados ao encarceramento juvenil por longo prazo e que, portanto, pretendiam servir de instituições totais.

Além disso, as unidades de internação por muito tempo tiveram sua imagem associada aos presídios, posto que em sua maioria efetivamente funcionavam como grandes complexos prisionais, e com histórico de reiterados registros de violência institucional, tortura e até mortes, situação que exigiu um repensar sobre a cultura institucional e sobre a perspectiva arquitetônica desses espaços – para além de espaços de contenção, diversos espaços não possuem condições dignas de habitabilidade.

A falta de especialização por parte de operadores do sistema de segurança pública, o desrespeito aos critérios legais objetivos na aplicação das medidas socioeducativas, em especial à vinculação da aplicação da internação à atos infracionais praticados com violência ou grave ameaça à pessoa (em caráter breve e excepcional) e sua utilização para fins preponderantemente retribucionistas-assistencialistas ou até mesmo terapêuticos em detrimento da natureza pedagógica, passando pela fragilidade da defesa técnica e jurídico-social de adolescentes em conflito com a lei e constantes denúncias de permanência de adolescentes em espaços inadequados como delegacias e presídios também são situações cotidianamente verificadas por operadores do sistema de garantia de direitos, com repercussão no âmbito do processamento judicial das medidas socioeducativas.

Por outro lado, no campo da execução das medidas socioeducativas, ainda

se verifica a dificuldade de acesso de educandos aos serviços públicos de atenção e atendimento a esse público e prevalência de políticas institucionalizantes de confinamento por parte de instituições totais que não se ajustaram à moderna política de atenção à saúde num contexto integral, que não garantem o acesso à rede externa de saúde (e suas especialidades), assistência social, educação formal e profissionalizante, cultura e lazer de qualidade, etc., promovendo o serviço público de execução das medidas socioeducativas de forma contrária aos novos paradigmas de abertura institucional (decorrente de políticas estruturantes como a Reforma Psiquiátrica e a Política Nacional de Garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária).

O dispositivo em apreço (artigo 31 da Lei Federal nº 12.594/2012) define então a obrigação dos conselho de direitos em prever recursos de forma destacada e privilegiada para ações relevantes e estruturantes.

Finalmente, os artigos 32 a 43 estabelecem alterações legislativas, definido a origem de recursos para compor o orçamento da política de atendimento socioeducativo a partir de Fundos específicos, os quais o legislador entendeu possuir pertinência ou relação temática com a questão dos adolescentes aos quais se atribua a autoria de ato infracional e/ ou em processo de responsabilização por meio do cumprimento de medidas socioeducativas:

Art. 32. A Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986 , passa a vigorar com as seguintes alterações:

“ Art. 5º Os recursos do Funad serão destinados:

.....

X - às entidades governamentais e não governamentais integrantes do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).

.....” (NR)

“ Art. 5º -A. A Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad), órgão gestor do Fundo Nacional Antidrogas (Funad), poderá financiar projetos das entidades do Sinase desde que:

I - o ente federado de vinculação da entidade que solicita o recurso possua o respectivo Plano de Atendimento Socioeducativo aprovado;

II - as entidades governamentais e não governamentais integrantes do Sinase que solicitem recursos tenham participado da avaliação nacional do atendimento socioeducativo;

III - o projeto apresentado esteja de acordo com os pressupostos da Política Nacional sobre Drogas e legislação específica.”

Art. 33. A Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990 , passa a vigorar acrescida do seguinte art. 19-A:

“ Art. 19-A. O Codefat poderá priorizar projetos das entidades integrantes do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) desde que:

I - o ente federado de vinculação da entidade que solicita o recurso possua o

respectivo Plano de Atendimento Socioeducativo aprovado;

II - as entidades governamentais e não governamentais integrantes do Sinase que solicitem recursos tenham se submetido à avaliação nacional do atendimento socioeducativo.”

Art. 34. O art. 2º da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º :

“Art. 2º

.....

§ 3º O fundo de que trata o art. 1º poderá financiar, na forma das resoluções de seu conselho deliberativo, programas e projetos de educação básica relativos ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) desde que:

I - o ente federado que solicitar o recurso possua o respectivo Plano de Atendimento Socioeducativo aprovado;

II - as entidades de atendimento vinculadas ao ente federado que solicitar o recurso tenham se submetido à avaliação nacional do atendimento socioeducativo; e

III - o ente federado tenha assinado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaborado o respectivo Plano de Ações Articuladas (PAR).”
(NR)

se entende possuem

Cumprir destacar que o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB) foi instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, pela Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986, que cria o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso, dispõe sobre os bens apreendidos e adquiridos com produtos de tráfico ilícito de drogas ou atividades correlatas, e dá outras providências. A denominação de FUNCAB foi alterada para Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), de acordo com o art. 6º da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências, modificada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001.

Atualmente, o Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes se constitui em documento de grande importância para fins de acesso aos recursos previstos nos fundos indicados nos artigos 32 a 34 da Lei Federal nº 12.594/2012 (BRASIL, 2012).

Trata-se de estratégia definida pelo legislador para obrigar gestores estaduais e municipais a se comprometerem, na expressão operacional dos marcos legais do Sistema Socioeducativo, com a aprovação de um plano de qualificação da política dos direitos da criança e do adolescente, num prazo de 10 anos, traduzida por meio de uma matriz de responsabilidades e seus eixos de ação.

Com essa conformação, o Plano Decenal orientará o planejamento, a construção,

a execução, o monitoramento e a avaliação dos Planos Estaduais, Distrital e Municipais Decenais do SINASE, além de incidir diretamente na construção e/ou no aperfeiçoamento de indicadores e na elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Efetivamente, nas últimas décadas, não houve compasso em relação a garantia de direitos da população infanto-juvenil em comparação com outras políticas setoriais de atendimento desse segmento.

A realidade dos sistemas socioeducativos estaduais ainda aponta, nos dias de hoje, um grande distanciamento do marco legal nacional e internacional de promoção, proteção e defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes, em função de reiteradas e persistentes denúncias de graves violações de direitos.

Em artigo que discorre sobre os efeitos que a frágil implementação dos direitos humanos provoca na concepção de juventude que a sociedade possui, Sposato (2010) apresenta a sua concepção de que:

Pensar a juventude e os direitos humanos no Brasil nos impõem uma dupla tarefa: destrinchar as distintas dimensões dos direitos humanos em sua correlação com as peculiaridades da juventude e as subjetividades juvenis; e paralelamente problematizar em que medida um baixo reconhecimento dos direitos leva à invisibilização dos sujeitos juvenis e das reais demandas da juventude brasileira.

No mesmo sentido aponta Konzen (2006):

A sensação de que há avanços é uma sensação empírica, sem deixar de registrar que o modelo juridicamente vencido vive e é resistente, porque ainda povoa mentalidades aculturadas pelo menorismo, em que a infração na idade juvenil nada mais significava senão uma das diversas hipóteses de situação irregular, doutrina de sustentação, nunca é demais repetir, de que o ato infracional não passa de oportunidade para justificar a imposição de conseqüências piores de boa vontade, mesmo na contramão do respeito à condição do adolescente como pessoa em desenvolvimento, pelo efeito aflitivo do provimento judicial para o destinatário.

Embora a concepção teórica do Estatuto da Criança e do Adolescente tenha previsto um arranjo sistêmico diferenciado e especializado, uma verdadeira revolução legislativa apontou, a partir do seu advento e mais precisamente a partir do SINASE e da Lei Federal nº 12.594/2012, que a condição para sua efetivação exige o cumprimento por parte dos entes federados de incidência nos processos e ciclos orçamentários, dinâmicos e sistemáticos, objetivando-se a qualificação do atendimento de modo que o processo responsabilizatório contribua para a emancipação cidadã desses indivíduos – o que demanda recursos

financeiros, compreendidos não como gastos, mas como investimento primoroso, inclusive como melhor estratégia de enfrentamento da violência nos dias atuais.

Esse é um processo difícil, que exige compromisso por parte de gestores com a superação de um quadro grave de desrespeito de direitos, por conta da herança repressivo-assistencialista de muitos anos de políticas que não consideravam a condição de sujeito de direitos de crianças e adolescentes.

É por meio do financiamento e definição de prioridades definidas na Lei Federal nº 12.594/2012 que são realizados investimentos relevantes em ações estratégicas como a formação continuada, o apoio à municipalização e descentralização das medidas socioeducativas, à defesa técnica, a articulação promovidos com diversos espaços de discussão da política como fóruns especializados, comissões e comitês, e mesmo o apoio à construção de unidades de internação nos parâmetros arquitetônicos adequados têm repercutido de forma impactante nos sistemas socioeducativos de meio fechado.

Outro destaque, dentre os avanços verificados na política de atendimento socioeducativo, tem sido os investimentos no âmbito do co-financiamento de medidas socioeducativas de meio aberto, por meio de parceria entre o Ministério da Cidadania, responsável pelo repasse fundo a fundo aos gestores públicos municipais responsáveis pela execução de execução de medidas socioeducativas de meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços a comunidade), acompanhadas pelas equipes vinculadas ao equipamento municipal da assistência social (Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS).

Para a implementação desse novo arranjo político, que objetiva à efetivação do princípio da municipalização das medidas de meio aberto (de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade), contribuindo-se assim para a identificação dos nós críticos e também para troca de experiências entre os municípios e os estados, que representem avanços no processo de construção da política pública, além de contribuir para a discussão sobre a integração do SUAS e SINASE.

De fato, a intervenção política exigida para a superação dos impasses no âmbito das garantias de direitos humanos de adolescentes em conflito com a lei, demanda ações mais contundentes, que possuam força bastante para incidir na superação da longa tradição assistencial-repressiva que ainda é a marca do atendimento socioeducativo no Brasil de nossos dias.

As propostas de participação popular, por outro lado, devem enfatizar a participação dos próprios internos⁴, os quais são os titulares legítimos dos direitos humanos violados.

4. Os anexos II e III são expressões da participação de adolescentes internos da Comunidade de Atendimento Socioeducativo de Salvador (CASE Salvador) por ocasião de dois momentos distintos: o primeiro documento foi uma Nota Pública, produzida conjuntamente com funcionários e pessoas da comunidade, relatando diversos problemas da unidade e encaminhada para diversas autoridades dos três poderes, além de conselhos de direitos e organizações

A pauta da gestão pública não pode deixar de contemplar, portanto, as estratégias para apoio às práticas que enfrentem de forma intransigente a violência institucional, a tortura e o desalinhamento de práticas de atendimento desassociadas da moderna política de proteção proclamada especialmente pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança, pela Constituição Federal, e instrumentalizada por meio de diversos diplomas legais como o Estatuto da Criança e do Adolescente, o SINASE, e outras legislações internacionais.

Essa é uma necessidade que desafia ao fortalecimento da nossa própria democracia e de questões que se apresentam para os adolescentes em conflito com a lei como reflexo das dificuldades estruturais da própria sociedade a qual, todos nós, pertencemos e participamos

A efetivação dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes depende diretamente do quanto e como os governos investem nesta população. Assegurar que esta população seja prioridade no investimento público é a oportunidade de garantia de direitos, crescimento econômico e sociedades mais justas e sustentáveis hoje e no futuro. Pelo contrário, a ausência de gastos eficazes e inclusivos enfraquece as políticas públicas, cujos objetivos permanecem longe de ser alcançados, aprofundando ainda mais o descompasso entre as promessas legislativas e a sua implementação de fato.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7. Ed., São Paulo: Ed. Malheiros, 1997.

BRASIL. *Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927*. Consolida as leis de assistência e proteção a menores, as quais constituem o Código de Menores.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 05 out. 1988.

_____. *Lei Federal nº. 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 16 jun. 1990.

da sociedade civil com atuação na área dos direitos de adolescentes em conflito com a lei, e o segundo foi elaborado por ocasião do aniversário dos 18 anos do Estatuto, intitulado “Os dez motivos dos adolescentes da CASE Salvador contra a redução da maioridade penal” e o segundo documento foi.

_____. *Lei Federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012*. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 19 jan. 2012.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto in BEVENUTO LIMA JR., Jayme *et al. Manual de Direitos Humanos Internacionais* (prefácio de CANÇADO TRINDADE). *Acesso aos Sistemas Global e Regional de Proteção dos Direitos Humanos*. 2ª Edição. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CONANDA. *Parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente*. Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006. Brasília, 2006.

_____. *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo*. Resolução nº 119, de 19 de abril de 2006. Brasília, 2006.

_____. *Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e do Adolescentes*. Documento aprovado em 19 de abril de 2011. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/plano_decenal_conanda.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2019.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. Folha de SP *On line*, Coluna Gilberto Dimenstein, 13/05/05. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/noticias/gd120505.htm>>. Acesso em: 30 mai. 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Art. 4. In: CURY, M. *Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais*. 7.ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005. p.37-44.

GOMES NETO, Gercino Gerson. *Porque não precisamos de uma lei de execução sócio-educativa. (Debate sobre o anteprojeto de lei de execução de medida socioeducativa)*. Disponível em <http://www2.mp.pr.gov.br/cpca/telas/ca_igualdade_20_2_1.php>. Acesso em: 30 mai. 2019.

IBGE. Perfil dos municípios brasileiros: 2009 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. – Rio de Janeiro : IBGE, 2010.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Síntese de Indicadores 2009 / IBGE. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad_sintese_2009.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2019.

KONZEN, Afonso Armando. *REFLEXÕES sobre a MEDIDA e sua EXECUÇÃO (ou sobre o nascimento de um modelo de convivência do jurídico e do pedagógico na socioeducação)*. Justiça, Adolescente e Ato Infracional: socioeducação e responsabilização. ILANUD, ABMP, SEDH, UNFPA (orgs.). São Paulo: ILANUD, 2006.

MÉNDEZ, Emilio García; COSTA, Antônio Carlos Gomes da Costa. *Das Necessidades aos Direitos*. São Paulo: Editora Malheiros, 1994.

_____. *Evolución histórica del derecho de la infancia: ¿Por que una historia de los derechos de la infancia?* In ILANUD; ABMP; SEDH; UNFPA (orgs.). Justiça, Adolescente e Ato Infracional: socioeducação e responsabilização. São Paulo: ILANUD, 2006. (p. 7-23)

MINISTÉRIO DA SAÚDE E SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Levantamento Nacional da Atenção em Saúde Mental aos Adolescentes Privados de Liberdade e sua Articulação com as Unidades Socioeducativas*. Brasília, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Internacional dos Direitos da Criança. Aprovada em 20 de novembro de 1959. Versão *online* disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/DeclDirCrian.htm>>. Acesso em 30 mai. 2019.

_____. *Convenção Internacional dos Direitos da Criança*. Adotada pela Assembleia Geral nas Nações Unidas em 20 de Novembro de 1989. Versão *online* disponível em <https://www.unicef.org/media/1206/0-convencao_direitos_crianca2004.pdf>. Acesso em 30 mai. 2019.

_____. *Regras de Beijing/ Regras de Pequim. Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores*. Adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 40/33, de 29 de novembro de 1985. Versão *online* disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/09/2166fd6e650e326d77608a013a6081f6.pdf>>. Acesso em 30 mai. 2019.

_____. *Diretrizes de Riad. Diretrizes das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil*. Adotada no oitavo Congresso das Nações Unidas sobre prevenção do delito e do tratamento do delinquente de 1990. Versão *online* disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/PrincNacUniPrevDeliqJuv.html>>. Acesso em 30 mai. 2019.

_____. *Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Menores Privados de Liberdade*. Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 14 de dezembro de 1990. Versão *online* disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/RegNacUniProtMenPrivLib.html>>. Acesso em 30 mai. 2019.

_____. *Comentário Geral nº 19 sobre o orçamento público para a realização dos direitos da criança*. Comitê sobre os direitos da criança: convenção sobre os direitos da criança. Trad. Rede Marista de Solidariedade. Tradutor AlphaÔmega. Curitiba: PUCPress, 2018.

PINHEIRO, Ângela. *Criança e adolescente no Brasil: porque o abismo entre a lei e a realidade*. Fortaleza: Editora UFC, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 9ª ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2008.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Direitos humanos de crianças e adolescentes – 20 anos de Estatuto*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

SPOSATO, Karina Batista. *Juventude: da invisibilidade à redução da maioridade penal*. In Direitos Humanos, percepções da opinião pública, análises de pesquisa nacional. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília, 2010.

TÍTULO II - DA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

OS PRINCÍPIOS GERAIS NORTEADORES DA APLICABILIDADE DE MEDIDAS E A JUSTIÇA RESTAURATIVA JUVENIL

Data de aceite: 18/01/2023

João Batista Costa Saraiva

Maria Fausta Cahyba Rocha

"If blame is been passed out, no one can elude taking their share. The parents whose neglect caused their chil to be taken into care, the extended family and the community who failed to become involved, all of the professional – public health workers, social workers, teachers, police officers, probation officers, and, yes, judges – who have done our jobs in the same old way. All of us must share the blame for the endless parade of children through our hands and into dysfunctional lives. By now, we should know better. We must do much better"¹.

"Se a culpa está sendo esmaecida, ninguém pode escapar da parte que lhe cabe. Os pais cuja negligência levou o filho a ser posto em abrigo, a família extendida e a comunidade que falharam em se envolver, todos os profissionais - profissionais de saúde pública, assistentes sociais, professores, policiais, oficiais de condicional e, sim, juízes - que temos feito nosso trabalho da mesma maneira antiga. Todos nós devemos compartilhar a culpa pelo desfile interminável de crianças através de nossas mãos e em vidas disfuncionais. Até agora, nós deveríamos saber melhor. Nós devemos fazer muito melhor"

Barry Stuart².

1. Boyes-Watson, Carolyn. *Peacemaking cicles and urban youth: bringing justice home*. St. Paul, Minnesota. 1st ed. USA: 2008 Living Justice Press, p. 01.

2. Juiz-chefe do Tribunal Territorial de Yukon (agora aposentado), membro de várias faculdades de direito canadenses e líder respeitado internacionalmente em resolução de conflitos multipartidários - foi pioneiro no uso de Círculos de Construção de Paz (*Peacemaking Circles*) em processos judiciais na América do Norte nos últimos vinte anos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente arrola em seu art. 100³ um conjunto de princípios norteadores das medidas que preconiza, para além dos Princípios Constitucionalmente assegurados, em especial os Princípios da Prioridade Absoluta e da

3. Princípio do superior interesse do adolescente

Por conta da indeterminação deste princípio deve ser interpretado em face dos direitos declarados. Somente será Superior Interesse o cumprimento dos direitos declarados, vg. Legalidade, ampla defesa, contraditório, devido processo, etc. Não se cogita em um princípio aberto, sujeito à interpretação ampla, sob pena de transformar-se no “cavalo de tróia do menorismo” dentro do sistema do Estatuto.

Princípio da privacidade

Corolário do metaprincípio constitucional da dignidade da pessoa humana, extensivo a toda cidadania, e em particular ao adolescente. Deve haver o respeito pela intimidade, direito à imagem e reserva da vida privada do adolescente, o que também é previsto no art. 143 do Estatuto que veda expressamente a divulgação de atos judiciais, policiais e administrativos que digam respeito às pessoas a que se atribua ato infracional. De fato, em decorrência da própria condição de pessoa em desenvolvimento, tem o adolescente o direito ao esquecimento (ou seja, de não ser eternamente lembrado pelo ato praticado no passado), a não estigmatização, cabendo ao Estado suprir o déficit pedagógico existente e, paralelamente, preservar a imagem do infrator.

Princípio da intervenção precoce

Nada justifica que a execução de uma medida socioeducativa seja um tempo muito posterior à prática do ato infracional. O adolescente, pessoa em desenvolvimento, tem sua situação de vida modificada em tempo razoavelmente rápido. Se no momento da prática do ato infracional havia necessidade de intervenção mais drástica, pode ser que, em razão de um novo contexto de vida e acompanhamento familiar, não seja mais necessária a intervenção por medida socioeducativa.

Princípio da intervenção mínima

A intervenção Estatal deve ocorrer tão somente para suprir o déficit pedagógico existente. A medida socioeducativa, muito embora importe em responsabilização do adolescente, deve guardar proporcionalidade, preferencialmente com as necessidades pedagógicas. A gravidade do ato infracional é apenas um fator levado em consideração quando da dosagem da medida.

Princípio da atualidade

Na aplicação da medida deve ser verificado o contexto existente quando de sua execução, e não de quando ocorreu a prática do ato infracional. Tal fator justifica a adaptação da medida socioeducativa àquela que for mais conveniente segundo o contexto em que se encontra o adolescente, apesar da existência de sentença com trânsito em julgado.

Princípio da responsabilidade parental

Em todas as medidas socioeducativas a participação dos pais é importantíssima para que se obtenha sucesso. Na medida de liberdade assistida, por exemplo, o acompanhamento dos pais à entidade de atendimento, à fiscalização do cumprimento dos deveres, dentre outros aspectos, faz com que a intervenção seja potencializada.

Princípio da prevalência da família

Sendo a família o lugar natural do adolescente, prefere-se que o infrator permaneça junto a ela, devendo ser institucionalizado apenas em hipóteses excepcionais.

Princípio da obrigatoriedade da informação

O adolescente tem direito de ser informado sobre o estágio que se encontra a sua medida socioeducativa. Tratando-se de medida de internação, tal responsabilidade é da própria entidade de atendimento de internação (art. 94, XV, do Estatuto).

Princípio da oitiva obrigatória e participação do adolescente

Determina que a pessoa em desenvolvimento deve ser ouvida em todas as fases do processo de conhecimento, bem como da execução. Aliás, constitui garantia processual “o direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente” (art. 111, V, do Estatuto).

Verifica-se, desse modo, que houve reflexos das novas regras também para as medidas socioeducativas, tornando suas aplicações mais adequadas aos metaprincípios da proteção integral e da prioridade absoluta.

Princípio da proporcionalidade

Consagrado no direito penal tradicional como a adequação entre a conduta praticada, o dano causado e a sanção a ser imposta, exige, no caso de adolescentes autores de ato infracional, uma ponderação entre as circunstâncias (legais e judiciais a que alude o Código Penal), a gravidade do ato infracional e a medida socioeducativa enquanto mecanismo de defesa social, levando em conta a capacidade de cumprimento pelo adolescente e suas necessidades.

Brevidade da Medida Socioeducativa, o conjunto dos direitos individuais do adolescente autor de ato infracional, as garantias processuais deste e o rito procedimental da apuração.

A se frisar aqui, em particular, que medida socioeducativa em si mesma tem natureza sancionatória, e nesta dimensão, retributiva, e que será o programa de execução, através do qual a medida vem a ser efetivada, que se irá atingir a finalidade pedagógica almejada.

A Lei 12.594, explicitando o que há de nortear a operacionalidade o próprio sistema socioeducativo, enuncia princípios fundantes do processo de execução, determinantes para que se alcancem os objetivos que busca, a saber:

I - legalidade, não podendo o adolescente receber tratamento mais gravoso do que o conferido ao adulto;

II - excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas, favorecendo-se meios de autocomposição de conflitos;

III - prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas;

IV - proporcionalidade em relação à ofensa cometida;

V - brevidade da medida em resposta ao ato cometido, em especial o respeito ao que dispõe o art. 122 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

VI - individualização, considerando-se a idade, capacidades e circunstâncias pessoais do adolescente;

VII - mínima intervenção, restrita ao necessário para a realização dos objetivos da medida;

VIII - não discriminação do adolescente, notadamente em razão de etnia, gênero, nacionalidade, classe social, orientação religiosa, política ou sexual, ou associação ou pertencimento a qualquer minoria ou status; e

IX - fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo

A esse conjunto de valores, se agregam outros, do próprio Estatuto e da Constituição Federal. Do art. 227 da CF (brevidade, excepcionalidade, condição peculiar de pessoa em desenvolvimento), ao parágrafo primeiro do art. 112, ao art. 122, ao 99, ao 100, todos do Estatuto. Enfim, com a Lei 12.594 consolida-se um sistema de garantias deste modelo de responsabilidade juvenil.

Corolário dos princípios da “peculiar condição de pessoa em desenvolvimento” (art. 6º do Estatuto) – princípio ontológico norteador da sanção, e dos princípios da “excepcionalidade” – princípio lógico do sistema – e “brevidade” – princípio cronológico (art. 120, § 2º, in fine, c/c art.121, caput, primeira parte, do Estatuto, e art. 227, § 3º, inciso V, primeira parte, da Constituição Federal), adota o Estatuto o princípio da progressividade das medidas socioeducativas, no suposto que a mais gravosa será a de internação e a mais branda a de advertência, evoluindo as disposições do art. 112 da mais branda à mais

grave, excetuadas as medidas protetivas aplicáveis ao autor de ato infracional

Além desses Princípios informadores do sistema de justiça juvenil, enquanto mecanismo de responsabilização do adolescente a que se atribui a prática de uma conduta descrita na lei como crime ou contravenção, há que se operar também com as regras Convencionais, recepcionadas pela Constituição Federal, particularmente em face das disposições dos parágrafos 2º e 3º do art. 5º da Constituição Federal.

Os artigos 37 e 40 da Convenção das Nações Unidas dos Direitos da Criança – CNUDC – trazem os principais contornos do Sistema de Justiça Juvenil, estabelecendo os princípios norteadores deste sistema, com suas características próprias, seja pelo chamado “sequestro do conflito pelo Estado”, seja pelas notas fundantes de um sistema penal, a saber: a pena como um mal: o monopólio do Estado para a imposição da sanção, e a concepção deste sistema como um mecanismo de defesa social.

O artigo 37 da Convenção estabelece direitos e garantias para os adolescentes privados de liberdade, enquanto o artigo 40 estabelece uma série de princípios fundamentais de caráter processual, que deverão reger antes, durante e depois um processo contra um adolescente.

Em face da Convenção é possível destacar:

- a) Princípio da legalidade (*nullum crimen, nulla poena sine previa lege*). “Que não se alegue que nenhuma criança infringiu as leis penais, nem se acuse ou declare culpada nenhuma criança de haver infringido essas leis, por atos ou omissões que não estavam proibidas pelas leis nacionais ou internacionais no momento em que foram cometidos”. (Princípio da irretroatividade da lei penal);
- b) Direito à presunção de inocência, enquanto não se prove sua culpabilidade conforme a lei;
- c) Garantias da detenção. Direito de ser informado da acusação, e direito a ser defendido por um advogado. Assim, deverá ser informado sem demora e diretamente ou, quando seja proveniente, por intermédio de seus pais ou seus representantes legais, das acusações que pesam contra ele e que disporá de assistência jurídica ou outra assistência apropriada na preparação e apresentação de sua defesa;
- d) Direito a não depor contra si mesmo. Não poderá ser obrigado a prestar testemunho ou a declarar-se culpado;
- e) Princípio do contraditório e da igualdade de condições entre as partes. Poderá se interrogar ou fazer que se interroguem testemunhas de acusação e a obter a participação e o interrogatório em condições de igualdade;
- f) Garantia judicial (*nulla poena sine legali iudicio*). Implica o direito a ser julgado por

um Juiz competente, predeterminado pela lei, por uma autoridade ou órgão judicial competente, independente e imparcial em uma audiência equitativa conforme a lei e em presença de um assessor jurídico. Se se considera que infringiu, de fato, as leis penais, que esta decisão e toda medida imposta em consequência dela serão remetidas a uma autoridade ou órgão superior competente, independente e imparcial, conforme a lei;

g) Princípio da celeridade processual. A causa será dirimida rapidamente. Este princípio, inerente a qualquer procedimento, tem especial relevância quando se trata de menores, já que estes têm uma concepção do transcorrer do tempo diferente da dos adultos. Para que uma medida seja efetiva contra um adolescente, não deve ser imposta tarde demais, já que então o adolescente não a relacionará com o feito cometido, que para ele passou há muito tempo, e esta será ineficaz;

h) Princípio da especialidade de jurisdição. Serão tomadas todas as medidas apropriadas para promover o estabelecimento de leis, procedimentos, autoridades e instituições específicos para os adolescentes dos quais se alegue que infringiram as leis penais ou a quem se acuse ou declare culpados de haver infringido essas leis;

i) Princípio da intervenção mínima do Direito Penal. O estabelecimento de uma idade mínima antes da qual se presumirá que as crianças não têm capacidade para infringir as leis penais. A estas crianças consideradas inimputáveis ou isentas de responsabilidade penal juvenil, sempre que seja apropriado e desejável, adotarse-ão medidas para seu tratamento sem recorrer a procedimentos judiciais, no entendimento de que se respeitarão plenamente os direitos humanos e as garantias legais;

j) A privação de liberdade como *ultima ratio*. Dispor-se-á de diversas medidas, tais como o cuidado, as ordens de orientação e supervisão, o assessoramento, a liberdade assistida, a colocação em casas de guarda, os programas de ensinamento e formação profissional, assim como outras possíveis alternativas ao internamento em instituições, para assegurar que os adolescentes sejam tratados de maneira apropriada para seu bem estar e que guarde proporção tanto com suas circunstâncias como com a infração.

Agrega-se aqui, ainda, Aquelas orientações decorrentes das chamadas “Regras de Beijing”, documento da ONU a propósito do tema:

17. Princípios Norteadores da decisão judicial e das Medidas.

17.1. A decisão da autoridade competente pautar-se-á pelos seguintes princípios:

a) a resposta à infração será sempre proporcional não só às circunstâncias e às necessidades do jovem, assim como às necessidades da sociedade;

b) as restrições à liberdade pessoal do jovem serão impostas somente após estudo cuidadoso e se reduzirão ao mínimo possível;

c) não será imposta a privação de liberdade pessoal a não ser que o jovem tenha praticado ato grave, envolvendo violência contra outra pessoa ou por reincidência no cometimento de outras infrações sérias, e a menos que não haja outra medida apropriada.

PRINCÍPIOS GERAIS NORTEADORES DA APLICABILIDADE DE MEDIDAS

Os Princípios enunciados no art. 35 da Lei 12.594 hão de ser operacionalizados em harmonia com estes enunciados, pois, em consonância com este conjunto principiológico, que fixam os contornos de atuação de todos os atores envolvidos.

Como sujeito de direito, o adolescente tem os mesmos direitos que os adultos, e um plus, decorrente de sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Desse modo, o procedimento para aplicação de medida socioeducativa deve observar o devido processo legal, sendo que a responsabilização somente ocorrerá se comprovada a autoria e a materialidade, o ato ilícito, antijurídico e culpável – exigibilidade de conduta diversa e potencial consciência da ilicitude.

EM NENHUMA CIRCUNSTÂNCIA PODERÁ O ADOLESCENTE SER TRATADO DE FORMA MAIS DESFAVORÁVEL QUE O ADULTO (e aqui adulto para definir aquele não alcançado pelas regras de responsabilização do Estatuto da Criança e do Adolescente).

A visão do aplicador da lei deve ser no sentido de que o adolescente é um sujeito, e não mais objeto de proteção, como ocorria no Código de Menores. Sendo assim, devem ser respeitados todos os direitos fundamentais declarados no art. 227, caput, da Constituição Federal, bem como no art. 4º do Estatuto, dentre eles, o direito à convivência familiar e comunitária, tão ressaltado ao longo desse livro.

Nesse sentido, a restrição da liberdade decorrente da aplicação de uma medida socioeducativa de semiliberdade (restrição parcial), ou de internação (em todas as suas formas – internação antes da sentença, internação com prazo indeterminado e internação sanção), somente poderá ocorrer em hipóteses excepcionais, quando o déficit pedagógico o exigir e houver autorização na lei (art. 122 do Estatuto).

PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE PRIMÁRIA E SOLIDÁRIA DO PODER PÚBLICO

As políticas públicas voltadas ao adolescente autor de ato infracional podem considerar ora em medidas socioeducativas em meio aberto ou restritivas de liberdade, ora em medidas protetivas.

São medidas socioeducativas em meio aberto e que exigem ações ou programas específicos, as medidas de prestação de serviços à comunidade e a liberdade assistida. A seu turno, são restritivas de liberdade as medidas de semiliberdade e de internação. O princípio tratado determina justamente a responsabilidade solidária do Poder Público pela efetivação dessas medidas.

Contudo, a responsabilidade pela gerência das medidas socioeducativas foi estabelecida de forma diferenciada, pois compete ao Poder Executivo municipal a gerência das medidas em meio aberto e ao Poder Executivo estadual a gerência das medidas restritivas de liberdade.

A Lei 12.594 que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente em conflito com a lei, entre os princípios enunciados no art. 35, já mencionados, destaca-se o inciso III, que elege a prioridade no uso de práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível atendam às necessidades das vítimas.

Aquelas práticas acima mencionadas cingem-se a um novo modelo de resposta aos conflitos, desenhando-se no tempo e no espaço em cada país em épocas distintas, despontando e desenvolvendo-se como um novo paradigma⁴ de justiça criminal, sob a denominação de Justiça Restaurativa. O termo “paradigma” é a palavra utilizada pelo físico e filósofo da ciência, Thomas Kuhn, para se referir ao conjunto de avanços científicos universalmente reconhecidos, que, por algum tempo, fornecem problemas e soluções-modelo para uma comunidade científica⁵. A expressão justiça restaurativa, embora largamente utilizada hoje em várias áreas do conhecimento, além do direito, ainda não tem um conceito uníssono e sedimentado quanto aos seus elementos definidores essenciais. Trata-se de conceito quase anárquico, aberto, polissêmico, flexível e multifuncional, segundo afirma Leonardo Sica⁶, acrescentando ainda que a justiça restaurativa é um conjunto de práticas em busca de uma teoria⁷. Isso se deve, precipuamente, em razão de aquelas práticas terem surgido a partir de experiências diversas em vários pontos do globo,

4. Embora existam controvérsia sobre a conveniência da utilização do vocábulo “paradigma” para as ciências sociais (soft sciences) sob a alegação da impossibilidade de formulação de princípios ou teorias inquestionáveis por toda uma comunidade científica, como ocorre com as ciências naturais (hard sciences), filio-me aos argumentos de Raquel Tiveron (Justiça Restaurativa: a construção de um novo paradigma de justiça criminal. Brasília, DF: Thesaurus, 2014, p. 123) de que “esta ciência atual, unívoca, reconhece que não se possui a verdade objetiva de forma constante e permanente, e que não é possível uma pretensa e utópica validade universal de seus princípios” e Cláudia Cruz Santos (A Justiça Restaurativa. Um modelo de reação ao crime diferente da Justiça Penal. Porquê, para que e como? Coimbra. Coimbra Editora, 2014, p. 39) a qual justifica, entre outros argumentos, o uso da expressão “paradigma restaurativo”, não só em razão de esta já ter adquirido “um certo ‘valor de uso’, mas sobretudo porque esse uso vinca a *diferença* entre a resposta dada ao crime pela justiça penal e aquela outra resposta que lhe é dada pela justiça restaurativa”.

5. TIVERON, Raquel. *Justiça Restaurativa: a construção de um novo paradigma de justiça criminal*. Brasília: Thesaurus, 2014, p. 121.

6. SICA, Leonardo. *Justiça Restaurativa e Mediação Penal. O Novo Modelo de Justiça Criminal e de Gestão do Crime*. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2007, p. 2.

7. *Ibid.*, p. 10.

onde cada país tem preferência por específicos programas restaurativos que se utilizam dos tipos mais difundidos de práticas, entre elas, a mediação, mais comum na Europa continental; as conferências, predominantes na Nova Zelândia (através do FGV-*Family Group Conference* ou conferência de grupo familiar); os círculos (*peacemaking circles* ou círculos de paz, círculos de sentença ou *sentence circles* e os círculos de cura ou healing circles) muito difundidos nos EUA e Canadá. O Brasil utiliza a mediação penal, assistindo, porém a difusão pelo país dos Círculos de Construção de Paz como prática que mais se aproxima dos princípios da justiça restaurativa.

Segundo Mylène Jaccoud⁸, a expressão “justiça restaurativa” surgiu no ano de 1977, cunhada pelo psicólogo Albert Eglash, em seu artigo *Beyond restitution: creative restitution*, inserida na obra escrita por Joe Hudson e Burt Gallaway, “*Restitucion in a Criminal Justice*”.

Nesse artigo de Eglash delineou-se o mais importante objetivo ou princípio do movimento restaurativo, qual seja, a transformação do ser humano, traduzida na reflexão do ofensor sobre os seus atos que lhe permite buscar formas voluntárias e desejadas de reparação, levando-o à não repetição da ofensa.

A busca da conceituação de justiça restaurativa não pode limitar-se ou cingir-se somente à clássica oposição que com frequência se faz entre o modelo restaurativo e a justiça penal dita retributiva, pois embora esse confronto ressalte as características essenciais daquela, por si só não consegue demonstrar a profundidade das distinções apontadas, posto que a diferença entre ambas radica menos no nível da finalidade (na medida em que ambas têm objetivos curativos, uma da comunidade e outra das partes envolvidas e por consequência, atingindo a comunidade de próximos) que nos instrumentos disponíveis para aquela finalidade e nos procedimentos adotados, uma vez que a justiça restaurativa dispõe de práticas próprias fora do processo penal e que invariavelmente jamais convergem para o encarceramento.

Embora o conceito de Justiça Restaurativa seja considerado um processo em construção, invoco a definição do seu pioneiro e divulgador do tema, Prof. Howard Zehr⁹, que se manifesta nos seguintes termos:

Justiça Restaurativa é um processo para envolver, tanto quanto possível, todos aqueles que têm interesse em determinada ofensa, num processo que coletivamente identifica e trata os danos, necessidades e obrigações decorrentes da ofensa, a fim de promover o restabelecimento das pessoas e endireitar as coisas, na medida do possível.

A justiça restaurativa, ao realizar o encontro entre as partes diretamente afetadas pelo

8. JACCOUD, Mylène. Princípios, tendências e procedimentos que cercam a justiça restaurativa. *Justiça restaurativa*, pp. 70-71

9. ZEHR, Howard. *Justiça Restaurativa. Teoria e Prática*. São Paulo: Editora Palas Athena, 2012, p. 49.

delito procurando a reparação do dano sofrido pela vítima através de uma responsabilização ativa do ofensor para repará-lo material ou simbolicamente, poderá ter como consequência tanto a “cura” do agente, no sentido de interiorizar o entendimento de sua conduta e, em desejando repará-la, também não queira repeti-la contra ninguém, como também poderá tal procedimento refletir na pacificação da comunidade de próximos ou *community of concern*, daqueles que se interessam pelo bem estar dos atores envolvidos, vítima e ofensor e da comunidade em geral em razão do efeito dissuasório advindo, secundariamente da prática restaurativa sobre o ofensor. É dessa forma que a justiça restaurativa cumpre, a um só tempo, sem necessidade de encarceramento, as finalidades preventivas geral e especial da pena pretendidas pela justiça penal. A diferença é que aquelas finalidades ocupam papel principal no sistema retributivo enquanto são efeitos colaterais secundários da aplicação das práticas da justiça restaurativa¹⁰.

Seguindo-se as considerações acima, apresentam-se outras definições do novo paradigma justiça restaurativa, precedidas pelo clássico conceito de Thomas Marshal: “Justiça restaurativa é um processo através do qual todas as parte implicadas em uma específica infração se juntam para resolver em conjunto como lidar com o resultado da ofensa e com as suas implicações no futuro.”¹¹.

...deve ser vista como um modo de responder ao crime (e, nessa medida como uma pluralidade de práticas associadas a uma pluralidade de teorias agrupadas em função de uma certa unidade)que se funda no reconhecimento de uma dimensão intersubjetiva do conflito e que assume como função a pacificação do mesmo através de uma reparação dos danos causados à(s) vítima(s) relacionadas com uma auto responsabilização do(s) agente(s), finalidades estas que só logram ser atingidas através de um procedimento de encontro, radicado na autonomia da vontade dos intervenientes no conflito, quer quanto à participação, quer quanto à modulação do acordo.

A Resolução nº 12/2002, da Organização das Nações Unidas elenca princípios e valores característicos da justiça restaurativa, abordando-a de maneira prática, sem defini-la, enquanto descreve o seu procedimento no art.2º : “[...]qualquer processo no qual a vítima e o ofensor, e, quando apropriado, quaisquer outros indivíduos ou membros da comunidade afetados por um crime, participam ativamente na resolução das questões oriundas do crime, geralmente com a ajuda de um facilitador”.¹²

Vários autores, como Van Ness, Johnstone e Scuro elencam os princípios e valores da justiça restaurativa, porém a proposta de classificação apresentada por Braithwaite assume maior relevância em razão deste autor possuir extenso e profundo trabalho sobre o tema.

10. SANTOS, Cláudia Cruz. A Justiça Restaurativa: Um modelo de reação ao crime diferente da Justiça Pena. Porquê, para que e como? Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. ...

11. *Idem* p.. 163.

12. Disponível em: <<http://www.justica21.org.br/j21.php?id=366&>>. Acesso em: 18 ago. 2019

Braithwaite divide os valores restaurativos em três grupos. O primeiro grupo de valores proposto por Braithwaite é o que abrange os valores obrigatórios do processo restaurativo¹³, que devem ser inevitavelmente respeitados e até mesmo impostos (*constraining values*) para prevenir que o processo se torne opressivo. Estes valores são prioritários e atuam como ferramentas para assegurar o procedimento restaurativo. Entre estes destacamos os seguintes valores: não-dominação, empoderamento, Preocupação igualitária com todos os participantes, escuta, accountability ou responsabilidade ativa, em livre tradução.

O segundo grupo de valores são os que guiam o processo¹⁴. Aqui se encontram todas as formas de cura (cicatrização) ou restauração. A restauração pode ser do bem danificado, emocional, da dignidade, da compaixão ou do suporte social. Também a prevenção de futuras injustiças aparece como um princípio deste grupo. Evidentemente, estes valores podem ser usados para medir o sucesso do processo restaurativo.

O terceiro grupo de valores não podem ser exigidos dos participantes da justiça restaurativa, pois dependem do desejo de cada um (*emergent values*)¹⁵, como por exemplo perdão, desculpas e clemência. Um participante pode querer perdoar o infrator, mas o processo restaurativo não pode obrigá-lo a isso. No mesmo sentido, forçar um remorso por parte do ofensor não possui qualquer conteúdo restaurativo. Todavia, o aparecimento de tais valores demonstra o sucesso do processo restaurativo

Os princípios informadores da justiça restaurativa são encontrados na Resolução 12/2002, da ONU¹⁶, podendo-se citar o consentimento informado, a voluntariedade, a confidencialidade.

O atual sistema de justiça penal de resposta ao crime já foi também uma substituição progressiva a outros modos de repressão que dominaram a maior parte da história da humanidade, como se pretende destacar em apertada síntese, tão somente a fim de, constatando-se essa transformação histórica, social e jurídico-penal, provocar-se a observação sobre a (in)eficácia do atual sistema penal ou de sua pretensa exclusividade e monopólio como forma de resposta ao delito.

Nesse sentido, embora não se saliente os diferentes olhares como forma de distinção entre os dois paradigmas, não há como refutar-se a visão do sentido de crime para a justiça retributiva em oposição à significação daquele para a justiça restaurativa, sob as lentes claras e precisas do prof. Howard Zehr, ao lecionar que para a justiça tradicional punitiva, o crime é uma violação contra o Estado, definida pela desobediência à lei e pela

13. PALLAMOLLA, Raffaella da Pociuncula. *Justiça Restaurativa: da teoria à prática*. São Paulo: Editora IBCCRIM, 2009. 70/71

14. *Idem*

15. *Idem*

16.

culpa, enquanto para aquela proposta restaurativa de justiça, o crime é uma violação de pessoas e relacionamentos.¹⁷

As origens históricas da resposta ao delito traduzem uma verdade, no mínimo, instigante demonstrando uma realidade inofismável: a evolução da humanidade, quer científica, quer filosófica ou espiritual, faz com que certas respostas legitimadas por lei e pela maioria da população, tidas como justas e necessárias, sejam hoje questionadas e até mesmo repudiadas, tais quais a Lei de Talião, as penas corporais e as cruéis, combatidas por Cesare Beccaria¹⁸ em sua imortal obra, *Dos Delitos e das Penas*.

A JUSTIÇA RESTAURATIVA JUVENIL

Neste cenário, desponta a justiça restaurativa aplicada aos adolescentes em conflito com a lei, sendo esta a área onde originou-se uma das primeiras práticas restaurativas no sistema judicial, especificamente na Nova Zelândia, sob influência do povo maori, culminando na edição, em 1989, do *Children, Young Persons and Their Families Act* (Ato das Crianças, Pessoas Jovens e suas Famílias)¹⁹, lei através da qual a família passou a ser a instância privilegiada na tomada de decisões em relação às consequências da prática infracional do adolescente, com a aplicação da prática restaurativa FGV – *Family Group Conference* ou Conferência de grupo familiar.

No Brasil, a Lei do SINASE, em seu art.35, ao adotar como princípio a excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas, favorecendo os meios de autocomposição de conflitos, elege como prioridade práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas. O artigo encontra-se em perfeita consonância com os postulados da justiça restaurativa de não encarceramento, reparação da vítima e oportunidade de as partes solucionarem seus conflitos ou tratarem seus relacionamentos, com o próximo ou consigo mesmo, permitindo ao ofensor sentir as consequências de seus atos e responsabilizar-se ativamente por eles. Tudo isso com a participação da comunidade e de pessoas indicadas pela partes - *community of concern* (aqueles que se preocupam com a parte) ou comunidade de próximos.

Observando-se o aludido art. 35, inciso III, infere-se que os operadores do direito, sobretudo os aplicadores da lei, juízes, promotores, defensores e advogados, devem priorizar a aplicação de medidas ou práticas da justiça restaurativa em procedimentos e processos envolvendo adolescentes em conflito com a lei, com ou em substituição às

17. ZEHR, Howard. *Trocando as Lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça restaurativa*. Tradução de Tônia Van Acker. 2 ed. São Paulo: Palas Athena, 2014, p. 170.

18. BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. Tradução de Paulo M Oliveira. 2 ed. São Paulo: Edipro, 2015, p. 55. 19.

medidas socioeducativas.

Nesse sentido, socioeducação vai muito além da simples privação ou restrição de liberdade. É o exercício de oferecer aos adolescentes ferramentas e diretrizes a fim de que tenham condições de fazer melhores escolhas, encontrando uma nova oportunidade de convívio em sociedade²⁰.

Levantamento realizado pelo jornal O Globo aponta que, em 2018, um adolescente morreu a cada oito dias, em média, dentro de unidades socioeducativas no Brasil. No total, 26 jovens morreram nos primeiros sete meses do ano. Em 2017, foram 42 vítimas, o que também significa uma ocorrência a cada oito dias. A pesquisa indica ainda que cerca de 54% das mortes no ano de 2018 foram classificadas como homicídios, 3,8% como suicídios e há 42,3% ainda a esclarecer. Dados apontam, ainda, que a maioria dos assassinatos ocorre em “conflitos”, como motins ou brigas²¹.

Pode-se atribuir essa realidade alarmante à incapacidade do sistema atual de privação de liberdade em controlar a crescente intervenção das facções criminosas no centros de cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado nas 461 unidades em funcionamento em todo o país, o que não justifica ou isenta a responsabilidade.

Com o tópico nominado “Juventude Perdida”, o Mapa da Violência 2019 inicia o item sobre os números de homicídio de jovens (15 a 29 anos) no Brasil. Em 2017, 35.783 jovens foram assassinados no Brasil. Esse número representa uma taxa de 69,9 homicídios para cada 100 mil jovens no país, taxa recorde nos últimos dez anos, fazendo dos homicídios a principal causa de mortes entre os jovens brasileiros em 2017²². Ao mesmo tempo, o grupo etário de 15 a 29 anos representou 54,5% do total de vítimas de homicídio naquele ano de 2017²³, refletindo que a população jovem é o principal grupo vitimado pelas mortes violentas intencionais.

O representante da Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (Anced), Acassio de Souza, revela que a taxa de mortes no sistema socioeducativo é maior que nos presídios entre os imputáveis (14,3 por 10 mil internos contra 8,4 por 10 mil presos), segundo dados de 2016²⁴.

A gravidade dos dados aqui apresentados explicitam e clamam pela necessidade de políticas públicas focadas no incremento das condições de desenvolvimento infanto-juvenil, com acesso à educação, cultura e esportes, além de mecanismos para facilitar

20. Elias Gandour Thomé, Ex-Secretário de Estado da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos do Paraná. Cadernos de socioeducação : práticas restaurativas e a socioeducação / redação e sistematização Adriana Marcell Motter e outros. 2. ed. rev. e ampl. - Curitiba, PR : Secretaria de Estado da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos, 2018.

21. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/o-colapso-do-sistema-socioeducativo-23002635>

22. Mapa da Violência 2019, pág. 21, <https://static.poder360.com.br/2019/06/Atlas-da-Violencia-2019.pdf>.

23. *Idem*, p.26

24. Disponível em: <https://www.noticiasaoiminuto.com.br/justica/638385/a-cada-oito-dias-um-jovem-infrator-morre-em-unidades-socioeducativas>

o ingresso do jovem no mercado de trabalho. O trabalho científico do Prêmio Nobel de Economia, James Heckman, demonstra a relação entre bom desenvolvimento infantil e crimes, concluindo o renomado pesquisador que nesse aspecto, o principal resultado de todos esses programas de educação infantil é a redução de crimes e a criação de um ambiente encorajador para as crianças, com maior retorno para cada dólar investido²⁵. A respeito daqueles programas arremata o ganhador do Nobel que “As pessoas ignoram isso, mas é importantíssimo. [...] É uma estratégia anticrime. Nem que fosse só por isso deveriam ser levados a sério como política pública.”²⁶

A célebre frase “abram-se escolas, fechem-se os cárceres” atribuída a Victor Hugo, romancista, dramaturgo e também importante ativista pelos direitos humanos na França no século XIX, traduz a realidade atual acima estampada.

A outra face da falha do sistema jurídico em relação ao adolescente em conflito com a lei é fruto da transposição do modelo retributivo punitivista dispensado ao adulto imputável para o direito infracional juvenil, fruto da chamada racionalidade penal moderna²⁷, ainda entranhada no pensamento de grande parcela da população, deixando de considerar os aspectos biológicos/científicos, sociais, políticos e humanos que envolvem a complexa abordagem do adolescente em conflito com a lei.

Para as neurociências, o cérebro adolescente ainda não possui o córtex pré-frontal completamente desenvolvido, o que ocorre apenas por volta dos 21 anos. “de acordo com as novas evidências da neurociência, pode ser fisicamente impossível para os adolescentes usar de raciocínio consequente, e como resultado, antecipar as consequências possíveis de suas ações” Essa região do cérebro encarregada pelo controle de impulsos abrange experiências vividas, raciocínio abstrato e, mais tarde, o amadurecimento de outras partes do cérebro, quando a pessoa conseguirá controlar seus impulsos, colocar-se no lugar do outro, desenvolvendo assim a empatia e a teoria da mente²⁸. A neurocientista Suzana Herculano-Houzel ensina que “de acordo com as novas evidências da neurociência, pode ser fisicamente impossível para os adolescentes usar de raciocínio consequente, e como resultado, antecipar as consequências possíveis de suas ações.”²⁹ Portanto, o fato de o adolescente ainda não ter desenvolvido integralmente sua capacidade emocional deve ser considerado no momento de responsabilizá-lo pela prática de um ato infracional.

De acordo com a diretora do Juvenile Law Center da Filadelfia, Marsha Levisk, chega-se à conclusão de que:

25. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-48302274>

26. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-48302274>

27. Álvaro Pires RPM

28. Disponível em: <https://emporiodireito.com.br/leitura/responsabilizacao-juvenil-e-maioridade-penal-contribuicao-das-neurociencias-no-processo-de-ressocializacao>

29. Suzana O cérebro adolescente. p. 107

“No que se refere à absorção do ambiente, adolescentes são uma esponja neurológica. Se você não lhes oferecer uma oportunidade de desenvolver competência social e autoestima, muitas vezes com a ajuda de amigos mais socializáveis, você está estabelecendo para eles uma trajetória rumo à criminalidade, que persiste na vida adulta” 30.

A preferência pela aplicação de práticas restaurativas que propiciam oportunidade de transformação da conduta e da vida de adolescentes, ainda não é a regra no sistema socioeducativo, como se adivinha pelos números abaixo, a despeito do quanto estabelece o aludido art. 35, inciso III, da Lei 12.594/2012.

Estatística do Levantamento Anual do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), divulgada pela Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério dos Direitos Humanos (SNDCA/MDH) em 2017, mostra que os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em unidades de internação praticaram 27.428 atos infracionais em 2015. Desse total, 46% (12.724) foram classificados como análogo a roubo e 24% (6.666) foram registrados como análogo ao tráfico de drogas.³¹ Essa contumaz internação nos casos de tráfico ilícito de drogas delata a preferência pelo paradigma punitivo em relação ao modelo restaurativo para o direito sancionatório juvenil ao constatar-se a utilização da medida socioeducativa de internação para atos infracionais que não foram cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa, como o tráfico de entorpecentes, em desconformidade com o disposto no artigo 122 do Estatuto da Criança e do Adolescente, com a Súmula 492 do Superior Tribunal de Justiça e com o art. 35, II, da Lei do SINASE³².

Nesse contexto, quando o adolescente é abarcado pelo sistema de proteção terciária³³ submetendo-se à aplicação de medidas socioeducativas surge a oportunidade de serem ofertadas as práticas restaurativas visando, sempre que possível a reparação da vítima, mas também prioritariamente, em razão de sua condição de pessoa em desenvolvimento, a responsabilização ativa do adolescente com foco em sua compreensão da conduta danosa através da experientialização de valores humanos, os quais podem ser incorporados em sua vida.

O sistema jurídico do civil law adotado no Brasil, a princípio e aparentemente, pode

30. Informação obtida através da fala proferida aos meios de comunicação pela vice-diretora do *Juvenile Law Center* da Filadélfia, Marsha Levick *Apud* MELO, João Ozorio, “Estados americanos elevam idade penal para até 21 anos”. Disponível no sítio <https://www.conjur.com.br/2017-fev-06/estados-americanos-elevam-idade-penal-21-anos>

31. <https://www.direitosdacrianca.gov.br/noticias-2017/divulgado-levantamento-anual-do-sistema-nacional-de-atendimento-socioeducativo>

32. Súmula 492, do STJ: O ato infracional análogo ao tráfico de drogas, por si só, não conduz obrigatoriamente à imposição de medida socioeducativa de internação do adolescente. (Súmula 492, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 08/08/2012, DJe 13/08/2012)

33. Segundo João Batista Costa Saraiva, o Estatuto da Criança e do Adolescente se estrutura em três grandes sistemas de garantias: o sistema de prevenção primário, amparado pelas políticas públicas; o sistema de prevenção secundária, baseado em medidas de proteção; e o sistema de prevenção terciária, amparado em medidas socioeducativas. SARAIVA, João Batista Costa. *Adolescente em conflito com a lei: da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, pág.56.

dificultar a aplicação das práticas restaurativas, em crimes graves, mormente quando a justiça restaurativa é confundida com impunidade e identificada com a substituição do procedimento jurídico tradicional. Entretanto, nos procedimentos processuais penais envolvendo adultos imputáveis, a justiça restaurativa, além de substitutiva, também pode ser complementar ao sistema retributivo, cumprindo-se o princípio da indisponibilidade da ação penal pública com a tramitação desta e eventual condenação com aplicação de pena, sem impedir a realização paralela e complementar do procedimento restaurativo.

Lastreando a afirmação acima, o artigo 1o, §2o, da Resolução nº 225/16 do Conselho Nacional de Justiça³⁴, explicita a possibilidade de aplicação do procedimento restaurativo de forma alternativa ou concorrente com o processo convencional.

O Estatuto da Criança e do Adolescente orienta-se principiologicamente pela excepcionalidade da intervenção judicial, em consonância com o art. 35, II, da Lei 12.594/2012 que instituiu o SINASE, permitindo fundamentadamente que sejam submetidos à Justiça Restaurativa, vários conflitos que hoje contribuem para a internação dos adolescentes.

A remissão³⁵, prevista nos artigos 126 a 128, do Estatuto da Criança e do Adolescente, como forma de exclusão, suspensão ou extinção da ação socioeducativa, coloca-se como instrumento legal ideal para promover o uso das práticas restaurativas, antes da instauração de qualquer processo ou mesmo no curso deste para suspendê-lo ou extingui-lo. Trata-se de medida à disposição do Poder Judiciário e do Ministério Público que permite o encaminhamento do adolescente para participação em círculos de construção de paz ou outro procedimento restaurativo, de forma que a frequência à prática e o resultado restaurativo encontrado sejam recepcionados e direcionem o promotor de justiça e o juiz para escolha da forma de remissão adequada, mas sempre sem o risco de aplicação das medidas de semiliberdade ou internação.

Oportunizar aos adolescentes em conflito com a lei a vivência de práticas restaurativas, lhes permite experienciar sentimentos e valores humanos que nem sempre lhes são demonstrados na realidade de suas vidas. O encontro com a vítima e a escuta de sentimentos sem perquirição de culpa ou acusação permitem ao adolescente sentir as consequências do ato danoso, com maior repercussão em sua consciência do que quando se detém em defender-se, despertando naquele a ideia de reparação da vítima, tudo com o engajamento da comunidade e daqueles que legítimo interesse na solução do conflito ou foram impactados por este. Como destaca um dos principais baluartes e pioneiro da Justiça Restaurativa no Brasil, desembargador Leoberto Brancher³⁶, as práticas

34. Res 225 cnj

35. Casa Civil. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>. Acesso em:

36. Gomide, Paula Inês Cunha e Santos, Mayta Lobo dos. Justiça Restaurativa na Escola. Aplicação e Avaliação do Programa. Curitiba: Juruá, 2014. Pág. 27.

restaurativas propiciam a vivência dos valores que mobilizam: solidariedade, tolerância, respeito, acolhimento, empatia e perdão. Brancher (2008) conclui ainda, com invulgar sensibilidade e perfeita percepção da justiça restaurativa:

A projeção em escala dessa oportunidade de transformar conflitos e violências na aprendizagem de valores humanos e de promoção da cultura da paz representa a semeadura e um novo futuro para as novas gerações, que é a principal promessa da Justiça Restaurativa.³⁷

37. *Ibidem*.

CAPÍTULO 2

DA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DOS PROCEDIMENTOS NA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS COMENTÁRIOS AOS ARTS. 36 AO 40 DA LEI N. 12.594/2012

Data de aceite: 18/01/2023

José Dantas de Paiva

Art. 36. A competência para jurisdicionar a execução das medidas socioeducativas segue o determinado pelo art. 146 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Dispõe o art. 146, do ECA, que a autoridade judiciária a que se refere este art. é o Juiz da Infância e da Juventude, ou o magistrado que exerça essa competência, nos termos da Lei de Organização Judiciária local.

O Des. Amaral e Silva, de Santa Catarina, hoje aposentado, chama a atenção para que não se “confunda com o Juiz da Justiça Especial e nem a Justiça Especial com a Justiça Especializada. São coisas diferentes”.¹ Discorrendo sobre o tema continua o autor: “A Constituição, a mais importante fonte da organização

judiciária, divide a “Justiça” em Justiça Especializada e Justiça Comum (Tít. IV, cap. III e respectivas seções). Na carta, a União reserva-se a *Justiça Especializada* com referência exhaustiva às respectivas matérias, em número fechado, não podendo o legislador acrescentar outras. Tudo que não esteja inserido na competência da Justiça Especializada cabe à Justiça Comum, dos Estados”.

Agora, cabe ao Poder Judiciário Estadual e Distrital especializarem os seus órgãos, definindo as suas unidades especializadas, com o objetivo de melhorar, de forma perene, a prestação jurisdicional, como é o caso da Justiça da infância e da juventude, área sensível e especial, para atender a criança, o adolescente e, excepcionalmente, o jovem, dentro de um sistema de garantia que envolve a família, a comunidade, a sociedade em geral e o poder público. Não há atendimento diferenciado se não existe qualidade na intervenção.

1. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE COMENTADO - Comentários Jurídicos e Sociais - 9ª edição - Malheiros Editores - pág. 584 - 2008.

A Justiça da Infância e da Juventude firmou-se como uma área especializada, integrante de um sistema de garantia, também de uma rede de proteção, com objetivos claros e definidos, na promoção e defesa dos direitos fundamentais do público infanto-juvenil, firmando raízes e tornando-se um ramo autônomo do direito.

Assim, o Juiz da Infância e da Juventude é aquele que está em exercício em uma unidade especializada, como titular ou substituto, designado pelo respectivo Tribunal de Justiça, para exercer as suas competências nos termos Lei de Organização Judiciária Local.

É interessante destacar que, mesmo com as especialidades criadas, e aperfeiçoadas, as demandas vão aumentando, e se diversificando, ao ponto de criar situações e impor aos Tribunais de Justiça, a divisão da matéria e o desmembramento de unidades com atuação, específicas, nas áreas de proteção e do atendimento socioeducativo. Este, por sua vez, ante o aumento da demanda e dos curtíssimos prazos processuais, é recomendável que os Tribunais criem varas específicas, separadas, de apuração do ato infracional e de Execução de medidas socioeducativas, a exemplo do que ocorre em vários Estados e no próprio Distrito Federal, com êxito. Tem sido uma boa prática. Essa divisão organizacional facilita a integração do Juiz do Processo de Conhecimento em Centros Integrados, ou NAI's (art. inciso V, do ECA), cumprindo com uma das diretrizes do Atendimento Socioeducativo, que é a "integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial ao adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional", enquanto o Juízo da Execução teria compromissos somente com o acompanhamento dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. São duas dimensões do direito da infância e da juventude, que se complementam (conhecimento e execução), e que, no entanto, devem ser separadas e céleres (apuração e aplicação da medida socioeducativa) e que atinja a sua finalidade (execução), em juízos próprios.

Portanto, o atendimento socioeducativo, pelo judiciário, para ser especializado, integrado e célere, deve ter, pelo menos, uma vara especializada no atendimento inicial ao adolescente a quem se atribua autoria do ato infracional (Juízo do Conhecimento) e outra na execução das medidas socioeducativas (Juízo da Execução), pelo menos nos grandes centros urbanos, mesmo consciente da possibilidade de acumulação com outras matérias, especialmente nos juízos de execução. É possível. Já no Juízo de Conhecimento, não, deve ser exclusivo, pois requer audiências diárias.

Por outro lado, não menos complexa é a atuação do Juiz da Execução das medidas socioeducativas. É ele responsável pelas inspeções periódicas nas unidades e programas de atendimento socioeducativo (Resolução nº 77, de 26 de maio de 2009, do CNJ), pelas

audiências de reavaliação judicial, analisando, sempre, as possibilidades de extinção, substituição (progressão, regressão e alteração), manutenção, unificação e outros incidentes processuais, além de ação proativa junto aos demais órgãos responsáveis pela execução da medida tanto junto aos estados, nos casos de privação de liberdade, quanto aos municípios nas execuções em meio aberto.

Outra política recomendável para os Tribunais de Justiça é a Regionalização do Atendimento Socioeducativo, a exemplo do que ocorre nos estados do Rio Grande do Sul, Pernambuco e Rio Grande do Norte, com o apoio das Coordenadorias da Infância e da Juventude locais, com a criação de Fóruns Regionalizados e especializados. Tem se mostrado uma boa prática.

É sabido que, dificilmente, o Poder Judiciário possa dotar, com a infraestrutura necessária, todas as suas unidades judiciárias, com Juízes Especializados, e com perfil para trabalhar com a infância; de equipes técnicas, interprofissionais e multiprofissionais; servidores especializados e de outras necessidades. A possibilidade de estruturar sete ou oito fóruns regionais é bem maior que atender várias unidades judiciárias especializadas ou não.

Art. 37. A defesa e o Ministério Público intervirão, sob pena de nulidade, no procedimento judicial de execução de medida socioeducativa, asseguradas aos seus membros as prerrogativas previstas na Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), podendo requerer as providências necessárias para adequar a execução aos ditames legais e regulamentares.

No procedimento judicial de execução das medidas socioeducativas devem ser observados as mesmas regras e princípios do processo de conhecimento, quanto as garantias processuais², especialmente da participação do Advogado, ou Defensor Público, e do Ministério Público. É uma garantia constitucional e estatutária³ do adolescente em cumprimento de medida.

Faz-se necessário reforçar a imposição legal da intervenção do advogado ou da defensoria pública, bem como do Ministério Público, na fase de execução da medida porque, nesse processo, que é autônomo, vários incidentes poderão ocorrer durante a sua tramitação, que vão desde a reavaliação judicial, a cada seis meses, no máximo, até as decisões sobre a extinção, a substituição (progressão, regressão ou alteração), a manutenção ou a unificação das medidas, que poderão ocorrer em audiência ou em gabinete.

É sabido que na maioria das comarcas do interior do Brasil nem todas dispõem de advogados, ou defensores públicos, para atuar nos processos de atendimento

2. Art. 49, § 1º, do ECA.

3. Art. 5º, LXXIV, da CF, art. 111, III; 201, 206 e 207, do ECA.

socioeducativo. No entanto, por outro lado, é sabido, que as prefeituras municipais têm advogados contratados para defender os interesses da população e do poder público local. Assim, é de bom alvitre, que os Juízes da Infância e da Juventude os nomeiem como defensores dos socioeducandos, mesmo que somente para o ato, quando necessário. Nada impede, entretanto, que outros advogados possam ser nomeados. O que não se pode permitir, em hipótese alguma, sob pena de nulidade, é a inexistência de defesa técnica.

Da mesma forma o Ministério Público. Nos processos e nos procedimentos em que não for parte, e na execução ele não o é, atuará obrigatoriamente na defesa dos direitos e interesses de que cuida o ECA, o SINASE e outras legislações pertinentes, hipótese em que terá vista dos autos, sempre, depois das partes, podendo juntar documentos e requerer as diligências que entender necessárias, usando os recursos cabíveis (art. 202, do ECA).

É oportuno que se compreenda, de forma definitiva, as atribuições tanto da defesa quanto do Ministério Público, na execução das medidas socioeducativas. Enquanto o advogado defende os direitos individuais, processuais e particulares do socioeducando (princípio do contraditório, da ampla defesa e igualdade na relação processual), o órgão ministerial deve se preocupar em zelar pelo cumprimento dos parâmetros delimitados na sentença e outros direitos de interesse público. Não se pode admitir é que um órgão que promova a ação socioeducativa, naturalmente contra o adolescente, venha agora, na execução, defender os seus interesses pessoais. Seria uma espécie de contradição e “aberração jurídica”. Portanto, a presença apenas do Ministério Público gera nulidade do processo.

Além disso, há notícias que nos mais distantes rincões desse imenso Brasil, alguns juízes e promotores de justiça algumas vezes, de comum acordo (“pacto silencioso”⁴), conduzem o processo de execução sem a presença de um ou do outro, comprometendo uma das fases mais importantes do atendimento socioeducativo, que é a integração dos órgãos do sistema de garantia e da rede de proteção na responsabilização do adolescente e da sua reinserção social e familiar.

Art. 38. As medidas de **proteção**, de **advertência** e de **reparação do dano**, quando aplicadas de forma isolada, **serão executadas nos próprios autos** do processo de **conhecimento**, respeitado o disposto nos arts. 143 e 144 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Diferente das demais medidas socioeducativas, que deverão ser executadas em autos próprios (art. 39), as medidas de proteção, de advertência e de reparação do dano devem ser executadas nos próprios autos do processo de conhecimento. Justifica-se a execução nos autos de cognição tendo em vista que a execução se exaure e atinge a sua

4. Afonso Konzen, Procurador de Justiça aposentado no RS.

finalidade⁵, com a admoestação verbal, reduzida a termo⁶, com a requisição das medidas de proteção⁷ e a determinação que o adolescente restitua a coisa, promova o ressarcimento do dano, ou, por outra forma, compense o prejuízo da vítima⁸.

Por se tratarem de medidas socioeducativas que devam ser aplicadas ao adolescente que cometera atos infracionais leves, sem grave ameaça ou violência a pessoa, ou ante a ausência de cometimento de outras infrações graves, as medidas previstas no *caput* deste artigo devem ser aplicadas em sede de remissão, na audiência de apresentação judicial, ou homologadas se tiverem sido propostas pelo Ministério Público e aceitas pelo adolescente.

É procedimento menos complexo e célere. E deve ser assim, em observância aos princípios que norteiam a execução das medidas socioeducativas, previstos no artigo 35, do SINASE⁹, especialmente o princípio da intervenção mínima e da brevidade.

Nada impede que, ao aplicar a medida de proteção, a autoridade judiciária encaminhe cópias dos documentos necessários ao Conselho Tutelar do município ou da Região da residência dos pais ou responsável, para conhecimento e acompanhamento da medida, se houver necessidade. Há casos em que a própria autoridade judiciária executa a medida de proteção, com a requisição pertinente e os encaminhamentos necessários.

Tomadas essas providências o processo deve ser extinto e arquivado, naturalmente, após o trânsito em julgado da sentença.

Por outro lado, nunca é demais advertir, executar outras medidas dentro do processo de conhecimento, além de ferir vários princípios do SINASE, dentre eles o da individualização, tumultua a execução e cria uma série de problemas. É comum um mesmo adolescente cometer mais de um ato infracional e em concurso com outros adolescentes. Quando isso ocorre e não se observa os princípios do devido processo legal, o procedimento vai ganhando volume e o apensamento de diversos outros processos, gerando o “feito sanfona”. Impraticável. E, agora, com a instalação do PJe da infância e da juventude esse procedimento torna-se impossível.

Art. 39. Para aplicação das medidas socioeducativas de prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade ou internação, **será constituído processo de execução para cada adolescente**, respeitado o disposto nos arts. 143 e 144 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e com autuação das seguintes peças:

Diferente da execução das medidas socioeducativas de advertência e obrigação de reparar o dano, que devem ser executadas nos próprios autos do processo de conhecimento, as demais medidas de responsabilização do adolescente, cumuladas ou não, previstas no

5. Art. 46, inciso II, da Lei nº 12.594, de 18.01.12

6. Art. 115, do ECA

7. Art. 101, do ECA

8. Art. 116, do ECA

9. Mínima intervenção, restrita ao necessário para a realização dos objetivos da medida.

ECA, devem ser, necessariamente, executadas em procedimento próprio, constituído a partir do recebimento das peças encaminhadas pelo juízo do conhecimento, essenciais a sua instauração.

Detalhe a ser observado pelos juízes da infância e da juventude, mesmo que o processo de conhecimento tenha tramitado contra dois ou mais adolescentes, com sentença, naturalmente única, contra eles, na execução, cada um deles, de forma individual e pessoal, deve cumprir a medida em procedimento próprio, em obediência **ao princípio da individualização**, considerando-se a sua idade, suas capacidades e circunstâncias pessoais (inciso VI, art., 35, do SINASE).

É de suma importância a observância desse princípio, no processo de execução, sob pena de comprometer a finalidade e os objetivos das medidas socioeducativas, especialmente **“a de responsabilização do adolescente quanto as consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação; a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento do seu plano individual de atendimento e a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei”** (art. 1º, § 2º, incisos I, II e III, da Lei do SINASE), independentemente da gravidade do ato infracional.

É sabido que cada ser humano é único, com características próprias, e o adolescente não é diferente, obviamente. *“Deve ser alvo de um conjunto de ações socioeducativas que contribua na sua formação, de modo que venha a ser um cidadão autônomo e solidário, capaz de se relacionar melhor consigo mesmo, com os outros e com tudo que integra a sua circunstância e sem reincidir na prática de atos infracionais. Ele deve desenvolver a capacidade de tomar decisões fundamentadas, com critérios para avaliar situações relacionadas ao interesse próprio e ao bem-comum, aprendendo com a experiência acumulada individual e social, potencializando sua competência pessoal, relacional, cognitiva e produtiva”*¹⁰.

Pois bem. É no processo de execução das medidas socioeducativas que ocorrem todas essas possibilidades. Por isso, a sua importância. Não é no processo de conhecimento que se deva implementar todos os seus direitos fundamentais. Pode até se iniciar, porém, dificilmente concluir-se-á. Essa regra é simples. A definição dos parâmetros de cumprimento da medida ocorrerá, somente, na sentença judicial que o julgar, e na elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA), nos termos do art. 53 e seguintes da Lei do SINASE¹¹, documento essencial (objeto de outro estudo) ao êxito (finalidade) do

10. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. CONANDA. 1ª Edição 2006 - pág. 46.

11. O cumprimento das medidas socioeducativas, em regime de prestação de serviços à comunidade, liberdade as-

cumprimento da medida. O PIA é a espinha dorsal do processo de execução. Sem ele, o processo de execução vira “um faz de conta”, com todo respeito a quem pensa diferente, quando imagina ser mais um documento burocrático que um instrumento de garantia, promoção e defesa de quem está em cumprimento de medida.

Não só para o adolescente, mas para todo o sistema de justiça que tem parâmetros objetivos a serem analisados em audiência de **reavaliação judicial**, especialmente quanto ao cumprimento das metas acordadas, analisadas e homologadas. É tanto que, para cada adolescente, uma guia de execução¹²

Quanto aos documentos que devem instruir a instauração do processo de execução, estes devem ser, necessariamente, os de caráter pessoal, e aqueles indicados pelo Juiz do Processo de Conhecimento, especialmente, os que comprovem a idade do adolescente. Entretanto, outros são obrigatórios e dentre eles, pode-se destacar cópia da representação cópia da certidão de antecedentes de atos infracionais, cópia da sentença ou acórdão e cópia dos estudos técnicos realizados durante a fase de conhecimento (art. 39, inciso I e II, e as suas alíneas).

Nesse aspecto é oportuno ressaltar a importância dos documentos pessoais. É inadmissível que um adolescente seja submetido a um procedimento investigatório, na Delegacia de Polícia, e outro de apuração de ato infracional, no Judiciário, e, em nenhum momento, as autoridades processantes tenha se preocupado em identificá-lo. Deve ser uma das primeiras providências. Quando não há registro de nascimento e a busca se tenha tornado infrutífera, basta seguir o roteiro previsto no art. 102, do ECA. Sequer precisar deflagrar o processo de investigação de paternidade se ele não quiser inserir a paternidade em seu registro de nascimento. Basta a inserção materna, esta sim, necessária. Assim, se faz necessária, apenas, que a autoridade judiciária requisite-a, “a vista dos elementos mínimos” constantes dos autos, sequer precisa de uma perícia técnica, até mesmo porque se o adolescente for encaminhado para um instituto técnico e científico o que vai ocorrer, no máximo, é o perito dizer: “este jovem, ante os aspectos objetivos, deve ter entre 15 e 16 anos de idade”. É verdade. A perícia não tem como informar ou definir, de forma precisa, a idade de uma pessoa. Caso, depois, no caso concreto, apareça o registro de nascimento, anterior ao que fora requisitado, cancela-se o mais recente.

O mesmo procedimento deve ser adotado quando se tratar de execução aplicada em sede de remissão, como forma de exclusão, suspensão ou extinção do processo (parágrafo único, art. 39).

sistida, semiliberdade ou internação, dependerá de Plano Individual de Atendimento (PIA), instrumento de previsão, registro e gestão das atividades com o adolescente.

12. Resolução 165, do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, de 16 de novembro de 2012.

Art. 40. Autuadas as peças, a autoridade judiciária **encaminhará**, imediatamente, **cópia integral** do expediente **ao órgão gestor** do atendimento socioeducativo, solicitando designação do programa ou da unidade de **cumprimento da medida**.

É oportuno que se defina, inicialmente, o que é órgão gestor, sua missão e atribuições, que difere dos órgãos de execução das medidas socioeducativas, quer em meio fechado quer em meio aberto.

O Órgão de Gestão e Execução da Política de Atendimento Socioeducativo deve ser um órgão vinculado, necessariamente, à administração pública, eis que é o responsável, dentro do respectivo nível federativo, pela coordenação de todo o Sistema Socioeducativo, “que engloba políticas, planos, programas e demais ações voltadas ao atendimento ao adolescente submetido a processo judicial de apuração do ato infracional (atendimento inicial) ou sob medida socioeducativa”¹³. É órgão de natureza público-estatal.

Pode estar vinculado, eventualmente, a qualquer secretaria de estado ou do município, que tenha perfil político-institucional e capacidade de articulação. O ideal seria que estivesse vinculado a uma secretaria que cuidasse da Política de Direitos Humanos. No entanto, fica a critério técnico e político de cada nível federativo a sua organização político-administrativo.

Tem o órgão Gestor do Atendimento Socioeducativo várias atribuições, dentre elas a de promover a intersetorialidade entre os órgãos do sistema de garantia, especialmente do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Segurança Pública e da Assistência Social, de forma articulada, nitidamente, e em particular, no **gerenciamento de vagas**. O Órgão Gestor, no Estado, que ainda não o tenha deve criá-lo, no âmbito de sua estrutura administrativo, independentemente do nome, podendo ser um núcleo, uma coordenação ou uma unidade administrativa similar para gerenciar, controlar e monitorar as vagas existentes nas unidades de atendimento socioeducativo de privação de liberdade. Da mesma forma, os municípios devem cuidar da criação do seu órgão gestor, com os mesmos objetivos do órgão gestor estadual e, em particular, dos programas de execução de medidas socioeducativas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade).

Assim, existindo o Órgão Gestor de Atendimento Socioeducativo, deve a autoridade judiciária seguir o roteiro previsto no caput deste artigo que, por si só, é incompleto. É necessário se socorrer da Resolução 165, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, de 16 de novembro de 2012, que disciplina o procedimento a ser utilizado pelo sistema de justiça, especialmente do meio fechado.

Recebida a requisição o Órgão Gestor comunicará, no prazo de vinte e quatro

13. SINASE - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - CONANDA - 2006 - pág. 36.

horas, ao Juízo do Processo de Conhecimento e ao Juízo responsável pela fiscalização da unidade ou programa disponível, onde o adolescente irá cumprir a medida socioeducativa (§ 2º, art. 5º, da Resolução 165 – CNJ).

Após a definição da unidade ou do programa, o Juízo do Conhecimento deverá remeter a Guia de Execução, devidamente instruída, ao Juízo com competência executória, a quem competirá formar o devido processo de execução (§ 3º, art. 5º, da Resolução 165, CNJ).

É vedado a execução por carta precatória (§ 1º, da Resolução 165). Havendo mudança de unidade ou de programa deve a autoridade judiciária delegar competência, remetendo os autos ao novo juízo.

Outra situação que se depara com a instituição do Órgão Gestor e do núcleo de gerenciamento de vagas, das unidades de privação de liberdade, é a ausência de unidades suficientes para atender a demanda de adolescentes julgados. Com isso, aumentam-se as filas de adolescentes, julgados, aguardando que as vagas apreçam. Enquanto isso, eles ficam nas unidades de internação provisória. É uma irregularidade inconcebível, e grave.

Não havendo vagas no sistema, em todas as unidades, deve a autoridade judiciária observar o que dispõe o inciso II, art. 49, da Lei do SINASE, incluindo-o em programa de meio aberto, até que apareça a vaga, por se tratar de um direito individual do adolescente em cumprimento de medida. A observância desse preceito independe da gravidade do ato infracional.

É oportuno que se esclareça que só devem ir para a privação de liberdade o adolescente que cometera ato infracional grave, com violência, devendo os demais irem para os programas em meio aberto, que, por sua vez, devem ser fortalecidos.

O que se extraia, ainda, desse artigo, é que não existe “reserva de vagas” para os Juízos das comarcas ou fóruns onde estão sediadas as unidades de atendimento socioeducativo. Elas não pertencem, exclusivamente, aos seus jurisdicionados. Elas são do estado da federação. Significa dizer que não há cotas para os Juízos que as inspecionam. Todos devem se submeter as mesmas regras de gerenciamento de vagas.

É possível se pensar em um fluxo desses encaminhamentos da seguinte forma:

Art. 41. A autoridade judiciária **dará vistas** da proposta **de plano individual** de que trata o art. 53 desta Lei ao **Defensor e ao Ministério Público** pelo prazo sucessivo **de 3 (três) dias**, contados do recebimento da proposta encaminhada pela direção do programa de atendimento.

§ 1º O defensor e o Ministério Público poderão requerer, e o Juiz da Execução poderá determinar, **de ofício**, a realização de qualquer avaliação ou perícia que entenderem necessárias para **complementação** do plano individual.

§ 2º A **impugnação ou complementação** do plano individual, requerida pelo defensor ou pelo Ministério Público, **deverá ser fundamentada**, podendo a

autoridade judiciária indeferi-la, se entender insuficiente a motivação.

§ 3º Admitida a impugnação, ou se entender que o plano é inadequado, a autoridade judiciária designará, se necessário, **audiência** da qual cientificará o defensor, o Ministério Público, a direção do programa de atendimento, o adolescente e seus pais ou responsável.

§ 4º A **impugnação não suspenderá a execução** do plano individual, salvo **determinação judicial em contrário**.

§ 5º **Findo o prazo sem impugnação**, considerar-se-á o plano individual **homologado**.

O Estudo do Plano Individual de Atendimento – PIA é objeto de outro estudo, contido neste livro. No entanto, é oportuno tecer algumas considerações quanto ao procedimento ao chegar ao Judiciário, encaminhado pelos dirigentes dos respectivos programas de atendimento.

Com o advento da Lei do SINASE surgiram alguns desafios, inclusive em relação a quem se deveria dar vista em primeiro lugar, da proposta do plano, se ao órgão do Ministério Público ou ao Advogado ou Defensor Público do Adolescente em cumprimento de medida, mesmo diante do enunciado, expresso, do caput deste artigo. No entanto, essa questão foi de pronto resolvida. O próprio Estatuto da Criança e do Adolescente é taxativo quando preceitua que “nos processos e procedimentos **em que não for parte** (grifo inautêntico), atuará obrigatoriamente o Ministério Público na defesa dos direitos e interesses de que cuida esta Lei, **hipótese em que terá vista dos autos depois das partes** (grifei), podendo juntar documentos e requerer diligências, usando os recursos cabíveis” (art. 202). Portanto, quem primeiro terá vista do plano de individual será a defesa e, depois, o Ministério Público.

Outro aspecto a ser observado é que o plano ao ser encaminhado ao judiciário está, ainda, no campo de uma proposta e, por isso, passível de alterações, tanto por parte da defesa, quanto do Ministério Público e da própria autoridade judiciária que poderá agir de ofício. Há juízes que ao receberem a **proposta** do plano individual já a encaminha a equipe técnica do Juízo para ser analisada. Feitas as análises preliminares, o documento, já com as manifestações técnicas, em anexo, irá com vista ao defensor e, depois, de forma sucessiva, ao Ministério Público, pelo prazo de três dias. Não havendo impugnação ou diligência a ser cumprida, o plano será homologado, em decisão interlocutória, e se transforma em uma espécie de título executivo, que deve ser observado por todos os envolvidos, desde o magistrado até o defensor, Ministério Público, adolescente e familiares, orientadores, agentes educacionais e qualquer pessoa que tenha legitimidade, envolvida na construção do PIA. Só poderá ser revisto a pedido do adolescente ou de quem tenha legitimidade.

Havendo impugnação a autoridade judiciária poderá decidir sobre o pedido, em audiência, com a participação de todos os envolvidos na elaboração do plano, **ou**

determinar, em prazo razoável, que o PIA seja complementado pelo programa, também com a participação de todas as partes que tenham legitimidade e responsabilidade sobre o adolescente. Este último procedimento tem sido adotado pelo sistema de justiça.

Mesmo havendo impugnação a prática tem mostrado que não há necessidade de se suspender o processo, mesmo havendo a possibilidade jurídica (§ 4º, art. 41).

CAPÍTULO 3

DA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DOS PROCEDIMENTOS NA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS COMENTÁRIOS AOS ARTS. 41 A 44 DA LEI N. 12.594/2012

Data de aceite: 18/01/2023

Nelson Santana do Amaral

1 | INTRODUÇÃO

O presente artigo visa a realizar os estudos sobre o Capítulo II – Dos Procedimentos, iniciados no art. 36, referente à Execução das Medidas Socioeducativas como comentários sobre a Lei nº 12.594/2012. Assim, faz-se aqui uma reflexão dando-se um enfoque sobre o seu conteúdo teórico e prático, mas, ao mesmo tempo, elabora-se uma visão crítica sobre as finalidades da lei e sobre o que poderia ter sido objeto de sua enunciação que a prática jurisdicional nos demonstra, especialmente quanto à reavaliação das medidas socioeducativas aplicadas aos adolescentes que são responsabilizados pela prática de ato infracional.

Neste artigo, não usaremos as expressões “ juiz “, mas autoridade judiciária, por uma questão de gênero, nem “ adolescente”, fundado no entendimento que,

a partir do momento, em que o adolescente ou jovem, entra no sistema socioeducativo, ele se torna um socioeducando, fiel também ao entendimento de que o escopo maior da medida socioeducativa é a socioeducação.

Quanto à metodologia do trabalho, comentaremos cada artigo e seus parágrafos, em bloco, tecendo as considerações com suporte na legislação específica ou geral, na teoria e na prática, nos entendimentos doutrinários afins, todavia, sem abandonar o juízo crítico-científico, que entendemos seja da natureza deste livro.

2 | O PIA, SUA IMPUGNAÇÃO E OUTROS INCIDENTES

O PIA – Plano Individual de Atendimento é o instrumento em que se funda o processo de execução das medidas socioeducativas. A sua elaboração por parte da equipe técnica multidisciplinar do órgão executor das medidas recomenda toda a observação do que está adiante comentado nos artigos 52 a 59, a fim de que possa ser

implementado e os resultados colhidos sejam relacionados no relatório técnico, também denominado de relatório psicossocial, que servirá de objeto de reavaliação da medida socioeducativa que for aplicada, nos termos da Lei nº 8069/90 e executada, na forma disposta na Lei nº 12.594/2012.

A importância do PIA é porque é um instrumento fundante no processo socioeducativo em face do que a equipe técnica multidisciplinar deve chamar para si a responsabilidade de elaborá-lo e executá-lo, a fim de que a reavaliação da medida seja a mais coerente possível com a realidade que foi buscada e historiada sobre a vida do socioeducando. Neste sentido é de se louvar o entendimento de Costa, Fortunato, Penso e Jacobina que se expressam desta forma:

Isto significa que o PIA será utilizado na construção de metas e compromissos pactuados com os jovens que cumprem medidas socioeducativas e suas famílias os quais consistem no acompanhamento, avaliação e evolução pessoal e social desses jovens, propiciando maior concretude em relação aos seus avanços e/ou retrocessos no processo socioeducativo (COSTA; FORTUNATO; PENSO; JACOBINA, 2011).

E ainda pontuam mais sobre isso:

No caso do cumprimento da medida de internação, o PIA só poderá ser construído a partir de uma proposta de diagnóstico polidimensional e individualizado, com definição de ações a serem implementadas, compreendendo a situação processual e as providências necessárias, a fixação das metas a serem alcançadas pelo adolescente e a definição das atividades internas e externas, individuais ou coletivas das quais o adolescente irá participar, inclusive as condições para o exercício da sexualidade e as medidas especiais de atenção à saúde. Além disso, a elaboração, acompanhamento e reavaliação do PIA incluem discussões permanentes em encontros periódicos, quinzenais e/ou quando necessários com a equipe multiprofissional de referência do adolescente e sua família. Assim, o PIA deverá estar sempre sujeito a reformulações de acordo com o processo evolutivo do adolescente ou quando forem necessárias, por demanda do adolescente, dos familiares ou dos profissionais responsáveis pelo atendimento do jovem (IDEM, IBIDEM).

A participação do defensor do socioeducando e do Ministério Público na apreciação da proposta do PIA e do conteúdo do relatório técnico atende aos princípios do contraditório e da ampla defesa, suportes das garantias dos direitos constitucionais do cidadão em um Estado Democrático de Direito.

O art. 41, ao estabelecer o prazo sucessivo de três dias, contados do recebimento da proposta do PIA – Plano Individual de Atendimento, enviado pela direção do programa de atendimento, para a manifestação do defensor do socioeducando e do Ministério Público atende não apenas a observação do princípio constitucional e legal da ampla defesa e do contraditório, mas demonstra que a brevidade, um dos escopos da medida socioeducativa,

impõe esta celeridade, até porque a autoridade judiciária não precisa homologá-lo, se não for impugnado.

Por outro lado, emerge a discussão sobre o prazo para o Ministério Público, que não tem direito ao dobro, ao contrário da Defensoria Pública, embora o prazo seja específico no artigo citado. O entendimento dominante é que não se aplica o benefício da contagem em dobro, para o Ministério Público em matéria penal, ao contrário do processo civil, onde desfruta o Ministério Público desta prerrogativa (CPC – art. 180).

A Lei Complementar nº 80/94 estabelece que são prerrogativas do Defensor Público receber, inclusive quando necessário, mediante entrega dos autos com vista, intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição ou instância administrativa, contando-se-lhes em dobro todos os prazos (art. 128, I). Como se vê, a lei orgânica não excepcionou qualquer situação, razão pela qual a Defensoria Pública possui prazo em dobro tanto no processo civil, quanto no processo penal. Neste caso, o seu prazo para se manifestar sobre o PIA é de seis dias. Mas, há controvérsias.

O STJ, por meio de ambas as turmas com competência criminal, tem decidido que o prazo dobrado concedido aos defensores não se estende ao Ministério Público:

O Ministério Público não goza de prazo em dobro no âmbito penal, sendo intempestivo o recurso de agravo regimental interposto fora do quinquídio previsto no art. 258 do Regimento Interno do STJ.” (AgRg no HC 392.868/MT, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 6/2/2018, DJe 15/2/2018)” (AgInt no REsp 1.658.578/MT, 5ª Turma, DJe 02/05/2018).

Na doutrina, Rogério Sanches Cunha, Promotor de Justiça de São Paulo, discorda do entendimento em que se fundou esta decisão afirmando que

Não é demais lembrar, finalmente, que um dos corolários do princípio do contraditório é a paridade de armas, isto é, a garantia de que os litigantes tenham à sua disposição os instrumentos processuais adequados para a defesa dos interesses postos em litígio. O tratamento diferenciado conferido apenas às defensorias provoca um desequilíbrio processual injustificável, pois desconsidera que o Ministério Público se insere em circunstâncias estruturais semelhantes e o impede de atuar com a mesma acuidade possível à parte contrária, que tem à sua disposição prazo muito mais extenso (CUNHA, 2018, não paginado).

Também o Promotor de Justiça Mauro Fonseca Andrade, citado por Cunha, tem um entendimento muito lógico e coerente ao pontuar:

(...) Dito isto, entendemos que o argumento utilizado para a concessão de prazo em dobro para a Defensoria Pública é justificável e fundado, conforme exige a doutrina, em motivação objetiva (excesso de serviço) e razoável (possibilitar aos desfavorecidos economicamente uma defesa técnica de qualidade), mas a ela somente não se aplicam. Junto ao Ministério Público também ele encontra guarida, e até com muito mais força. Já se disse acima que o *Parquet* atua em todo e qualquer feito criminal, o que ocorre desde a

fase pré-processual, como é o caso do inquérito policial. De sã consciência, não cremos que alguém duvide que, entre as partes existentes na esfera criminal, alguém atue mais do que o órgão ministerial, que, inclusive, pode fazer sua própria investigação criminal (ANDRADE, apud SANCHES, s/d, não paginado).

Na prática, questionado se o prazo de três dias é suficiente para que o Ministério Público se manifeste, o que importa é que o PIA é um instrumento crucial e complexo por envolver uma análise da situação do socioeducando em todas as vertentes elencadas nos arts. 54 e 55, quando for o caso.

Não podemos olvidar que o PIA é um retrato da história de vida do socioeducando e é construído com a participação dele e de sua família buscando estabelecer metas a serem atingidas no seu processo socioeducativo. Fioravante e Feitosa citam Makarenko, sobre o tema:

O pedagogo russo Anton Makarenko define a educação como um processo social de tomada de consciência de si próprio e do meio que nos cerca. Para ele, educar é socializar pelo trabalho coletivo em função da vida comunitária. Uma verdadeira coletividade não despersonaliza o homem, antes cria novas condições para o desenvolvimento da personalidade (*FIORAVANTE; FEITOSA, 2011, p. 7*).

A impugnação ou a complementação do PIA deve se pautar em aspectos técnicos e metodológicos e de forma fundamentada. O impugnante pode alegar que o PIA apresenta inconsistências que precisam ser sanadas. Assim, pode o PIA se apresentar com irregularidades dando margem a dúvidas na sua compreensão ou interpretação. Pode apresentar omissões, lacunas, dúvidas ou impropriedades que podem dificultar a sua execução ou mesmo a violação de algum direito do socioeducando. Se as partes se omitem ou não percebem a existência de qualquer das inconsistências acima apontadas, cabe à autoridade judiciária, de ofício identificá-las e fazer as devidas correções.

No caso retro mencionado, entende-se que, se o magistrado aponta inconsistências no PIA em que necessite a oitiva das partes, em respeito ao princípio legal do contraditório e da ampla defesa, deve-se abrir vista para que se manifestem o defensor do socioeducando e o Ministério Público, salvo se for algo que possa ser suprido pela equipe técnica de referência, elaboradora do PIA, sem a necessidade de oitiva das partes (MP e defensor). Caso contrário, a autoridade judiciária deve designar audiência para sanar as inconsistências devendo ser cientificados o defensor do socioeducando, seus pais ou responsável, o diretor do programa de atendimento socioeducativo e o Ministério Público. Em audiência, após ampla discussão, a homologação do PIA deve ocorrer de imediato.

Admitida a impugnação, por qualquer das partes ou se a autoridade judiciária entender que o plano é inadequado, a designação de audiência é mera faculdade, no

entanto, se designada devem ser cientificados o defensor, o Ministério Público, a direção do programa de atendimento, o adolescente e seus pais ou responsáveis, diz a lei (§ 3º, do art. 41).

Ramido também destaca:

E apesar de não se encontrar expressamente descrito no texto legal a que se destina esta audiência (§ 3º, do art. 41, da Lei nº 12.594/2012), entende-se que se constitui na oportunidade processual adequada para obter esclarecimentos – senão mesmo a complementação do plano individual – da direção do programa de atendimento” (RAMIDOF, 2012, p. 93).

Voltando à questão do requerimento de avaliação ou perícia sobre o PIA, somente se faz necessária se em sua narrativa das condições pessoais, psicológicas ou de saúde, o adolescente não tenha condições de cumprir a medida aplicada. Se a própria equipe técnica de referência não indica o exame pericial necessário, as partes ou o juiz poderá fazê-lo indicando o tipo de perícia ou exame a que deve ser submetido o socioeducando. São muitos os casos em que o adolescente entra no programa de socioeducação apresentando demandas de saúde, sobretudo saúde mental, que é narrado no PIA, sem a previsão da implantação de ações de promoção da saúde, como determina o art. 60 e seus incisos desta lei. A avaliação das condições de saúde é um requisito para se avaliar a capacidade do socioeducando cumprir a medida aplicada ou ser substituída por outra, ressalvada a hipótese ainda de sua extinção pela absoluta impossibilidade de cumprimento.

A impugnação ou o pedido de complementação do PIA pode ser indeferida pela autoridade judiciária, se a fundamentação não for suficientemente motivada para merecer o acolhimento. Trata-se de um incidente processual de cuja decisão judicial cabe recurso de agravo de instrumento, todavia, o PIA não é suspenso porque goza da presunção de legalidade e de legitimidade. Caso contrário, a suspensão inviabilizaria o processo socioeducativo. Não sendo impugnado, o PIA é automaticamente homologado, ou seja, desnecessária qualquer decisão sobre a homologação (§§ 3º e 4º do art.41).

Com muita propriedade, o Ministério Público de Minas Gerais, comentando este artigo pontua fato relevante sobre a impugnação, assinalando que

A instauração do incidente de impugnação ou complementação do PIA não possui efeito de suspender a execução da medida socioeducativa, até porque há a presunção de sua legalidade e legitimidade. Todavia, fica ressalvada a hipótese de suspensão da execução, se houver requerimento neste sentido, e o magistrado entender que o cumprimento dela, na forma projetada, pode violar algum direito ou garantia do adolescente. Trata-se, porém, de providência excepcional, já que o sistema de atendimento socioeducativo foi elaborado para se movimentar com agilidade. Se há distorções nas propostas de PIA, mais eficiente do que impugnar todos os planos individuais, suspendendo a execução da medida socioeducativa e gerando uma percepção, especialmente para o adolescente, de que o

sistema é ineficaz, é definir os mínimos parâmetros para a elaboração do PIA, resguardadas as peculiaridades de cada adolescente, o que poderá ser feito por meio de Recomendação (MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS, RO 2012, p.68).

Vale lembrar que o recurso cabível no caso de indeferimento da impugnação do PIA será o de agravo de instrumento (CPC – arts. 994, II e 1015, II), recurso de natureza cível, em face do disposto no art. 198, da Lei nº 8069/90, ainda que se tenha entendimento diverso em face do disposto no art. 152, do mesmo diploma legal, porque o legislador, em um ato de desatenção ao espírito da execução das medidas socioeducativas e do mencionado art. 152, se referiu claramente a aplicação da reforma da parte recursal do Estatuto estendendo à execução das medidas socioeducativas.

3 I DA REAVALIAÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

A lei estabeleceu no art. 42, o prazo máximo de seis meses para que as medidas socioeducativas devam ser reavaliadas, facultando à autoridade judiciária, se entender necessário, no prazo de dez dias, designar audiência e, no mesmo prazo, cientificar o defensor, o Ministério Público, a direção do programa de atendimento, o adolescente e seus pais ou responsável.

A designação da audiência de reavaliação da medida socioeducativa é uma faculdade da autoridade judiciária, no entanto, não se pode deixar de considerar que o defensor do socioeducando ou o órgão do Ministério Público poderão requerer a designação de audiência para a reavaliação da medida, de forma fundamentada. Entendemos ainda que o próprio socioeducando e seus pais ou responsável podem pedir a realização desta audiência para que possam ser ouvidos pela autoridade judiciária, seja mediante, seu defensor ou mesmo por solicitação formulada diretamente à autoridade judiciária ou pela direção do programa. Vigora o entendimento de que a reavaliação é direito público subjetivo do socioeducando.

O prazo máximo para o agendamento desta audiência é de dez dias. Este prazo, subtede-se que deve ser contado a partir do prazo máximo de envio do relatório psicossocial pela equipe técnica que acompanha o socioeducando, ou seja, de seis meses, salvo se a autoridade judiciária não estipulou prazo menor. Isto porque não se pode perder de vista que o prazo de seis meses para reavaliação da medida é o máximo (art. 42, da Lei nº 12.594/2012 e § 2º do art. 121, da Lei nº 8069/90). Na prática, após o recebimento do relatório e com a abertura de vista às partes, o relatório somente vai apreciado pela autoridade judiciária depois do prazo de seis meses. Assim, vê-se que, para ser cumprido rigorosamente o prazo de seis meses de avaliação da medida, o relatório deve ser enviado em prazo suficiente para que as partes se manifestem e a autoridade judiciária possa julgar em audiência ou não. Caso contrário, o prazo máximo de seis meses somente se aplica ao

programa e não à autoridade judiciária para apreciar o relatório.

Por outro lado, não se pode olvidar que a autoridade judiciária pode determinar prazo diferenciado, ou seja, prazo menor para a reavaliação. Neste caso, entendo que deve ser fundamentado o despacho que determina prazo diferenciado sobretudo considerando que cada socioeducando tem uma história de vida e a avaliação pode ser solicitada em prazo inferior ao máximo permitido pela lei para que a autoridade judiciária possa fazer um acompanhamento mais rigoroso da medida aplicada.

Recebido o relatório psicossocial, as partes, se encontrarem alguma alteração ou omissão que comprometam o processo socioeducativo, como a inobservância do que está previsto na lei para o PIA, podem impugnar ou pleitear que seja esclarecido em audiência. A presença de representante técnico da direção do programa, membro da equipe multidisciplinar, é importante para esclarecer as dúvidas ou inconsistências do PIA. Registre-se que há casos em que as declarações prestadas pelo socioeducando, produzindo um discurso bem diferente, quando ouvido nesta audiência, entra em colisão com o que consta do relatório. Muitas vezes, as interpretações dadas pela Equipe Técnica Multidisciplinar tem um caráter de intersubjetividade e não correspondem às declarações do socioeducando ou da sua família. Entendemos que a audiência de reavaliação, apesar da sua excepcionalidade, serve para que a equipe técnica multidisciplinar possa avaliar o seu trabalho na execução do PIA, mormente quando a decisão pontua aspectos que não foi observado nas propostas do PIA, seja por alegações do defensor do socioeducando ou do Ministério Público ou do próprio socioeducando ou de pessoal por ele responsável. A vivência tem nos mostrado este quadro de realidade.

Na decisão de manutenção da medida, se for o caso, a autoridade judiciária poderá acolher os pontos de inobservância do PIA e determinar que sejam revistos na elaboração do próximo relatório psicossocial, podendo ainda apontar outras inconsistências que tenham sido verificadas, seja na audiência de reavaliação da medida ou mesmo em decisão interlocutória para que a equipe técnica apresente relatório psicossocial complementar, dependendo de efetiva necessidade, seja por fato que requer urgência, ou que o faça no próximo relatório social.

A reavaliação a cada seis meses das medidas socioeducativas em execução já estava prevista na Lei nº 8069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) para as medidas de internação, no art. 121 § 2º e, por analogia para a medida de semiliberdade. A medida de liberdade assistida foi incluída nesta semestralidade para reavaliação pelo art. 42, da Lei nº 12.594 (SINASE), em que pese, na prática, antes desta lei, a sua reavaliação já ocorria dentro do prazo de seis meses. Na redação do § 2º, do art. 118, do ECA, o legislador, ao fixar o prazo mínimo de seis meses de duração da medida levou à interpretação que,

após este prazo, se impunha a reavaliação da medida, uma vez que, pode ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida.

A medida de prestação de serviços à comunidade não foi incluída neste art. 42, do SINASE em face da sua duração máxima de seis meses. No entanto, é salutar lembrar que, se aplicada em tempo inferior ou se solicitado relatório em tempo inferior, a cada três meses, por exemplo, implica a necessidade de sua reavaliação. Entendemos que esta medida, qualquer que seja o prazo, mesmo o do tempo máximo de seis meses, deve ser reavaliada para se saber se foi cumprida ou não. O descumprimento da medida de prestação de serviços à comunidade pode ser objeto de sua substituição por outra mais grave ou mesmo a determinação do cumprimento do prazo total de seis meses, somando-se os períodos considerados de efetivo cumprimento, sob pena de desvirtuamento da sua finalidade. Ao contrário do que possam pensar outros doutrinadores, a medida não tem que se esgotar em seis meses, pode este prazo ser ultrapassado, se efetivamente houve períodos de descumprimento.

A disposição do art. 42, da Lei nº 12.594/2012 sobre a possibilidade de juntada de qualquer outro parecer técnico, requerido pelas partes e deferido pela autoridade judiciária, como suporte para a realização da audiência, somente tem cabimento se for relativo ao relatório psicossocial. No entanto, pode ser a juntada de algum documento, perícia ou algum estudo que não fora juntado dentro do prazo e que sejam de suma importância para apreciação na reavaliação da medida. Neste caso, se as partes já se manifestaram sobre o relatório, é obrigatória a abertura de vista às partes ou a outra parte, se requerido por uma delas, sobre este relatório técnico. No entanto, isso pode implicar em uma prorrogação do prazo de reavaliação da medida superando os seis meses determinado em lei.

O legislador nos §§ 2º e 3º, do art. 42, da Lei do SINASE (Lei nº 12.594/2012) tratou da questão da gravidade do ato infracional, dos antecedentes e do tempo de duração da medida socioeducativa como não sendo fatores que, por si, justifiquem a não substituição da medida por outra menos grave, dispondo ainda sobre a hierarquia das medidas para esta finalidade.

Entendemos que estes dois parágrafos deveriam estar contidos no art. 43 que trata da reavaliação, da manutenção, da substituição ou suspensão das medidas de meio aberto ou de privação de liberdade porque se coaduna melhor com o objetivo do citado artigo, onde no § 4º volta a tratar da questão da substituição da medida e do aspecto da sua gravidade. Apesar deste entendimento, somente para seguir a ordem de comentários dos artigos, como postos na Lei 12.594/2012, faremos aqui os comentários pertinentes.

A gravidade do ato infracional, os antecedentes e o tempo de duração da medida não são fatores que, por si, justifiquem a não substituição da medida por outra menos grave

é a dicção do § 2º, do art. 42.

A previsão da substituição da medida socioeducativa já estava posta no art. 113, da Lei nº 8069/90. A interpretação deste parágrafo está pautada no já referido direito subjetivo público do socioeducando quanto à reavaliação da medida e também no entendimento de que não é a gravidade do ato infracional que vai determinar o tempo que o socioeducando vai permanecer cumprindo a medida socioeducativa, mas o seu desempenho. Tem sido comum vê-se alegações sobre a gravidade do ato infracional como um obstáculo à progressão da medida, fundado no entendimento de que se precisa dar uma satisfação à sociedade, mormente quando o ato infracional é muito grave e tem grande repercussão social.

Nesta mesma linha de entendimento, há alegações sobre os antecedentes, especialmente, se trata de um socioeducando que tem uma conduta reiterativa na prática de atos infracionais, não deve ser contemplado com pouco tempo de cumprimento da medida com uma progressão para um medida menos grave. Ao contrário, predomina o entendimento se o socioeducando vem cumprindo a medida a contento, seguindo as regras do programa e demonstrando uma evolução no cumprimento da medida, não voltou a praticar outros atos infracionais ou não cometeu algum crime, no caso de já ser adulto, pode fazer jus a substituição por outra medida ou mesmo ser ela declarada extinta. O cumprimento do PIA é o fundamento para que seja concedida uma progressão ou extinção da medida aplicada.

Há indubitavelmente uma hierarquia entre as medidas socioeducativas onde a internação é a mais grave razão pela qual absorve as demais medidas. O texto do parágrafo 3º, do art. 42, diz que a semiliberdade é mais grave que as demais medidas de meio aberto. Na forma como está escrito no referido parágrafo dá a impressão que a medida de semiliberdade é uma das medidas socioeducativas de meio aberto. No entanto, pela leitura do art. 120, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8069/90), está claramente posto que se trata de medida de privação de liberdade, de forma mitigada, porque pode ser aplicada como medida inicial ou como forma de transição para o meio aberto. Isso significa dizer que não é uma medida de meio aberto.

Uma questão que não foi posta pelo legislador diz respeito não ter feito referência quanto à hierarquia entre as medidas de meio aberto, no que se refere à gravidade e ao princípio da absorção para ser aplicado entre elas. As medidas de advertência e de reparação de danos não entrariam nesta discussão, em face do disposto no art. 38 desta lei que determina que sejam executadas nos próprios autos do processo de conhecimento. No entanto, se se considerar a sua duração e as suas finalidades, a medida de liberdade assistida é mais grave do que a medida de prestação de serviços à comunidade, embora

haja quem entenda que ambas podem ser cumpridas concomitantemente. É o que ficou decidido pelo FONAJUV – Fórum Nacional da Justiça Juvenil ao publicar o Enunciado 18, que reza, assim: “ *Na unificação, as medidas em meio aberto, idênticas ou distintas, mas compatíveis entre si, serão cumpridas simultaneamente*”. Se podem ser cumpridas simultaneamente, quando compatíveis entre si, não há que se falar em gravidade.

Considerando a prevalência do caráter pedagógico sobre o retributivo é preciso buscar uma justificativa para que o socioeducando possa cumprir ambas as medidas simultaneamente, sob pena de se entender que o caráter retributivo predomina nesta situação. Vale recordar que as medidas socioeducativas são regidas por princípios elencados no art. 35, desta lei, de onde poderíamos invocar o da proporcionalidade em relação à ofensa cometida (inciso IV) e o da brevidade da medida em resposta ao ato cometido (inciso V) e a individualização, considerando-se a idade, capacidade e as circunstâncias pessoais do adolescente (inciso VI) como princípios que podem obstar a execução simultânea das medidas de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade. De mais a mais, não se pode perder de vista que o adolescente na condição peculiar de pessoa em desenvolvimento pelo que pontua Alexandre Morais da Rosa “neste curto espaço de tempo, no qual as mudanças subjetivas são constantes e muito rápidas, além da prescrição, deve-se perceber que se as respostas não forem imediatas, inexistente vinculação do ato praticado e a medida imposta” (ROSA, 2005, p.182).

A chamada excepcionalidade desta audiência, porque não obrigatória pelo texto da lei, não deve ser levada ao extremo de não se designar, independentemente de pleitos das partes. A autoridade judiciária, fiel ao princípio da busca da verdade real, sempre que possível e for necessário, deve realizar a audiência para ouvir o socioeducando e seus pais ou responsáveis, especialmente se não participaram da elaboração do PIA, fato muito comum nas medidas privativas de liberdade ou de semiliberdade, sendo a maior causa o fato de residirem em localidades distantes da unidade de execução ou que em face da falta de condições financeiras que não lhes permite realizar as visitas regularmente e acompanhar o processo socioeducativo. É de se louvar quando a direção do programa ou a instituição gestora do sistema socioeducativo proporciona condições para que familiares possam visitar o socioeducando e participar da elaboração do PIA.

O relatório psicossocial da equipe técnica do programa é o instrumento que vai narrar o cumprimento do PIA pelo socioeducando e sua evolução na medida. Embora seja objeto de apreciação mais detalhada em outra parte desta obra, aqui tecemos alguns comentários sobre o relatório em virtude da sua importância na reavaliação da medida.

4 | DO RELATÓRIO PSICOSSOCIAL

O relatório, conquanto seja um instrumento importante para a autoridade judiciária elaborar e proferir a decisão sobre a manutenção, progressão, substituição ou extinção da medida, tem vertentes que devem ser enfatizadas porque podem contribuir muito ou ser mesmo determinante para a decisão da autoridade judiciária. O relatório psicossocial, por ser um relato que envolve não só o período de permanência do socioeducando no programa, é uma verdadeira história de vida que deve narrar as motivações que o levaram à prática do ato infracional, deve analisar a realidade sociocultural e comunitária, os conflitos familiares que o envolvem (Gallo, 2008 apud Costa, 2011). Como acentua o citado autor, “esta avaliação descentra o processo do ato infracional e o centra no sujeito e sua história, dando visibilidade ao adolescente em sua fase de transição e às complexidade que lhe são inerentes” (idem, *ibidem*).

Geraldo Caliman tratando sobre as necessidades humanas de adolescente pontua que

A condição de adolescentes e jovens demanda a satisfação de necessidades particulares que dizem respeito, sobretudo, à formação da personalidade, à integração na sociedade e no grupo de coetâneos e ao contato com adultos significativos. A frustração dessas necessidades – formativas, materiais, relacionais e existenciais – na adolescência provoca situações de risco as mais diversas: a condição juvenil é considerada em si mesma um período sujeito à marginalização e ao risco social (CALIMAN, 2006, P. 27).

A Lei nº 12.594/2012 determina que a audiência será instruída com o relatório da equipe técnica do programa de atendimento sobre a evolução do Plano Individual de Atendimento – PIA e com qualquer outro parecer técnico requerido pelas partes e deferido pela autoridade judiciária, cujo relatório psicossocial deve fazer uma revolução no olhar para ver o adolescente como pessoa na condição peculiar de desenvolvimento e portadora das necessidades apontadas por Caliman.

Voltando a fazer uma reflexão mais detalhada sobre a importância do relatório e desse parecer técnico, ressaltamos que o relatório tem a função de subsidiar a autoridade julgadora com informações que lhe permitam conhecer melhor o socioeducando em sua realidade social e familiar.

Costa (2011) acentua de forma inequívoca que

O relatório permite conhecer melhor o sujeito em sua realidade social e familiar, e não somente no seu lado delinquente, que é o que mais interessa à Justiça. Embora o interesse da Justiça seja compreender aspectos específicos do ato delinquente, cabe à equipe psicossocial responsável pela elaboração do relatório transformar esta solicitação em uma possibilidade de conhecimento do sujeito e de sua história. Torna-se necessário discutir o olhar da sociedade sobre este sujeito, já que, em função do ato cometido, os estereótipos podem prevalecer sobre a subjetividade (COSTA, 2011, não paginado).

Cabe ao relatório psicossocial ser um instrumento em constante reelaboração, ou seja, a cada novo relatório psicossocial emitido, deve conter novos elementos que foram objeto de observação no comportamento do socioeducando no cumprimento da medida. A cada seis meses, surgem fatos novos, o socioeducando pode demonstrar que está assimilando ou não a medida socioeducativa, se está sendo acompanhado por seus familiares ou não, devendo a equipe perquirir acerca dos seus projetos de vida ou orientá-lo quanto a isso, ou seja, seus anseios pessoais, seu depoimento de como está sentindo e vivenciando a medida e sua avaliação do processo socioeducativo (não são raras as críticas feitas ao programa por socioeducandos em audiência e que não constam dos relatórios), a sua vivência comunitária e grupal, dentro do programa, especialmente os que estão privados de liberdade. À justiça não interessa apenas o lado delinquente do socioeducando, também uma avaliação dos fatores que o levaram a praticar o ato infracional.

Segundo Mandeville-Norden e Beech (2006) apud Costa (2011), “o histórico do adolescente infrator que servirá de base para a elaboração do relatório deve conter dados como a história dos atos infracionais, a história dos fatores ambientais que influenciaram esses atos e a história da motivação para sua prática, ou seja, os aspectos afetivo-emocionais do adolescente”.

É preciso não perder de vista a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento de que nos lembra o Estatuto (Lei nº 8069/90 – art. 121 “*in fine*”). O adolescente sofre mudanças físicas e psicossociais em tempo tão rápido que a muitos surpreendem. O processo de amadurecimento tem sido observado de forma mais intensa, a partir dos dezesseis anos de idade, o que deve levar a equipe técnica a anotar estas mudanças no relatório psicossocial. Na elaboração do relatório psicossocial, “torna-se necessário discutir o olhar da sociedade sobre este sujeito, já que, em função do ato cometido, os estereótipos podem prevalecer sobre a subjetividade”, pontuam Costa, Penso, Sudbrack e Jacobina (2011). As mesmas autoras dizem:

Para Xaud (2000), isto significa abandonar definitivamente o caráter moralista, preconceituoso, preconcebido e discriminatório das velhas práticas, procurando compreender que os aspectos que influenciaram o cometimento do ato infracional são apenas parte de um todo multifacetado. Em função do teor do relatório, são vários os sujeitos que poderão ser construídos: o delinquente, a vítima, o agressor, o bandido e outros, a depender dos estereótipos que podem afetar a subjetividade dinâmica e em constante mudança do adolescente. A medida socioeducativa precisa ser, de fato, socioeducativa no tocante à realidade social do adolescente e promover um avanço no patamar educativo deste sujeito (Costa, 2011).

Ainda nesta linha de entendimento, Castro e Guareschi (2008)

(...) denunciam que tais documentos buscam caracterizar esses adolescentes como marginais e perigosos. A construção linguística é determinista e o

conteúdo não resgata a complexidade da vida e da realidade socioeconômica deste sujeito; e o mais grave é que o documento considera os atos infracionais como tendências definitivas e naturais, e não como construções transitórias e possíveis de serem transformadas se lhes forem oferecidas condições reeducativas e ressocializadoras.

O relatório psicossocial por ser uma peça fundamental no processo de reavaliação da socioeducativa não pode omitir ou minimizar dados e fatos que são relevantes para que a justiça conheça o socioeducando muito além do ato infracional praticado. A sua situação familiar deve ser evidenciada porque o adolescente autor de ato infracional, via de regra, é fruto de uma família desestruturada e ele é vítima deste processo de desestruturação familiar. Se não bastassem a falta de condições de subsistência que, não raro, levam ao rompimento das relações familiares, permeiam a vida do adolescente outros fatores.

Bucher-Maluschke (2007) apud Costa (2011) evidencia bem isso ao pontuar que O relatório poderá ser mais correto na medida em que ofereça informações que visualizem a família em seus conflitos e em sua história transgeracional, elementos que resgatarão a violência presente nas gerações anteriores e mostrarão que o adolescente está envolvido numa teia de repetições em que é muito difícil adquirir, sozinho, consciência de que sua conduta reproduz outras das quais é quase impossível ele se livrar.

Uma outra vertente do relatório psicossocial é sobre a análise socioeconômica e financeira da família do socioeducando. A falta de suporte familiar, quando tiver que sair do sistema, tem sido um dos fatores que preocupa a justiça e a todos os envolvidos no sistema de justiça para que o socioeducando possa ter condições de sobreviver, sobretudo quando maior de idade, para que não volte a delinquir. Assim, reveste de suma importância o relatório psicossocial que tem a função de fazer com que a justiça seja também protagonista na preparação do futuro do socioeducando que está deixando o sistema de justiça e voltando para a sua comunidade.

Pontuamos também a importância do socioeducando comparecer às sessões de atendimento da equipe técnica desde a construção do PIA e na elaboração do relatório psicossocial. A relação que é travada entre os técnicos e os socioeducando, pela equipe que o acompanha no programa, especialmente no programa de privação de liberdade, um envolvimento que ultrapassa à ética profissional, pelo desenvolvimento de certa afetividade, preferências, sentimentos de benevolência ou outros descaracterizam e desqualificam o resultado do relatório social.

Não se pode olvidar que há ainda uma grande falta de vontade política no cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei do SINASE (Lei nº 12.594/2012) por parte do poder público. A falta de oferta regular de cursos profissionalizantes ou de orientação profissional ou a oferta irregular destes cursos e até mesmo de escolaridade para todos, especialmente para os que estão privados de liberdade, além de oferta irregular de

atividades lúdicas, culturais e religiosas tem sido a tônica em muitos estados, demonstrando que ainda não temos a socioeducação na forma como está prevista em lei.

51 DA REAVIAÇÃO DA MANUTENÇÃO, DA SUBSTITUIÇÃO OU DA SUSPENSÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

O SINASE nos arts. 43 e 44 ao tratar da reavaliação da manutenção, da substituição ou da suspensão das medidas socioeducativas de meio aberto ou de privação de liberdade estabeleceu os motivos que justifiquem o atendimento do pleito que pode ser formulado pela direção do programa de atendimento, pelo defensor do adolescente ou por ele próprio, seus pais ou responsável e pelo Ministério Público, dispondo ainda de outras condições legais e processuais que devem ser observadas pela autoridade judiciária.

Estes direitos elencados nos artigos referidos fazem parte do que se denomina de direito subjetivo público do socioeducando e, dada a sua magnitude, o legislador estabeleceu que pode ser feito a qualquer tempo, embora a reavaliação não possa ultrapassar o prazo de seis meses, como já se pontuou acima, nestes comentários.

As hipóteses elencadas no § 1º do art. 43 dizem respeito ao desempenho do socioeducando com base no plano de atendimento individual, antes do prazo da reavaliação obrigatória, ou seja, antes do prazo máximo de seis meses para a primeira reavaliação ou a cada seis meses para as reavaliações seguintes.

A imposição de medida socioeducativa a um adolescente é um ato que limita a sua liberdade, ainda que seja para cumprimento em meio aberto. A resistência ao cumprimento da medida é algo que ocorre normalmente, especialmente durante os primeiros meses. A liberdade é algo inerente ao adolescente pelo que, qualquer regra de conduta que lhe é imposta, sempre implica em um valor que não faz parte do seu mundo. Assim, a reavaliação é sempre um desafio para a equipe técnica que deve ser rigorosa ao sugerir a reavaliação, especialmente, antes do prazo de seis meses.

Temos firmado o entendimento que, nas medidas socioeducativas com duração superior a seis meses, os primeiros seis meses são importantes para que a equipe técnica de referência do socioeducando possa entender o impacto que a medida socioeducativa causa ao adolescente, mormente nos casos de privação de liberdade. É preciso notar que a privação de liberdade causa mudanças que impactam a vida do socioeducando. São situações diversas que ocorrem como a sua retirada do seu lar, do meio social em que vivia, passando a conviver, não raro, com pessoas desconhecidas e com regras que não estava acostumado em seu cotidiano. As reações que ocorrem neste momento implicam em impactos psicológicos e emocionais no socioeducando levando-o, muitas vezes, a ter que fazer uso de medicação psicotrópica para que possa dormir, se acalmar e se ajustar às

regras da medida socioeducativa.

O desempenho adequado é uma valoração lastreada no cumprimento das atividades que constam do plano individual. Por outro lado, existem outros fatores que podem determinar a antecipação da audiência ou do julgamento do relatório psicossocial, com a alteração da medida, como nos casos em que o socioeducando apresente problemas de saúde que não condizem com a privação de liberdade ou com outro tipo de medida aplicada.

Em fevereiro de 2018, o STF concedeu prisão domiciliar e liberdade em favor de todas as adultas e adolescentes gestantes, puérperas ou mães com crianças com até 12 anos de idade submetidas à privação de liberdade, em caráter provisório no sistema penitenciário e socioeducativo brasileiro. Já temos decisão estendendo este benefício às adolescentes ou socioeducandas sentenciadas. No caso da medida a ser cumprida em regime de semiliberdade ou em meio aberto, o tratamento de saúde em modalidade hospitalar, licença-maternidade ou tratamento de saúde que exija a presença constante da família, pode dar causa a alteração da medida aplicada.

O Marco Legal da Primeira Infância, bem como o artigo 318 do Código de Processo Penal e o Estatuto da Criança e do Adolescente invocam o superior interesse da criança e do adolescente para assegurar o convívio e permanência da criança com a mãe, fora de estabelecimentos de cumprimento de medidas socioeducativas, de forma a preservar seus direitos como saúde, amamentação, brincar e à convivência familiar e comunitária, prevenindo de negligência, discriminação, exploração e violência institucional, intrínsecos ao ambiente prisional.

A hipótese de inadaptação do socioeducando ao programa e o reiterado descumprimento das atividades do PIA também deve levar em consideração fatores objetivos e subjetivos constantes do referido plano e do relatório psicossocial elaborado pela equipe de referência para que possa ser avaliada a necessidade ou a conveniência da alteração da medida socioeducativa. A inadaptação ao programa deve ser entendida como a não assimilação das propostas do plano individual de atendimento. É preciso de apurar se o socioeducando é signatário do PIA, bem como seu representante legal, uma vez que o socioeducando pode não ter maturidade suficiente para entender o que está escrito no PIA. O reiterado e injustificável descumprimento das atividades do PIA deve ser interpretado como a não assimilação das finalidades da medida para poder levar à necessidade ou conveniência de sua alteração. O relatório deve estar pautado em informações consistentes que devem ser avaliadas pela autoridade judicial, preferencialmente em audiência, quando pode ouvir o socioeducando e seus familiares para ratificar ou não as alegações de descumprimento das atividades do plano individual ou justificar o descumprimento.

É uma oportunidade em que se pode determinar a modificação do PIA, a manutenção da medida ou se aplicar uma outra medida mais restritiva de sua liberdade. Na falta ou insuficiência de motivação, a autoridade judiciária pode indeferir o pedido diz o texto legal. Finalmente, cabe lembrar que a obrigação da oitiva do socioeducando antes de decretar-se a regressão de medida socioeducativa é matéria sumulada (Súmula 265, do STJ) que tem caráter instrumental de conferir-lhe a oportunidade de apresentar os motivos que o levaram a descumprir a medida.

Apesar da matéria está sumulada, tem havido interpretações divergentes na doutrina e na jurisprudência, quando se trata de adolescente ou socioeducando, como preferimos chamá-lo, que está evadido do programa. Se não é encontrado para justificar-se, há os que entendem que somente cabe a expedição de mandado de busca e apreensão e outros que entendem que pode ser aplicada a regressão. Uma outra discussão diz respeito a aplicação da internação-sanção quando o socioeducando descumpre medida em que lhe foi aplicada a remissão cumulada com a medida de liberdade assistida ou de prestação de serviços à comunidade em face do caráter da remissão. Mas não vamos cuidar destes temas aqui porque demandaria uma longa discussão que foge ao escopo deste artigo.

No caso das medidas socioeducativas de meio aberto ou da medida de semiliberdade, o descumprimento reiterado e injustificável pode implicar na aplicação da internação-sanção. Neste caso, deve-se observar o disposto no art. 122, III, da Lei nº 8069/90. No entanto, sabe-se que a lei estatutária não foi clara quanto à reiteração do descumprimento da medida socioeducativa. Desde 2004, o STF vem proferindo diversas decisões sobre o que seja o descumprimento injustificável e reiterado da medida socioeducativa. Houve várias interpretações, como a consideração do descumprimento de mais de duas medidas autorizando a aplicação da internação-sanção; ou o descumprimento de duas medidas transitadas em julgado. Certo é que reiteração não se confunde com reincidência sendo uma, dentre várias outras expressões inadequadas ou sem sentido na doutrina jurídica, que tem no Estatuto da Criança e do Adolescente. A internação-sanção não se confunde com regressão, quando ocorre a substituição de medida menos gravosa por uma mais gravosa. Na aplicação da internação-sanção além do dever de se observar o devido processo legal e o princípio do contraditório, com a designação de audiência, deve a decisão ser fundamentada e não pode ultrapassar o prazo de três meses (Art. 122, § 3º, da Lei nº 8069/90).

Temos também esposado o entendimento de que internação-sanção não extingue a medida, após o seu cumprimento. A internação-sanção, como o nome claramente diz, é uma forma de coerção ao socioeducando que descumpriu a medida socioeducativa de forma injustificada e reiterada. Após o seu cumprimento, deve voltar para cumprir a medida

que lhe fora aplicada. Contudo, há entendimentos em contrário, afirmando que cumprida a internação-sanção, deve ser extinta a medida aplicada, por ser mais a internação-sanção mais gravosa que a medida descumprida. É um equívoco porque a internação-sanção não é medida socioeducativa, mas uma punição, um castigo, que se aplica aquele que descumpra a medida socioeducativa.

Enfim, a substituição por medida mais gravosa somente ocorrerá em situações excepcionais, após o devido processo legal, inclusive na hipótese do inciso III, do art. 122, da Lei nº 8069/90, diz o § 3º, do art. 43, devendo ser fundamentada em parecer técnico e precedida de prévia audiência, e nos termos do § 1º, do art. 42, desta lei.

Entendemos que os argumentos acima já se bastam, quanto à fundamentação do parecer técnico e da necessidade de audiência para a oitiva do socioeducando. O que resta para esclarecer é que a substituição por medida mais gravosa em condições de excepcionalidade deve levar em consideração os princípios proporcionalidade em relação à ofensa cometida (inciso IV, do art. 35 desta lei) sob pena de violação da Regra 54, das Diretrizes de Riad.

O art. 44 determina que a autoridade judiciária, na hipótese de substituição da medida ou modificações das atividades do plano individual, remeta o inteiro teor da decisão à direção do programa de atendimento, bem como as peças que entender relevantes à nova situação jurídica do adolescente, especialmente, o PIA e o histórico do cumprimento da medida no caso de transferência para outro programa. A Resolução CNJ 165/2012, veio a ratificar isso no § 2º, do art. 10. No caso de cumprimento da medida socioeducativa em outra comarca, a remessa dos autos deve ser feita no prazo de setenta e duas horas, determina a também a Resolução CNJ 165/2012 (art. 12).

REFERÊNCIAS

BUCHER-MALUSCHKE, J. S. N. F. (2007). **Revisitando questões sobre lei, transgressão e família em suas interações com a Psicologia, a Psicanálise, o Direito e a interdisciplinaridade possível.** Psicologia. Teoria e Pesquisa, 23(nº especial), 89-96.

CALIMAN, Geraldo. **Desvio social e delinquência juvenil: teorias e fundamentos da exclusão social.** Brasília: Universa, 2006.

CASTRO, A. L. S., & GUARESCHI, P. (2008). **Da provação da dignidade social à provação da liberdade individual.** Psicologia & Sociedade, 20(2), 200-207.

COSTA, Liana Fortunato. PENSO, Maria Aparecida. SUDBRACKE, Maria Fátima Olivier. JACOBINA, Olga Maria Pimentel. **Adolescente em conflito com a lei: o relatório psicossocial como ferramenta para promoção do desenvolvimento.** Psicologia em Estudo, Maringá: Paraná. v. 16, n. 3, p. 379-387, jul./set. 2011.

BRASIL. **ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**. Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990. Brasília: Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. Ministério de Estado dos Direitos Humanos. 2016.

_____ **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Brasília: Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. Ministério de Estado dos Direitos Humanos. 2016.

_____ **Lei Complementar nº 80/94**, de 12 de janeiro de 1994. Brasília: Presidência da República.

_____ Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. **MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA**.

FIORAVANTE, Aline Pedrosa. FEITOSA, Juliana Biazze. **Curso de especialização para operadores do sistema socioeducativo**. ICG - Instituto de Ciências Gênesis. FACIBA – Faculdade de Ciência da Bahia. SDH. 2011.

FONAJUV- FÓRUM NACIONAL DA JUSTIÇA JUVENIL. Brasília: 2008

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional. Belo Horizonte: Gráfica e Editora Mafáli Ltda., 2014.

RAMIDOF, Mário Luiz. SINASE. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo**. Comentários à Lei nº 12.594/2012, de 18 de janeiro de 2012. São Paulo: Saraiva, 2012.

ROSA, Alexandre Morais da. **Direito Infraacional**: garantismo, psicanálise e movimento antiterror. Florianópolis: Habitus, 2005.

SANCHES, Rogério. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2018/05/16/stf-nao-ha-prazo-recursal-em-dobro-para-o-mp-em-materia-criminal/>. Acesso em: 24 de ago. 2019

DA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DOS PROCEDIMENTOS NA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS COMENTÁRIOS AOS ARTS. 45 A 48 DA LEI N. 12.594/2012

Data de aceite: 18/01/2023

Evandro Luís Santos de Jesus

cumprir uma ou mais, é sentenciado à outra, fato que deverá ser apreciado pelo juiz da execução da medida socioeducativa.

DA UNIFICAÇÃO E/OU DESOBRIGAÇÃO DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA

O artigo 45 da Lei n. 12594/2012 (SINASE) cuida do procedimento da unificação das medidas socioeducativas e disciplina as circunstâncias fático-jurídicas que implicam na sua reunião em apenas um processo.

A unificação, ato ou efeito de unificar-se, consiste para os fins da lei do SINASE, no fato de que os processos de execução de medidas socioeducativas relativos a um determinado adolescente, denominado socioeducando, sejam reunidos em um só.

Um adolescente, em princípio, praticou atos infracionais diversos e foi, após apuração da sua responsabilidade, condenado a cumprir medidas socioeducativas que irão coincidir no tempo, ou seja, no mesmo momento em que

A autoridade judiciária do juízo da execução deverá proceder à unificação e submeter à manifestação do representante do Ministério Público e da Defensoria Pública, pelo prazo de três dias, decidindo em igual período, determinando a reunião dos processos e das guias de execução definitivas, em autos únicos, oportunidade em que será avaliada a regularidade da ocorrência da unificação e em que termos que poderá se dar (art. 11, §2º, da Resolução n.165, do CNJ, em sintonia com o art. 45, da Lei n. 12.594/2012).

A unificação das medidas socioeducativas que são aplicadas em diferentes unidades da Federação no Brasil, ainda não é uma tarefa fácil, pois, consoante Carelli *et al.* (2014), em virtude da falta de interligação entre os sistemas de informática dos Estados, acarreta, muitas vezes, o desconhecimento por parte dos

juízos de execução sobre o cumprimento de medidas socioeducativas em outras unidades da Federação, quando não recebem tal comunicado nos autos do processo.

Consoante Fuller (2017), a unificação poderá ocorrer de duas formas (por cumulação e por subsunção):

Unificação por cumulação

A cumulação (arts. 99 e 113 do ECA) consiste na possibilidade de cumprimento simultâneo de medidas socioeducativas diversas, aplicadas por uma mesma sentença ou por sentenças diversas (unificação no processo de execução).

Unificação por subsunção

Para os casos de concurso de medidas socioeducativas idênticas ou de graus de abrangência pedagógica distintos, aplica-se a subsunção, consistente na incorporação de uma medida socioeducativa (subsumida) por outra (subsunçora), de igual ou maior abrangência pedagógica.

A unificação por cumulação poderá ser aplicada, no âmbito da execução, nas decisões diversas que determinam o cumprimento de medidas em meio aberto (arts.112, incisos II, III e IV, 116, 117, 118 e 119, da Lei n. 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA) aos socioeducandos, posto que aquelas possuem o mesmo alcance pedagógico e severidade. Em casos que tais, os processos serão reunidos e as medidas poderão ocorrer simultaneamente, sem a extinção dos mesmos.

Segundo Frasseto¹:

Somente são cumuláveis as medidas que detenham o mesmo grau de abrangência pedagógica. *Abrangência pedagógica* consiste na amplitude da intervenção da estratégia pedagógica, ou em outras palavras, na intensidade dos meios pedagógicos utilizados na inibição da reincidência. A amplitude pedagógica, de forma prática, pode ser tida como maior ou menor segundo o grau de *severidade* da medida. A amplitude pedagógica das medidas em meio fechado é maior da que o das medidas de meio semiaberto que por sua vez é maior do que a amplitude pedagógica das medidas em meio aberto. As medidas em meio aberto, LA, PSC e ORD, todas detêm a mesma amplitude.

Verifica-se que a intervenção pedagógica, contida na medida socioeducativa é voltada para emancipar o socioeducando, oferecendo-lhe novas perspectivas que permitam com que não mais reitere na prática infracional.

Obviamente que, nos termos do ECA e da Lei do SINASE, não seria o quantitativo das medidas socioeducativas aplicadas que transformariam o contexto infracional do

1. FRASSETO, Flávio Américo. Pela necessidade de uma doutrina do processo de execução de medidas sócio-educativas. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=3066>. Acesso em: 29.mai.2019

socioeducando e sim, o enfoque a ser dado ao critério da qualidade da mesma, em que seja priorizada a preparação do adolescente e/ou jovem para o melhor convívio social, com dignidade, desenvolvendo crenças, valores, condutas e habilidades que permita avaliar situações e, em face delas, adotar as melhores decisões e atitudes, amparadas em direitos humanos, internalizados durante o processo de formativo na socioeducação (COSTA, 2006).

Da mesma forma do que acontece no âmbito do processo de conhecimento, em que as medidas em meio aberto podem ser determinadas para cumprimento simultâneo, o juiz da execução poderá receber processos distintos, determinar o cumprimento de medidas socioeducativas de meio aberto, na mesma oportunidade ou estando uma medida socioeducativa em meio aberto sendo aplicada e sobrevém outro processo de execução, aplicando nova medida em meio aberto, oportunidade em que serão os processos apreciados, nos moldes do art. 45, da Lei do SINASE e, sendo o mais satisfatório às necessidades do socioeducando, as medidas poderão ser aplicadas simultaneamente.

O magistrado poderá, no entanto, mesmo sendo o caso de apreciação de cumulação de medidas socioeducativas de meio aberto, de igual abrangência pedagógica, poderá determinar a aplicação de apenas uma, conforme seja a necessidade do socioeducando depreendida nos autos dos processos em análise.

Um socioeducando, por exemplo, que, em face das peças constantes dos processos, tenha apenas a necessidade de obter novas experiências de vida comunitária, de aprendizado de valores e compromissos sociais, típico da prestação de serviços à comunidade (LIBERATI, 2012) e não de um acompanhamento personalizado mais detido relativo à sua vida social (VOLPI, 2015), típico da liberdade assistida, bastará receber por parte do juízo a determinação concernente à aplicação da prestação de serviços à comunidade, extinguindo-se ou suspendendo a execução da liberdade assistida.

Assim, os processos de unificação não propiciarão, em regra, uma mesma decisão do Magistrado com atuação na Vara de Execução de Medidas, ao revés, poderão ocorrer manifestações judiciais diferenciadas, com repercussões processuais igualmente diversas, a depender dos processos em análise.

Na cumulação por subsunção, a unificação dos processos ocorrerá nas hipóteses de apreciação de medidas socioeducativas idênticas ou de graus de abrangência pedagógica distintos, momento em que se terá a absorção de uma medida socioeducativa (subsumida) por outra (subsunçora), de igual ou maior abrangência pedagógica.

Exemplificando. Adolescente está cumprindo medida socioeducativa de liberdade assistida, em virtude de haver praticado ato infracional similar a roubo, no dia 15 de maio de 2022, sentenciado em 27 de junho de 2022. Em 18 de julho do mesmo ano, novamente

é julgado pelo juízo de conhecimento, por prática infracional diversa, ocorrida no dia 13 de maio de 2022 e aplica uma medida de semiliberdade.

O juiz da Vara de Execução, nos termos do art. 45, da Lei do SINASE, no caso exposto no parágrafo anterior, procederá à unificação e, após a oitiva do representante do Ministério Público e da Defesa, possivelmente, se a necessidade do socioeducando não indicar diversamente, manterá a semiliberdade e extinguirá ou suspenderá o cumprimento da liberdade assistida. O mesmo raciocínio vale para a cumulação de medidas de semiliberdade e internação, prevalecendo às relativas à de maior abrangência pedagógica e severidade, qual seja a de internação.

É de bom tom salientar que, geralmente, extingue-se o processo de medida socioeducativa de menor abrangência pedagógica e severidade, mantendo-se o de maior, sendo a de menor abrangência e severidade subsumida pela maior tida como subsunçora.

Poderá ocorrer, no entanto, que sejam encaminhados para unificação processos de idêntica abrangência pedagógica, com maior severidade, sobre atos infracionais ocorridos em período anterior à execução da primeira medida aplicada, em tal circunstância, entende-se que deveriam ser unificados, cumprindo em relação aos processos reunidos o tempo que restava em relação ao primeiro.

Um socioeducando, por exemplo, cumpre medida socioeducativa de semiliberdade, em virtude de ato infracional que ocorreu no dia 4 de abril de 2021, com sentença de 18 de maio do mesmo ano. Acontece que o juízo de execução, recebe outro processo, sancionando-o à outra medida de semiliberdade, com ato infracional ocorrido no dia 10 de abril, com sentença de 18 de maio de 2020.

Considerando que a execução da primeira medida descrita no parágrafo anterior ocorreria de imediato, sem oferecimento de recurso e/ou existindo no processo de conhecimento não tenha sido conferido pelo juízo efeito suspensivo ao pedido de revisão da decisão, os processos em comento seriam unificados, com o tempo máximo de até dois anos, restante da medida de semiliberdade que pode ser de até três anos, obviamente que sujeita às análises semestrais, feitas pelo juízo, posto que a medida não comporte prazo determinado, fato que poderá ensejar a extinção da medida ou substituição da mesma em período anterior aos dois anos restantes, considerando o estágio de evolução do socioeducando no cumprimento da medida aplicada (art. 9º, da Resolução n. 165, do CNJ, em sintonia com as alterações da Resolução n. 191/2014; arts. 120, §2º, 121, §§ 2º, 3º e 4º, 198 e 215, todos do ECA; arts. 1009 a 1012 da Lei n. 13.105/2015; arts. 42, 43, 45 e 46, II, da Lei do SINASE).

Tem-se como oportuno registrar, o quanto asseverado por Carelli *et al.* (2014), que o termo inicial, seja para fins do quanto estabelecido no Plano Individual de Atendimento

(PIA), elaborado para o cumprimento da medida socioeducativa, seja para fins da sua reavaliação, passa a ser a data da decisão de unificação, uma vez que ela constitui um novo título executivo. Além desse aspecto, evidencia, ademais, que a unificação não se resolve com o produto do somatório das medidas socioeducativas anteriormente aplicadas, em sintonia com a Lei de Execução Penal (Lei n. 7210/84 – LEP), na medida em que para a Lei do SINASE, o prazo não seria o mais importante e sim, os objetivos da responsabilização contidos na medida, o que permitirá a sua avaliação a qualquer momento.

DO REINÍCIO DO CUMPRIMENTO DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA E ATENÇÃO AOS PRAZOS

A Lei do SINASE dispõe que a autoridade judiciária não poderá determinar o reinício do cumprimento de medida socioeducativa, ou deixar de considerar os prazos máximos e de liberação compulsória (arts. 121, §3º e 122, §1º, c/c art. 121, §5º, todos do ECA), excetuada a hipótese de medida aplicada por ato infracional praticado durante a execução (art. 45, §1º, da Lei do SINASE).

A vedação de reinício para as sentenças que digam respeito a atos infracionais ocorridos antes da execução da medida é expressa, tem razão de ser, em virtude de que se busca com a aplicação da medida socioeducativa a reinserção social do adolescente e/ou jovem. Além disso, outro aspecto deve ser considerado, relativo à condição peculiar de desenvolvimento do adolescente ou jovem, o que lhe permite ganhos mais acentuados no que se refere à aplicação do conteúdo pedagógico inserto na medida socioeducativa aplicada pelo juízo.

A situação poderia ser exemplificada da seguinte maneira: um adolescente está cumprindo medida socioeducativa, em virtude de algum ato infracional praticado. Enquanto está cumprindo, o mesmo juízo da execução da medida recebe outra sentença condenatória, aplicando outra medida socioeducativa, por prática infracional ocorrida em data anterior ao início do cumprimento da primeira medida. O que deverá acontecer, nos termos da Lei do SINASE, em relação ao segundo processo? Em princípio, não poderá ser determinado o reinício do cumprimento da medida, sendo unificada a partir do momento em que a reunião se deu.

E se já tiver sido superado o prazo máximo de três anos, previsto para o cumprimento da medida? Nessa hipótese, entende-se, que, por disposição legal de norma de Direito Público, nada poderá ser feito em relação ao segundo processo que não seja a extinção, seguindo o mesmo caminho do anterior, inclusive com apoio no art. 46, V, da Lei do SINASE, c/c o art. 121, §3º, do ECA.

Diversamente, se no transcurso do cumprimento de medida socioeducativa,

sobrevier outra sentença submetendo o socioeducando à outra medida socioeducativa, por prática de ato infracional ocorrido durante a execução, deverá ocorrer à unificação, reiniciando o cumprimento da nova medida aplicada.

DA CONCLUSÃO E/OU SUBSTITUIÇÃO DA MEDIDA DE INTERNAÇÃO PARA OUTRA MENOS RIGOROSA E NOVA INTERNAÇÃO

A Lei do SINASE, no seu art. 45, §2º, preconiza que:

É vedado à autoridade judiciária aplicar nova medida de internação, por atos infracionais praticados anteriormente, a adolescente que já tenha concluído cumprimento de medida socioeducativa dessa natureza, ou que tenha sido transferido para cumprimento de medida menos rigorosa, sendo tais atos absorvidos por aqueles aos quais se impôs a medida socioeducativa extrema.

O dispositivo em análise cuida de duas circunstâncias fático-jurídicas, em face de nova medida socioeducativa de internação, por atos infracionais praticados pelo mesmo socioeducando, em período anterior ao cumprimento da medida que já foi cumprida ou que o mesmo recebeu uma progressão, para semiliberdade ou medidas em meio aberto.

Na parte inicial do parágrafo segundo, trata da impossibilidade do magistrado aplicar nova medida de internação, quando o socioeducando já concluiu outra de idêntica natureza.

Na parte final do parágrafo em apreciação é vedado também à autoridade judiciária aplicar nova medida de internação, por atos infracionais praticados anteriormente, a adolescente ou jovem que já tenha sido transferido para o cumprimento de medida menos rigorosa, tais como semiliberdade ou de meio aberto, sendo tais atos absorvidos por aqueles aos quais se impôs a medida socioeducativa extrema.

O aludido ditame normativo está recebendo algumas interpretações no cenário jurídico brasileiro.

A primeira é no sentido de que não seja possível à autoridade judiciária aplicar nova medida de internação ao adolescente, mas não ficaria impossibilitada de determinar o cumprimento de outras medidas socioeducativas, tal como a semiliberdade ou medidas em meio aberto (liberdade assistida ou prestação de serviços à comunidade).

Já a segunda interpretação é no sentido de que a autoridade judiciária que receba novo processo que determine o cumprimento de nova medida socioeducativa de internação e/ou outras medidas socioeducativas como semiliberdade ou em meio aberto, não restará outro caminho ao juiz da execução que não seja determinar a extinção do segundo processo, nos moldes dos arts. 45, §2º e 46, II e V, ambos da Lei do SINASE.

Considerando o teor do regramento normativo em análise, acredita-se que a autoridade judiciária não poderá aplicar nova medida socioeducativa de internação tão-somente, podendo, no entanto, decretar as medidas de semiliberdade ou de meio aberto,

por força de disposição expressa da lei, obviamente que considerando o interesse superior do adolescente.

Outra interpretação submetida a análise, relaciona o dispositivo em comento com a Constituição pátria e questiona a sua constitucionalidade, em face das violações aos princípios da inafastabilidade da jurisdição na aplicação de novas medidas socioeducativas a adolescentes plurirreincidentes e os da isonomia e da individualização da medida socioeducativa.

Costa e Buzetti (2014), em sintonia com Siqueira, Lélío Ferraz et al (2012), evidenciam a possível inconstitucionalidade contida no art.45, §2º e entendem que a aludida lei não pode excluir a apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito, previsto no art. 5º, XXXV, da CF/88, daí o questionamento sobre a violação do princípio da inafastabilidade do controle judicial. Da mesma forma, mencionam a afronta ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da CF/88), quando a lei equipara a conduta de adolescente que cometeu um único ato infracional – ainda que grave – à daquele que tenha cometido vários deles. Por fim, tecem considerações sobre outra afronta à Carta da Cidadania, entendendo que o aludido ditame legal, ignora a necessidade da individualização da sanção, prevista no art. 5º, XLVI, devendo ser considerado nos casos concretos aspectos tidos como importantes como os antecedentes, a conduta social, a personalidade e os motivos da prática do ato infracional.

Outro aspecto digno de nota precisa ser considerado no sentido de que a apreciação da unificação dos processos é atribuição do juiz com competência relativa aos processos da Vara de Execução de medidas socioeducativas, nos termos precisos do art. 45, da Lei do SINASE e do art.11, §3º, da resolução n. 165, do CNJ, normas primárias de direito público, não sendo matéria que deva ser analisada pela autoridade judiciária no processo de conhecimento.

O Superior Tribunal de Justiça tem se posicionado coerentemente pela impossibilidade de extinção do processo pelo juízo de conhecimento e/ou da representação, sem análise de mérito, com fulcro no art. 45, §§1º e 2º, da Lei do SINASE, posto que tal matéria seja da competência do juízo da execução.²

Vê-se que o fato de determinado socioeducando em circunstância de cumprimento de medida socioeducativa, não impede a apuração, julgamento e aplicação de novas medidas socioeducativas pelo juízo do processo de conhecimento.

O juízo de origem deverá exercer sua jurisdição, no âmbito da sua competência,

2. (RHC n.60.612/DF, relator Ministro NEFI CORDEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 25/08/2015) 3. Agravo Regimental desprovido; (AgInt no AREsp 1087813/ES, Rel. Ministro ANTONIO SALDANHA PALHEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 06/12/2018). Agravo regimental desprovido. (ArRg no HC 389.247/ES, Rel. Ministro JOEL ILAN PACIORNIK, QUINTA TURMA, julgado em 04/12/2018, DJe 14/12/2018; AgRg no AREsp 114190/ES, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 07/12/2017, dentre outros.

prevista em lei, matéria de direito público, cogente, apurando, julgando e aplicando novas medidas socioeducativas, após o que, prolatada a sentença, deverá ser expedida a guia de execução provisória e/ou definitiva de medida socioeducativa de internação, semiliberdade ou em meio aberto, ao juízo de execução, com os documentos previstos no art. 39, da Lei do SINASE, em sintonia com o arts. 9º e 10, da Resolução n. 165/2012, do CNJ.

O juízo da execução é o quem detém a competência para avaliar, no caso concreto, a unificação e extinção dos processos de execução, ainda que já tenha ocorrido a conclusão do cumprimento da medida socioeducativa de idêntica natureza, ou que tenha sido o socioeducando transferido para cumprimento de medida menos rigorosa (arts. 146, 147, 148, inciso I e 184 a 189, todos do ECA, c/c art. 45, da L Lei do SINASE; arts. 9º e 10, ambos da Resolução n. 165/2012, do CNJ).

Para além da disposição expressa contida no art. 45, da Lei do SINASE, que atribui ao juízo da execução a competência para a apreciação da unificação das medidas socioeducativas, os arts. 146, 147, 148, I e 184 a 189, do ECA, corroboram tal assertiva e vedam expressamente a possibilidade da autoridade judiciária com atuação no processo de conhecimento de extinguirem os processos em apreço.

O art. 189, do ECA, por seu turno, inclusive, evidencia as hipóteses em que a autoridade judiciária do processo de conhecimento não aplicará qualquer medida, reconhecidas na sentença e não elenca a faculdade para deixar de processar, julgar e aplicar as sanções de conteúdo pedagógico, previstas no art. 112, do ECA, em decorrência de vedação expressa das normas de direito público e nem poderia, posto que se cuide de competência material, deveres concedidos em lei para o magistrado exercer o seu poder.

As medidas socioeducativas têm os objetivos concernentes à responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sua integração social e garantia de direitos, por meio de cumprimento do quanto pactuado no seu plano individual de atendimento (PIA) e a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei (art. 1º, §2º, incisos I, II e III, Lei do SINASE).

A extinção do processo na fase de conhecimento, nos moldes retro mencionados, em detrimento da atribuição estabelecida por lei ao juiz da Vara de Execução, além de violar matéria de ordem pública, colide com os objetivos da medida socioeducativa, na medida em que, dentre outros aspectos, geraria uma zona cinzenta para o socioeducando, pairando sobre a sua mente a ideia de que não ocorreu a desaprovação pelo ato infracional praticado, o que contribui sobremaneira para a sensação de impunidade.

A extinção do processo pelo juiz, na fase de conhecimento, nos termos evidenciados no parágrafo anterior, afrontaria também o direito ao contraditório e à ampla defesa, com

os meios e recursos a ele inerentes (arts. 5º, inciso LV e 227, ambos da CF/88, em sintonia com os arts.1º ao 6º, 100, parágrafo único, incisos I a XII e 111 e incisos I a VI, todos o ECA), pelo fato de que não teria o socioeducando a possibilidade de provar a sua inocência.

Cumpra registrar que a unificação realizada perante o juiz da Vara de Execução, permitirá ao socioeducando, em cada caso, considerando o seu interesse superior, poder receber a abordagem mais adequada às suas necessidades, tanto no que diga respeito às medidas socioeducativas, quanto às protetivas.

Assim, verifica-se que a autoridade judiciária da Vara de Execução deverá apreciar a unificação e adotar as decisões mais adequadas aos casos concretos, nos termos preconizados em lei e considerando as reais necessidades do socioeducando.

DA EXTINÇÃO DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA (ART. 46, DA LEI DO SINASE).

A Lei do SINASE disciplina que a medida socioeducativa será declarada extinta: a) pela morte do adolescente; b) pela realização de sua finalidade; c) pela aplicação de pena privativa de liberdade, a ser cumprida em regime fechado ou semiaberto, em execução provisória ou definitiva; d) pelo acometimento de doença grave, que torne o adolescente e/ou jovem incapaz de submeter-se ao cumprimento da medida; e nas demais hipóteses previstas em lei.

A autoridade judiciária, constatando a morte do socioeducando que cumpre a medida socioeducativa, nos autos, deverá extinguir o processo. Não basta ter a notícia do falecimento, deverá a comprovação formal do evento morte constar dos autos.

O Código de Processo Penal disciplina no art. 62, acolhido pelo art. 152, do ECA, que no caso de morte do acusado, o juiz, somente à vista da certidão de óbito, e depois de ouvido o Ministério Público, declarará extinta a punibilidade.

A prática na Bahia, pelo que se depreende, tem permitido a extinção do processo com a comprovação da morte do socioeducando à vista da certidão de óbito e/ou do laudo de exame cadavérico. Importa evidenciar que nos casos em que existam tão-somente a comunicação nos autos sobre o falecimento do socioeducando, a autoridade judiciária determina a expedição de ofícios aos cartórios de registro civil e ao IML, na busca da constatação da veracidade de tal notícia.

Conforme Carvalho (2020), caso não seja possível comprovar documentalmente o falecimento do socioeducando, o processo deverá continuar o curso normal e, em muitos casos, será extinto por motivos diversos, com a perda do caráter ressocializante e/ou prescrição para os que entendam que seja possível tal instituto no âmbito socioeducativo.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito aos fato de que a medida socioeducativa tem um caráter sancionatório, mas a sua finalidade ou seu conteúdo, conforme já evidenciado,

é pedagógico, permitindo com que, sendo internalizada pelo socioeducando, não existirá motivação fático-jurídica para a sua continuidade, considerando que a emancipação cidadã já se deu e o mesmo encontra as condições favoráveis para o seu retorno ao convívio social, com as possibilidades mínimas de reiteração na prática infracional.

A comprovação da satisfação da finalidade da medida deverá constar do processo, tendo como consequência a extinção do processo de execução (art. 46, II, da Lei do SINASE) ante o desenvolvimento do socioeducando, nos termos pactuados no plano individual de atendimento socioeducativo e o quanto visualizado nos relatórios elaborados pelas equipes técnicas que guardem sintonia com o que de fato aconteça, além dos encontros com os integrantes do sistema de justiça que permitam tal conclusão.

A extinção também se dará pela aplicação de pena privativa de liberdade, a ser cumprida em regime fechado ou semiaberto, em execução provisória ou definitiva (art. 46, III, da Lei do SINASE), pois se tal circunstância ocorrer, não poderá ser dada continuidade à medida socioeducativa, não apenas pelo fato de que será impossível de ser aplicada ao socioeducando, jovem adulto, em face da restrição da sua liberdade, com a imposição da pena, senão também, pela simples razão da perda do alcance ressocializante da medida socioeducativa.

Cumprir evidenciar, consoante esposado no parágrafo anterior, que deverá ser aplicada efetivamente a pena privativa de liberdade ao jovem adulto e o mesmo ingressar em regime fechado ou semiaberto, pois se não ocorrer tal circunstância fático-jurídica, o processo de execução da medida socioeducativa poderá não ser extinto, em razão de não se enquadrar no art. 46, III, da Lei do SINASE.

O jovem adulto, por exemplo, que esteja cumprindo medida socioeducativa privativa de liberdade ou em meio aberto, pode até ter sido condenado à medida privativa de liberdade, a ser cumprida em regime fechado e semiaberto, sem que tenha ocorrido o trânsito em julgado da decisão do juiz criminal, com apelação da parte ré, aguardando o pronunciamento do Tribunal em liberdade e/ou sem início da execução da pena, hipótese em que o juiz da execução da medida socioeducativa poderá, após analisar os autos, decidir se mantém a medida socioeducativa aplicada ou a extingue, nos termos do art. 46, §2º, da Lei do SINASE. Não existe óbice legal para que o juiz da execução mantenha as medidas socioeducativas aplicadas, enquanto não ocorrer um desfecho do aludido processo criminal mencionado, com o início do cumprimento da pena privativa de liberdade.

Outras hipóteses poderão ser submetidas ao juízo da execução da medida socioeducativa, nos termos do art. 46, §2º, da Lei do SINASE, em relação à privação de liberdade do jovem adulto e, acredita-se, que seja de bom tom apreciá-las.

Um jovem adulto cumpre medida socioeducativa em meio aberto ou uma privativa

de liberdade e tem contra si, decretada uma prisão preventiva. O juiz da Vara de Execução de medida socioeducativa, recebendo tal informação nos autos, após as manifestações das partes, poderá suspender o processo de execução por determinado período, desde que não enseje a perda do caráter socializante da medida ou a sua extinção, conforme o caso concreto.

Outra situação a ser mencionada, qual seja: existe o processo criminal, mas o jovem-adulto é absolvido, hipótese em que não se vê óbice no ordenamento jurídico pátrio no fato de que a medida socioeducativa aplicada pelo juízo da execução possa ter a sua continuidade regular, salvo entendimento outro que melhor se adegue ao interesse superior do socioeducando.

Dando continuidade às situações possíveis, cita-se uma em que o jovem adulto em cumprimento de medida socioeducativa tenha sido condenado a processo criminal a pena em regime aberto. Nessa hipótese, acolhe-se o entendimento de Carvalho (2020), no sentido de que as medidas socioeducativas em meio aberto devam ser extintas e as privativas de liberdade, tenham o curso normal, posto que compatíveis e quando liberados da internação ou semiliberdade, cumprirão as criminais, porque aquelas são mais gravosas.

É de bom tom salientar que o simples fato do socioeducando responder a processo-crime não é o suficiente para extinguir a execução da medida socioeducativa. A Lei do SINASE, para além de evidenciar a diferença entre a medida socioeducativa e a pena, recomenda que cada caso seja apreciado pela autoridade judiciária da execução, ouvindo-se os representantes do Ministério Público e da defesa, anteriormente.

Outro aspecto a ser ponderado, diz respeito ao fato de que o tempo de prisão cautelar não convertida em pena privativa de liberdade deva ser descontado do prazo de cumprimento da medida socioeducativa (art. 46, §2º, da Lei do SINASE). Logo, toda privação de liberdade que o socioeducando tiver, seja internação provisória, prisão cautelar e/ou preventiva, deverá ser computada como integrante da medida privativa de liberdade que lhe foi aplicada pelo juízo do processo de conhecimento, devendo tal análise ser realizada pela autoridade judiciária da execução.

A Lei do SINASE prevê que a medida socioeducativa deverá ser extinta pela condição de doença grave, que torne o adolescente incapaz de submeter-se ao cumprimento da medida (art. 46, IV, da Lei do SINASE c/c art. 112, §§1º e 3º, do ECA).

A medida socioeducativa tem uma finalidade bem destacada, no sentido de viabilizar a ressocialização do adolescente e/ou jovem adulto até 21 anos de idade, mediante construtos educacionais, profissionais, psicológico, fortalecendo o aprendizado do ser, conhecer, fazer e conviver, que colaborem para o desenvolvimento das suas relações sociais (consigo, seus familiares e comunitários) para o retorno livre das práticas infracionais.

Vê-se que se um socioeducando estiver com um problema de saúde mental e/ou qualquer doença grave que não lhe permita a submissão ao cumprimento da medida aplicada, alternativa não restará à autoridade judiciária que não seja a extinção. Por exemplo: um adolescente que pratica ato infracional, similar a roubo e, durante a fuga, recebe um tiro nas costas, ficando tetraplégico, em estado vegetativo, a medida socioeducativa não surtirá efeito algum, salvo o de incrementar o sofrimento.

Tem-se como imprescindível ilustrar que não se busca vingança com a aplicação da medida socioeducativa e sim, permitir o retorno do adolescente e/ou jovem que praticou ato infracional ao convívio em sociedade, em contexto diverso do que o conduziu à violação das normas sociais, mas, para isso, ele deverá se encontrar em condições de saúde para internalizar o conteúdo pedagógico contido na medida socioeducativa aplicada.

De igual forma, caso o adolescente tenha problemas de saúde mental, a depender do caso e da sua gravidade, a aplicação da medida socioeducativa só agravaria o seu quadro clínico e o colocaria juntamente com os demais socioeducandos e socioeducadores em situação de risco, sem deixar de mencionar a instabilidade que poderá ser produzida no alojamento em que todos eles se encontram.

Constatada a presença de um socioeducando que aparente possuir doença grave que o impeça de se submeter à medida socioeducativa, tal fato deve ser comunicado de imediato à autoridade judiciária para que, tão logo seja comprovado o aludido quadro clínico, adote as medidas protetivas pertinentes, resguardando-se de logo a segurança do aludido adolescente e/ou jovem e de todas as demais pessoas que permanecem ao seu redor.

A Lei do SINASE, no seu art. 46, V, prevê genericamente que a medida socioeducativa poderá ser extinta em outras hipóteses previstas em lei. Assim, existem outras possibilidades de extinção da medida socioeducativa, além das delineadas expressamente no art.46, o que permite a interpretação analógica, usando a semelhança nos casos estabelecidos em legislação correlata, permitida por lei.

Algumas causas de extinção de medidas socioeducativas, além dos preconizados no art. 46, da Lei do SINASE, podem ser citadas, dentre elas: a) a aplicação de medida socioeducativa mais severa (arts. 42, §3º e 43, §4º, da Lei do SINASE); b) o atingir da idade de 21 anos (art.121, §5º, do ECA); c) o alcance do tempo máximo de cumprimento da medida (arts. 117, caput e 121, §3º, do ECA); d) a ocorrência da prescrição (art. 152, do ECA, art. 61, do Código de Processo Penal e arts. 107, IV; 109, IV e VI e 115, do Código Penal); e) a perda do caráter socializante da medida aplicada, citada por alguns doutrinadores. Cumpre, pois, tecer algumas considerações sobre as mencionadas causas extintivas.

Conforme já esposado anteriormente, após a avaliação do desenvolvimento do socioeducando no cumprimento da medida socioeducativa aplicada, precedida de audiência e avaliação técnica constante do processo, a autoridade judiciária poderá substituí-la por medidas socioeducativas mais ou menos graves (arts.42 e 43, da Lei do SINASE). Na hipótese de substituir uma medida de meio aberto, por uma privativa ou restritiva de liberdade, a de meio aberto substituída será extinta.

Outra hipótese de extinção imediata da medida socioeducativa, diz respeito ao fato do socioeducando atingir a idade de 21 anos (art.121, §5º, do ECA). Nessa hipótese, inclusive, prescindirá da manifestação da autoridade judiciária para o seu desligamento.

A extinção diz respeito ao socioeducando alcançar a idade de 21 anos e não como equivocadamente pensaram alguns, principalmente com o advento do novo Código Civil, no sentido de que ao alcançar 18 anos de idade, o socioeducando não seria mais responsabilizado pelas práticas infracionais, principalmente as medidas em meio aberto, desconsiderando o quanto disposto em lei especial atinente à matéria (arts.1º, 104 e 121, §5º, do ECA), que deve ser preponderante sobre norma geral, no critério de resolução de possíveis antinomias jurídicas no ordenamento interno pátrio, tudo isso sem deixar de mencionar que a matéria em apreço, seria infracional e não civil.

O STJ proferiu decisão, a Súmula n.605³, em que deixou patenteado que a idade limite para o cumprimento de qualquer medida socioeducativa seja 21 anos de idade.

Súmula nº 605:

A superveniência da maioridade penal não interfere na apuração de ato infracional nem na aplicabilidade de medida socioeducativa em curso, inclusive na liberdade assistida, enquanto não atingida a idade de 21 anos.

O Estatuto da Criança e adolescente, inclusive, preconiza que a liberação do socioeducando que atingir a idade de 21 anos será compulsória (art. 121, §5º, do ECA), no entanto dispõe §6º, do mesmo artigo que em qualquer hipótese a desinternação será precedida de autorização judicial, ouvido o Ministério Público.

Em que se mensure tal fato acima noticiado, o art. 19, da Resolução n. 165, do CNJ estabelece que a liberação quando completados os 21 (vinte e um) anos independe de decisão judicial.

Verifica-se que existe uma aparente antinomia jurídica entre as normas primárias, a norma administrativa da Resolução do CNJ, no seu art.19, e a especial de direito público e hierarquicamente superior à primeira, o ECA, no seu art. 121, §6º, que determina que em qualquer hipótese de desinternação seja precedida de autorização judicial, ouvido o

3. Súmula 605, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 14/03/2018, DJe 19/03/2018.

Ministério Público, por seu representante. Assim, pelo critério hierárquico de resolução de conflitos de normas no âmbito interno do ordenamento jurídico pátrio, o quanto delineado no ECA deverá preponderar em face do quanto contido na Resolução em comento.

Na hipótese retro noticiada, por força de lei (art. 121, §6º, do ECA), está preconizado que nas medidas de internação, o juiz deverá ser comunicado com antecedência para se manifestar sobre a desinternação, ouvindo o representante do Ministério Público. Já em relação às demais medidas socioeducativas, os socioeducandos serão liberados imediatamente, desligados do cumprimento da medida, tão logo, completem 21 anos de idade, independente da autoridade judiciária, comunicando-a em seguida, caso ainda não tenha feito, muito embora o ideal fosse que a circunstância fático-jurídica fosse comunicada com antecedência razoável, até para apreciar a possibilidade de aplicação e/ou inserção de medidas protetivas ou emancipatórias.

Por outro viés, existe o abalizado entendimento de Carvalho (2020), no sentido de que a liberação deva ser compulsória, tão logo o jovem complete vinte e um anos, não podendo cumprir sequer um dia a mais de medida após ter completado a idade em comento, sob pena de violação dos ditames contidos no art. 121, §5º, da Lei n. 8.069/90, em sintonia com o art. 19, da Resolução n. 165, do CNJ, com previsão de responsabilização do gestor do sistema, nos moldes do quanto delineado no art. 234, da Lei n. 8069/90. Acredita-se que deva ser tal entendimento mais consentâneo e o que preponderará.

Outra circunstância de extinção da medida socioeducativa está prevista no art. 121, §3º, do ECA, que ao cuidar da internação, quando disciplina que em nenhuma hipótese, o período máximo de internação excederá a três anos, fato que se aplica igualmente à semiliberdade (art. 120, §2º, do ECA) e à liberdade assistida (arts. 118 e 119, ECA).

Não é demasiado recordar que o prazo de três anos poderá não ser o máximo de cumprimento da medida socioeducativa aplicada, implicando obrigatoriamente na extinção da pretensão punitiva e/ou executória do Estado, posto que não se configure como pena, nos termos preconizados no Código Penal.

Assim, um socioeducando que esteja, por exemplo, cumprindo medida socioeducativa de internação, atingido que seja o limite de três anos, nos moldes do quanto delineado no art. 121, §4º, do ECA, deverá ser liberado, colocado em regime de semiliberdade ou de liberdade assistida.

O socioeducando que cumpre internação, concluído que seja o período de três anos, poderá ver a sua medida extinta ou obter progressão para semiliberdade ou liberdade assistida. Portanto, evidenciado nos autos que o socioeducando careça da internalização do conteúdo pedagógico contido na semiliberdade ou na liberdade assistida, a substituição é o que se dará e não a extinção. De igual modo, dar-se-á com a semiliberdade, podendo

ocorrer a substituição para liberdade assistida ou liberação do seu cumprimento (arts. 120, §2º e 121, §§ 3º e 4º, todos do ECA, c/c art. 46, inciso V, da Lei do SINASE).

A medida de prestação de serviços à comunidade possui um diferencial no que pertine ao período máximo de cumprimento, em relação às privativas de liberdade e a liberdade assistida, posto que consista na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais. Assim, prestados que sejam os serviços, no tempo estipulado, a medida deverá ser extinta (art. 117, do ECA, c/c art. 46, V, da Lei do SINASE).

OUTRA MODALIDADE DE EXTINÇÃO DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA, DIZ RESPEITO À PRESCRIÇÃO

Cumpra inicialmente asseverar que o acolhimento da possibilidade da prescrição como forma de extinguir a medida socioeducativa não é assunto pacífico e enseja entendimentos diversos.

A Súmula n.338, do STF, acolhendo construção jurisprudencial do STJ, reconheceu que a prescrição penal é aplicável às medidas socioeducativas. Em que se mensure o destaque para a postura ativa, do mencionado Tribunal, apreciando tema que não era contemplado nas normas pertinentes, Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei do Sinase, tem-se algumas ressalvas à aludida decisão.

A prescrição, segundo Gomes (2007), é a perda do direito de punir do Estado (do *ius puniendi* concreto ou da pretensão executória) em virtude de sua inércia e do transcurso do tempo, relativa à possibilidade de aplicar a pena ou de executá-la, nos termos definidos na sentença, ficando submetida a determinado tempo. Isso implica dizer que, salvo as exceções previstas na Constituição Federal, art. 5º, incisos XLII (racismo) e LXIV (ação de grupos armados contra o Estado Democrático), não pode o indivíduo que praticou determinado crime permanecer por tempo indefinido, sem a punição pelo seu ato, por negligência do Estado e se tal fato se der, o processo será extinto, por força da ocorrência da prescrição, nos termos do art. 107, V e seguintes, do Código Penal pátrio.

A prescrição é um instituto de direito material, previsto no Código de Direito Penal, sem disposição pertinente no Código de Processo Penal (Gomes, 2007; Prado, 2010) e/ ou no Direito da Criança e do Adolescente (Rosa, 2007; Veronese, 2015; Araújo e Siqueira Neto, 2013; de Paulo, 2006; Digiácomo). Ademais é matéria de ordem pública, com possíveis efeitos sobre a ação penal e a condenação do acusado.

Por força de lei, conforme visualizados no art. 109 e seguintes, do Código Penal, a prescrição regula-se pela pena aplicada, o que inexistente na seara juvenil, posto que a

responsabilização aplicada a adolescente pela prática de ato infracional, similar a crime ou contravenção penal (art. 103, ECA), seria medida socioeducativa, com objetivos diversos da pena aplicada ao adulto (art. 1º e parágrafos, da Lei do SINASE).

A pena é a consequência natural imposta pelo Estado-Juiz quando alguém pratica uma infração penal (Grecco, 2007; Queiroz, 2015), constituindo-se na principal consequência do fato punível, isto é, típico, ilícito e culpável, com finalidades de reprovação e prevenção do crime, nos termos do art. 59, do Código Penal pátrio.

As penas além de serem aplicadas a pessoas maiores de 18 anos que praticaram crimes, imputáveis à época, possuem, também, prazos determinados para o seu cumprimento, permitindo a apreciação da prescrição (arts. 59, 109 e seguintes, do Código Penal). Além disso, a sua finalidade retributiva é preponderante, no sentido de que a punição ao indivíduo que praticou o crime como espécie de pagamento ou compensação pelo mal produzido.

A medida socioeducativa, no plano ideal, é destinada aos adolescentes, tendo em sua intencionalidade, um caráter educativo e punitivo, com ênfase na sua preparação para o convívio social (Costa, 2006), provido de uma natureza acentuadamente pedagógica (art.11, I, da Lei n.12594/2012), propiciando um caminho mais digno e humano à sua vida, longe da realidade que contribuiu para o desvio do curso de sua evolução social e pessoal (TEIXEIRA, 2006; COSTA, 1997).

A medida socioeducativa, muito embora seja uma resposta concedida pelo Estado, em face de um ato infracional que contém um desvalor social, é um mecanismo de controle social, com regras próprias, previstas no Direito da Criança e do Adolescente, com sistema de responsabilização adequado, qual seja o sistema nacional de atendimento socioeducativo (SINASE), diverso do sistema penal.

O art.152, do ECA, estabelece que aos procedimentos regulados nesta Lei aplicam-se subsidiariamente as normas gerais previstas na legislação processual pertinente.

O Código de Processo Penal, por sua vez, preceitua no art. 61 que em qualquer fase do processo, o juiz, se reconhecer extinta a punibilidade, deverá declará-lo de ofício.

O ECA (arts. 1º ao 6º; 103; 104; 112 a 125; 184 a 189) e a Lei do SINASE (arts. 1º e parágrafos, 11, I; 35; 42 a 46) têm regras próprias para a extinção das medidas socioeducativas, equacionando a responsabilização pelo ato infracional praticado e o conteúdo pedagógico, garantido plenamente pela Constituição Federal (art. 228), logo não se depreende como coerente no ordenamento jurídico pátrio, a combinação do art. 152, do ECA, com o art. 61, do Código de Processo Penal pátrio e, a partir de tal raciocínio, trazer ao direito da criança e adolescente normas de direito material penal, sem amparo legal que permita tal ilação.

Outro aspecto a ser considerado em relação à prescrição ser utilizada para extinção das medidas socioeducativas, diz respeito à natureza jurídica diversa desta em relação à pena, posto que aquela, em geral, não possui prazo determinado para seu cumprimento, o que torna também inadequada a correlação entre a quantidade (ou qualidade) de pena prevista pela Lei Penal, impossibilitando tal análise, nos termos seus arts. 109 e seguintes.

Fixou-se, pela Súmula n.338, do STF, que a prescrição seria aplicável às medidas socioeducativas, tomando por limite, o prazo de três anos, o máximo para o cumprimento de medida socioeducativa privativas de liberdade e liberdade assistida (art. 121, §3º, do ECA).

Como estabelecer tal prazo, se as necessidades do socioeducando é que nortearão cumprimento da medida? Um adolescente, com doze anos de idade, poderá ficar até nove anos, cumprindo medida socioeducativa, caso necessite, nos termos do art. 121, §4º, do ECA, em sintonia com os ditames dos arts. 42 e 43, da Lei do SINASE.

Conforme esposado acima, expirado o prazo máximo de três anos, previstos para a internação, poderá o socioeducando ser colocado em regime de semiliberdade e completados os mesmos três anos, agora já na semiliberdade, a lei não veda a sua inserção na liberdade assistida, ao revés, permite, hipótese em que terá a sua extinção, possivelmente, pelo completar de vinte e um anos de idade, antes de findar o cumprimento da medida socioeducativa aplicada (arts. 120, 121, §§ 3º ao 5º, do ECA, c/c arts. 42, 43 e 46, V, da Lei do SINASE).

Visualiza-se que, muito embora, não se possa falar em prescrição no que diz respeito à medida socioeducativa, considerando o quanto preconiza o ECA e a Lei do SINASE, deve-se considerar, conforme Santos e Digiacomo (2009), que o prolongado decurso do tempo, sem a devida responsabilização do socioeducando, por parte do Estado, acarreta a perda do caráter socioeducativo da medida, e por força do disposto nos arts. 1º, 3º e 6º, do ECA, c/c arts. 11, I e 46, V, da Lei do SINASE, consistindo tal hipótese outra forma possível de extinção da medida.

Os ditames acima evidenciados são mais consentâneos com o conteúdo da medida socioeducativa, permitindo a sua extinção pela perda do objeto, garantindo que inexistam responsabilização do socioeducando, quando não o seria o adulto, em sintonia com o item 54, das Diretrizes de RIAD e com os princípios constitucionais da segurança jurídica, justa medida, igualdade de tratamento, razoabilidade e proporcionalidade.

Acredita-se que o magistrado, ao invés de apreciar a ocorrência ou não da prescrição, deverá aferir se o prolongado decurso do tempo entre o momento da prática do ato infracional e o início ou reinício da execução da medida já fez desaparecer o caráter pedagógico contido na medida e, por via de consequência, a perda do seu objeto

socioeducativo, não justificando mais o seu cumprimento, extinguindo-a.

Como bem assevera Bandeira (2006), parte considerável da doutrina nacional e da jurisprudência, inclusive do STJ, insiste em não reconhecer a tutela jurisdicional do Estatuto aplicada aos adolescentes em circunstância de prática de ato infracional e/ou de cumprimento de medida socioeducativa, negando-lhes a sua autonomia científica, sustentando a ocorrência da prescrição com relação às medidas socioeducativas, amparada na violação do princípio da igualdade, no caráter punitivo da medida socioeducativa, possuindo as mesmas características da pena, fazendo com que seja aplicado um tratamento mais severo e rigoroso ao adolescente, fato tido como inaceitável.

O tema prescrição em matéria de medida socioeducativa, como dito, não é pacífico e existem entendimentos jurisprudenciais em ambos os sentidos, uns entendendo possível, outros negando tal acolhimento.

Para além do quanto já esposado, corroboram outras reflexões no sentido de que não seja possível a aplicação da prescrição em sede de medidas socioeducativas, devido a diversos outros aspectos a serem considerados.

O primeiro a ser ponderado, diz respeito ao conteúdo pedagógico da medida socioeducativa e o Estado não pode prescindir de prestar o devido cuidado ao Adolescente. A natureza sancionatória da medida socioeducativa não se adequa à realidade do aplicado no âmbito prisional que é meramente retributivo-punitivo.

Os dispositivos constantes do Estatuto da Criança e do Adolescente se referem à aplicação de medidas socioeducativas e não a crimes, razão pela qual não há que se falar da ocorrência da prescrição, devido ao caráter ressocializante, protetivo e educativo contido na medida a que o Estado, sem motivo justificado, não pode se furtar do seu dever de ofertar ao socioeducando a resposta sociopedagógica adequada, enquanto esta ainda se fizer necessária (art.113 c/c art.99, ECA).

O segundo item a ser ponderado diz respeito ao fato de que o Estatuto da Criança e Adolescente cuida dos seus Direitos Fundamentais e é uma norma de direito público e, em assim sendo, os seus ditames terão que ser expressos no conteúdo normativo, o que não acontece.

O Estatuto da Criança e do Adolescente não prevê a hipótese de prescrição em matéria de medida socioeducativa. Ademais, cumpre registrar que os adolescentes contam atualmente com a novíssima Lei do SINASE que trata da execução das medidas socioeducativas e dentre as hipóteses de extinção das medidas, não contempla a possibilidade de prescrição.

O ditame contido no art. 152 do ECA ilustra que aos procedimentos regulados nesta Lei aplicam-se subsidiariamente as normas gerais previstas na legislação processual

pertinente, diz respeito à regra processual e a prescrição é material, logo não há como se realizar uma interpretação extensiva, ante o cotejar de normas claras em que o legislador deixou bem evidenciado o seu alcance.

O mesmo argumento esposado no parágrafo anterior, vale para a interpretação do quanto disciplinado no art. 226, do ECA, que preconiza a aplicação aos crimes definidos no estatuto infanto-juvenil as normas da Parte Geral do Código Penal e, quanto ao processo, as pertinentes ao Código de Processo Penal. Assim, as normas da Parte Geral do Código Penal serão utilizadas para os crimes previstos no ECA (art. 228 e seguintes), deixando clara impossibilidade de utilização das normas gerais do Código Penal e, dentre elas, a prescrição, para assuntos diversos do quanto asseverado no art. 226.

Outro ponto a ser considerado diz respeito à impossibilidade de se definir o quantitativo da medida socioeducativa concretamente e abstratamente para análise prescricional, até porquanto, ela será definida conforme a evolução do socioeducando no seu cumprimento, o que impossibilita tal juízo *a priori*.

Não se deve perder de vista, inclusive, que em virtude da possibilidade de progressão e regressão das medidas aplicadas, não há como se estabelecer o máximo concretamente em três anos, como desejam alguns.

Acredita-se que inexista regra facultando a utilização da prescrição em relação às medidas socioeducativas, mas existem princípios que podem ser ponderados que estão previstos no art. 35, I, V, VI, VII e IX, da Lei do SINASE, o que permitirá a resolução do aludido impasse, em sintonia com os princípios do interesse superior, prioridade absoluta da criança e do adolescente, razoabilidade, proporcionalidade e o da dignidade da pessoa humana, assim dispostos:

Art. 35. A execução das medidas socioeducativas reger-se-á pelos seguintes princípios:

I - legalidade, não podendo o adolescente receber tratamento mais gravoso do que o conferido ao adulto;

(..) V - brevidade da medida em resposta ao ato cometido, em especial o respeito ao que dispõe o art. 122 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

VI - individualização, considerando-se a idade, capacidades e circunstâncias pessoais do adolescente;

VII - mínima intervenção, restrita ao necessário para a realização dos objetivos da medida;

(...) IX - fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo.

Filia-se ao entendimento esposado por Moraes e Ramos (2019), no sentido de que a Lei do SINASE ao não contemplar a prescrição e prevê a realização da finalidade da medida

socioeducativa, como causa de sua extinção, fortaleceu o entendimento de que o critério biológico, o prazo para o cumprimento até vinte um anos de idade, previsto no art. 121, §5º, do ECA, aliado à perquirição quanto à necessidade e utilidade do processo socioeducativo, são os únicos fatores aos quais estão atrelados o julgador na matéria infracional, sendo descabida, por conseguinte, a prescrição como forma de extinção.

Em se mensure o entendimento esposado no sentido de que a prescrição não seja um meio adequado para a extinção das medidas socioeducativas, o seu uso tem se consolidado e implicará no mesmo resultado do instrumento adequado tecnicamente para a perda do caráter socioeducativo pelo prolongado decurso de tempo, sem a devida responsabilização do socioeducando por parte do Estado, nos moldes do quanto preconizado nos arts. 1º, 3º e 6º, do ECA, c/c arts. 11, I e 46, V, da Lei do SINASE.

DA BUSCA E APREENSÃO DE SOCIOEDUCANDO

A Lei do Sinase, no seu art. 47, estabelece que o mandado de busca e apreensão do adolescente terá vigência máxima de seis meses, a contar da data da expedição, podendo, se necessário, ser renovado, fundamentadamente.

Vê-se que se o socioeducando, caso descumpra a medida socioeducativa e protetiva, desde que cumuladas, poderá receber a determinação da sua busca e apreensão, por parte do juízo da execução.

Não há que se confundir com o mandado de busca e apreensão previsto no art. 184, §3º, do ECA, posto que este diz respeito ao processo de conhecimento, na hipótese de que não tenha sido localizado o adolescente, a autoridade judiciária expedirá mandado de busca e apreensão, determinando o sobrestamento do feito, até a efetiva apresentação.

Como bem assevera Ramidoff (2017, p.137):

Na hipótese do §3º, do art. 184 da Lei n.8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o mandado judicial de busca e apreensão do adolescente é destinado ao prosseguimento da instrução socioeducativa por meio da efetiva apresentação do jovem, inclusive, com a possibilidade jurídico-legal de suspensão do procedimento especial instaurado para apuração do ato infracional.

Expedido que seja o mandado de busca e apreensão do socioeducando, começando o seu prazo de seis meses a contar da data da expedição, caso seja necessário, outro só poderá ocorrer, com decisão fundamentada por parte do juízo.

O art. 47, da Lei do SINASE não restringe a renovação em termos quantitativos, podendo a Autoridade Judiciária, fazê-lo, fundamentadamente, quando for necessário, nas hipóteses em que persista o caráter socializante da medida aplicada.

A regulamentação esposada no art. 47, da Lei do SINASE, evita situações

paradoxais decorrentes da inoperância dos órgãos estatais, bem assim os “efeitos colaterais” completamente dissociados das orientações principiológica da doutrina da proteção integral (RAMIDOFF, 2017).

DA REVISÃO JUDICIAL DE SANÇÃO DISCIPLINAR

O art. 48 da Lei do SINASE, por sua vez, preconiza que os representantes da defesa, do Ministério Público, o próprio socioeducando e, na hipótese de serem adolescentes, seus pais ou responsável poderão postular a revisão judicial de qualquer sanção disciplinar aplicada, podendo a autoridade judiciária suspender a execução da sanção até decisão final do incidente.

A resolução n.165, art. 20, §2º, do CNJ, estabelece uma atenção especial por parte do juiz da execução ao regimento disciplinar de cada unidade de atendimento socioeducativo, quando determina que deva verificar, na fiscalização, se os estabelecimentos de internação e semiliberdade possuem regimento disciplinar (art. 71 da Lei do SINASE, de 18 de janeiro de 2012) e se este é de conhecimento dos internos, de seus pais ou responsáveis e do defensor, e se garante ampla defesa ao adolescente.

Assim, considerando que toda e qualquer pessoas acusada têm direito ao contraditório e à ampla defesa, com os meios e recursos inerentes em processo judicial ou administrativo, não pode o socioeducando sofrer sanção disciplinar e não ter o direito à revisão do decidido por quem de direito, pela autoridade judiciária, com exercício na execução, até porquanto, a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário toda e qualquer lesão ou ameaça a direito (art. 5º, incisos XXXV e LV, da CF/88).

Postulada a revisão da sanção disciplinar, depois de ouvida à autoridade colegiada que aplicou a sanção e havendo provas a produzir em audiência, caberá ao magistrado na forma do § 1º do art. 42, da Lei do SINASE, designar a realização de audiência que será instruída com o relatório da equipe técnica do programa de atendimento sobre a evolução do plano de que trata o art. 52 desta Lei do SINASE e com qualquer outro parecer técnico requerido pelas partes, deferido pela autoridade judiciária (art. 48, §1º, da Lei do SINASE).

O art. 48, da Lei do SINASE, não estabelece qual a fase específica do procedimento disciplinar para ser solicitada ao juiz da execução a revisão da sanção, mas considerando que a força normativa da Constituição (Canotilho, 1993) e que a leitura da norma infraconstitucional tem que ocorrer da forma que melhor realize o sentido e o alcance e fins constitucionais a ela subjacentes (Barroso, 2019), acredita-se que poderá ser a qualquer momento, a partir da sua instauração.

Consoante Araújo e Siqueira Neto (2013), dois tipos de hipóteses podem ensejar a revisão judicial, as questões de direito que prescindem de provas em audiência e as de

fato e de direito que poderão ensejar ou não a produção de provas em audiência, tudo isso, em autos próprios, em incidente de execução, apensados aos relativos à medida socioeducativa aplicada.

Todos os procedimentos disciplinares devem ser encaminhados ao juízo da execução e colacionados aos autos relativos ao cumprimento da medida socioeducativa para avaliação das necessidades pedagógicas dos socioeducandos.

Infelizmente, conforme Carvalho (2020), quando o juízo da execução tem ciência da sanção disciplinar, a punição já aconteceu, muitas vezes se dá, antes da deliberação da comissão disciplinar instaurada para a devida e formal apuração do fato.

Não se pode perder de vista, como geralmente acontece em muitos procedimentos administrativos, por desconhecimento e/ou desconsideração das normas, por parte da comissão disciplinar processante, que ocorram muitas violações ao amplo direito de defesa e a contrariar o que foi dito em relação ao socioeducando, acusado no processo disciplinar.

Os socioeducandos, acusados no procedimento disciplinar, em muitas situações, sequer têm conhecimento do seu direito de pedir revisão da sanção disciplinar ao juiz da execução (arts. 48 e 49, V, ambos da Lei do SINASE, c/c art. 124, II, do ECA) e, em alguns casos, têm pelo medo de fazê-lo, temendo represálias de integrantes das unidades do atendimento socioeducativo, tanto de agressão, quanto de que sejam inseridas informações pejorativas nos seus relatórios, dificultando as substituições das medidas aplicadas, por menos severas.

Exemplifica muito bem Carvalho (2020), quando relata que em suas experiências, não há laudo de constatação de substância entorpecente em nenhum inquérito disciplinar, logo desprovido de materialidade, o que ensejaria a nulidade do processo disciplinar.

Nunca é demasiado recordar que será necessário constar do processo de revisão disciplinar, o plano individual de atendimento e/ou relatórios do socioeducando, para que permita uma análise mais acurada por parte do Juízo.

Acolhida que seja a pretensão submetida ao juízo da revisão da sanção disciplinar, será a mesma anulada e, em caso contrário, será mantida e homologada a sanção disciplinar, constando tal apreciação judicial nos autos da execução da medida socioeducativa.

Por outro lado, é vedada a aplicação de sanção disciplinar de isolamento ao adolescente interno, exceto seja essa imprescindível para garantia da segurança de outros internos ou do próprio adolescente a quem seja imposta a sanção, sendo necessária ainda comunicação ao defensor, ao Ministério Público e à autoridade judiciária em até 24 (vinte e quatro) horas (art. 48, §2º, da Lei do SINASE). O art. 125, do ECA reforça o caráter protetivo do Estado de adotar as medidas mais adequadas de contenção e segurança, zelando pela integridade física e mental dos internos, em perfeita sintonia com o art. 48,

§2º, da Lei do SINASE.

Acredita-se que, conforme Ramidoff (2017), a sanção disciplinar de isolamento ao adolescente também tem pertinência para garantia de segurança aos dirigentes, prepostos, educadores e membros da equipe técnica que diretamente realizam o acompanhamento da medida socioeducativa. Tal garantia guarda conexão com o princípio da isonomia, amparado na Constituição pátria, que preconiza a igualdade sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (art. 5º, da CF/88).

Verifica-se, por conseguinte, que os ditames das Leis infanto-juvenis, nacionais e internacionais, em sintonia com o quanto preconizado na Constituição Federal (1988), preconizam a responsabilização dos socioeducandos pelas práticas dos atos infracionais, com medidas socioeducativas que, para além da natureza sancionatória, priorizem o conteúdo pedagógico, por intermédio de procedimentos adequados a tal finalidade, que permitam a emancipação cidadã, sem violações de direitos, garantindo-lhes a proteção integral, mas muito precisa ser refletido e colocado em prática.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Marcos. **Atos infracionais e medidas socioeducativas**: uma leitura dogmática, crítica e constitucional. Ilhéus: Editus, 2006.

BRASIL. Casa Civil. **Constituição (1988)**. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 maio 2019.

_____. Casa Civil. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 29 maio 2019.

_____. Casa Civil. Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012. **Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm>. Acesso em: 29 maio 2019.

_____. Casa Civil. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em 29 maio 2019.

_____. Casa Civil. Decreto-Lei n. 2848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em 29 de maio de 2019.

_____. Casa Civil. Decreto-Lei n. 3689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em 29 de maio de 2019.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 165, de 16 de novembro de 2012. **Dispõe sobre normas gerais para o atendimento, pelo Poder Judiciário, ao adolescente em conflito com a lei no âmbito na internação provisória e do cumprimento das medidas socioeducativas.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=1640>>. Acesso em: 29 maio 2019.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 191, de 25 de abril de 2014. Altera a Resolução CNJ n. 165/2012, que **dispõe sobre normas gerais para o atendimento, pelo Poder Judiciário, ao adolescente em conflito com a lei no âmbito da internação provisória e do cumprimento das medidas socioeducativas.** Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2000>>. Acesso em 29 maio 2019.

CARELLI, Andrea Mismotto (Org.). **DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO.** Belo Horizonte: CEAF. DIPE, 2014. Disponível em: <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1214/TEXT0%20REVISTA%20SINASE.pdf?sequence=1>. Acesso em: 30 jul.2019.

CARVALHO, Márcio Pinho. **Execução de medidas socioeducativas.** Rio de Janeiro: Editora Processo, 2020.

COSTA, Antonio Carlos Gomes. Natureza e essência da ação socioeducativa. In: ILANUD; ABMP; UNFPA (orgs). **Justiça adolescente e ato infracional:** socioeducação e responsabilização. São Paulo: ILANUD, 2006.

COSTA, Rafael de Oliveira; BUZETTI, Bruno Starke. Da inconstitucionalidade do art. 45, §2º, da Lei n. 12.594/2012. In: KIM, Richard Pae; SARAIVA, João Batista Costa (Coord.). **Revista de Direito da Infância e Juventude** – REID. –vol. 3. – São Paulo: Associação Brasileira de Magistrados, Promotores e Defensores Públicos da Infância e Juventude, 2014.

Diretrizes de RIAD. Disponível em: < <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1075.html>>. Acesso em 29 maio 2019.

FULLER, Paulo Henrique Aranda. **Estatuto da criança e do adolescente comentado.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

GOMES, Luiz Flávio (Coord). **Direito Penal:** parte geral. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal:** parte geral. -8 ed.rev.ampl.atual.- Niterói, RJ: Impetus, 2007.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Adolescente e ato infracional:** medida socioeducativa é pena? -2.ed.- São Paulo: Malheiros, 2012.

PAULA, Paulo Afonso Garrido. Ato infracional e natureza do sistema de responsabilização. In: **Justiça, adolescente e ato infracional:** socioeducação e responsabilização. São Paulo: ILANUD, 2006.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de direito penal brasileiro:** parte geral: arts. 1] a 120. -9.ed.rev.atual. ampl.- São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2010.

QUEIROZ, Paulo. **Curso de direito penal:** parte geral. -11.ed.rev.ampl.atual.- Salvador: Eitora JusPodivm, 2015.

ROSA, Alexandre Morais. **Introdução crítica ao ato infracional**: princípios e garantias constitucionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ROSA, Rodrigo Zoccal. **Das medidas socioeducativas e o ato infracional**: do eca ao sinase. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente em conflito com a lei**: da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade juvenil. – 3.ed.rev.ampl.- Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

_____. **Compêndio de direito penal juvenil**: adolescente e ato infracional. -3.ed.- Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p.188.

SIQUEIRA NETO, Lélío Ferraz de et al. **Manual prático das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude**: adolescente em conflito com a lei. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva, 2012, p. 188 e ss.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito penal juvenil e responsabilização estatutária**: elementos aproximativos e/ou distanciadores? : o que dia a Lei Sinase: a inimputabilidade penal em debate. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

VOPI, Mario (Org.). **O adolescente e o ato infracional**. -10.ed.- São Paulo: Cortez, 2015.

DOS DIREITOS INDIVIDUAIS

Data de aceite: 18/01/2023

Andrea Ariadna Correia

Marcela Venieris Santos

O ordenamento jurídico brasileiro assegura o pleno exercício dos direitos fundamentais a todos os indivíduos, reservando-se à prerrogativa de restringir parcela de certos direitos de maneira excepcional e previamente discriminada.

No que concerne aos adolescentes, indivíduos que se encontram em condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, consoante caráter protetivo e ideologia desenvolvimentista na qual se pauta o Estatuto da Criança e do Adolescente, esses indivíduos também gozam plenamente de direitos fundamentais, estejam eles, ou não, cumprindo medida socioeducativa.

Nesse sentido, Novaes (2018, p. 35), ao tratar sobre os direitos fundamentais dos adolescentes ressalta que: “O ECA, abraçando a política da proteção integral, contribui de forma crucial para assentar

direitos fundamentais destas pessoas em processo de desenvolvimento, afastando o punitivismo autoritário”. A partir do pensamento de outros estudiosos – Vicentin (2006), Liberati (2002) e Mendes (2006) –, Novaes apresenta outros aspectos positivos do ECA, a saber: assegurar “o direito ao exercício da cidadania por crianças e adolescentes, ao tempo em que coíbe as respostas sociais irrazoáveis”; “afastar a imputação de patológicos sociais aos adolescentes infratores” e; “somar-se à condição jurídica de sujeito de direitos e à condição política de absoluta prioridade” (ibidem, p. 35).

À luz do referido Estatuto e sua principiologia embasante, temos evidenciada, no ordenamento pátrio, uma preocupação específica com a criança e o adolescente, que se traduz, dentre outros aspectos, em intervenções estatais voltadas a essas categorias, como, por exemplo, na previsão de acompanhamento multidisciplinar como ferramenta de

auxílio para uma intervenção *a posteriori*, quando se fala no cumprimento de medidas socioeducativas.

No que concerne ao tema, é preciso pontuar, primeiramente, que os pressupostos da aplicação de medidas socioeducativas e a teleologia do instituto se relacionam com a conscientização do adolescente a respeito do rechaço social da prática de atos infracionais e ao amparo estatal tardio ao adolescente, decorrente da omissão pretérita do Estado em assegurar adequada e efetivamente os direitos fundamentais do adolescente, tendo as referidas Medidas, por conseguinte, um caráter pedagógico, em tese, visando ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários do jovem. Inclusive, a medida socioeducativa eventualmente aplicada deve atender ao trinômio “necessidade, proporcionalidade e adequação”, buscando-se, no caso concreto, a medida mais eficaz e menos invasiva capaz de alcançar os fins a que se dirige o instituto.

Muito embora haja previsão de diversos direitos da criança e do adolescente no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e no artigo 4.º do Estatuto da Criança e do Adolescente, que concretizaram o acolhimento da doutrina da Proteção Integral pelo ordenamento jurídico brasileiro, serão detalhados, no presente capítulo, os direitos individuais no contexto da Lei do SINASE, previstos em seu capítulo III, para melhor entender o objeto de estudo da pesquisa (BRASIL, 1988; 1990a; 2012).

O capítulo III da Lei do SINASE trata a respeito dos direitos individuais dos adolescentes e jovens no cumprimento de medidas socioeducativas. Direitos estes, que, em sua maioria, já encontram previsão no Estatuto da Criança e do Adolescente, ou, cujas bases se fundamentam na Constituição Federal e na legislação supraconstitucional. Vela ressaltar que se referem a direitos extensivos aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, seja em quaisquer das modalidades previstas na Lei do SINASE. Assim, o artigo 49 do diploma inaugura o capítulo, trazendo em seu *caput* a previsão de que os direitos ali elencados dizem respeito, especificamente, ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa.

Um ponto digno de nota é que, apesar do referido artigo se reportar ao termo “adolescente”, tais direitos se estendem, também, aos jovens, uma vez que o ECA é aplicável até que se completem 21 anos de idade. Nessa seara, temos também a Súmula 605 do STJ, que dispõe especificamente sobre a continuidade do cumprimento de medida socioeducativa pelo jovem até completar 21 anos:

Súmula 605: “**A superveniência da maioridade penal não interfere** na apuração de ato infracional nem **na aplicabilidade de medida socioeducativa em curso, inclusive na liberdade assistida, enquanto não atingida a idade de 21 anos.**” (STJ, 2018, n. p.: grifos nossos).

Dito isso, passar-se-á à análise detalhada de cada inciso do Art. 49 da Lei do SINASE, iniciando-se pelo inciso primeiro, que dispõe ser direito do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa “ser acompanhado por seus pais ou responsável e por seu defensor, em qualquer fase do procedimento administrativo ou judicial” (BRASIL, 2012, n. p.).

Desse inciso, podem-se destacar dois princípios que fundamentam os direitos aí previstos: o da Participação e da Ampla Defesa e Contraditório. Os axiomas encontram fundamentação na Constituição Federal, artigos 227 e 227, §3.º, IV, assim como no Estatuto da Criança e do Adolescente, artigos 4.º, 100, 108, 110 e 111, além do artigo 40 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e de tratados internacionais (BRASIL, 1990b).

Inaugurando a análise do inciso, temos os direitos à Ampla Defesa e ao Contraditório, os quais não se limitam ao processo judicial, mas também aos procedimentos administrativos. Isso adquire especial relevo no contexto do cumprimento de medidas socioeducativas porque, nas unidades socioeducativas, existem normas de conduta, cujo descumprimento ensejará a aplicação de penalidades ao infrator. Todavia, isto apenas poderá ocorrer se, conforme apontado, a este adolescente for garantido o exercício do contraditório e da ampla defesa no bojo de um processo de natureza administrativa, caso em que deverá ser assistido não apenas por seu defensor, como também por seus genitores, ou responsável legal.

A garantia do acompanhamento por advogado assegura que o adolescente tenha todos os seus direitos respeitados, como o direito de não produzir prova contra si mesmo, de manter-se em silêncio, de não cumprir medida socioeducativa além do tempo previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, dentre outros.

Trata-se de avanço legislativo, porquanto, muito embora o ECA já trouxesse a previsão do direito ao acompanhamento por advogado, o inciso ora em comento deixa clara a necessidade da intervenção do defensor nos casos de procedimentos administrativos que podem levar à aplicação de sanção disciplinar.

Saraiva (2006), ao discutir o tema, relata que, a ideia dessa nova ordem, que é resultado da Convenção das Nações Unidas de Direitos da Criança e expressa no Estatuto, visa a garantir ao/à adolescente a que se atribui a prática de uma conduta infracional

[...] o asseguramento de todas as garantias processuais de que desfruta o imputado em processo penal de adultos, mais aquelas outras que são próprias da condição adolescente, daí porque ser este direito Penal Juvenil. Há que existir a percepção de que o Estatuto da Criança e do Adolescente impõe sanções, aptas a interferir, limitar e até suprimir temporariamente a liberdade dos jovens, há que se dar dentro do devido processo legal, sob princípios que são extraídos do direito penal, do garantismo jurídico e, especialmente,

da ordem constitucional que assegura os direitos de cidadania. (SARAIVA, 2006, p. 180).

Ainda a respeito do inciso I do Art. 49, temos que o direito ao acompanhamento pelos pais ou responsáveis em qualquer fase do procedimento está relacionado ao princípio da Participação, previsto no Art. 100, XII do Estatuto da Criança e do Adolescente, que prevê que os adolescentes e seus responsáveis têm direito a ser ouvidos e a participar nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção.

Temos o artigo 4.º do ECA, que assim dispõe:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990a, n. p.).

A presença da família no cumprimento de medida socioeducativa, portanto, se conforma em elemento essencial à consecução dos objetivos da medida. Nesse sentido, temos a disciplina de que, ao ingressar no sistema socioeducativo, faz-se necessária a construção do Plano Individual de Atendimento (PIA), não apenas pela equipe interdisciplinar responsável pela execução e acompanhamento da medida pelo adolescente, como também por ele e sua família.

Assim, a participação da família do adolescente no processo socioeducativo, por meio do Plano Individual de Atendimento, é de extremada relevância, não sendo admitido que seja um documento genérico. Por meio da história de vida do socioeducando, dos fatores relevantes para a prática infracional, pode-se elaborar um plano que atenda às suas reais necessidades, de forma a se alcançar os fins previstos na legislação. Isso, destarte, é uma manifestação do princípio da Individualização, que impõe a análise personalizada da vida comunitária, familiar e da personalidade do jovem no bojo da execução das medidas socioeducativas.

Passando-se à análise do inciso II do Art. 49 do diploma, temos o que segue:

II - ser incluído em programa de meio aberto quando inexistir vaga para o cumprimento de medida de privação da liberdade, exceto nos casos de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa, quando o adolescente deverá ser internado em Unidade mais próxima de seu local de residência. (BRASIL, 2012, n. p.).

Primordialmente, deve-se analisar este inciso com a ótica almejada pela ordem jurídica da Constituição de 1988 e pelo legislador que disciplinou a normatização infanto-juvenil, ou seja, deve-se ter em mente uma visão protetiva e priorizadora da não-internação do jovem. Isto é, deve-se ler o dispositivo em comento se afastando de uma lógica que preconize a criação de unidades como solução à proximidade da residência do socioeducando e,

ao contrário, priorizar a não-internação do adolescente sempre que possível, devendo o Estado empreender esforços no sentido de criar e investir em programas em meio aberto, viabilizando, materialmente, o Princípio da Excepcionalidade da Privação de Liberdade do Adolescente, consoante determina o Art. 121 do ECA.

Logo, a partir desse dispositivo é possível perceber que a inexistência de unidade, ou, até mesmo, de vagas em determinada unidade, para receber o adolescente sentenciado a cumprir medida de internação, já é suficiente para que ele seja incluído em programa de meio aberto, quais sejam, liberdade assistida ou prestação de serviço à comunidade.

Não obstante, o mesmo dispositivo legal ressalva que, quando da ocorrência de ato infracional cometido com grave ameaça ou violência à pessoa, tal direito poderá ser desconsiderado, com a possibilidade de ser o adolescente compelido a cumprir medida de internação em outro local, devendo ser o mais próximo de sua residência.

O óbice aqui, em verdade, é criado pela própria sistemática socioeducativa, na medida em que determina uma maior rigidez de tratamento a ser dispensado ao jovem ao excepcionar sua colocação em meio aberto no caso de atos cometidos com violência ou grave ameaça, o que, mais uma vez, revela sua aproximação com a lógica punitivista e retributiva que alicerça o Direito Penal e que, em tese, foge à dogmática infanto-juvenil.

Para além disso, a exceção prevista no dispositivo também parece ir de encontro ao Princípio da Individualização, porquanto determina, de antemão, a inviabilidade de flexibilizar o meio em que o jovem será colocado, impedindo que o juiz considere, conforme as condições pessoais do adolescente e do caso concreto, a medida mais adequada para a garantia dos fins pedagógicos que deveriam guiar o sistema socioeducativo.

Cumprida ainda destacar a outra temática relevante que permeia o inciso. Trata-se da convivência familiar, que no contexto do jovem internado em “unidade mais próxima do seu local de residência” e, portanto, fora do local em que reside, resta prejudicada, resultando em uma privação do jovem à convivência familiar. Isso, além de corresponder a uma violação a um dos direitos mais importantes da criança e do adolescente (Art. 4º do ECA), dizima uma das formas mais eficazes de concretizar um dos princípios que regem a execução das medidas socioeducativas de *per se*, segundo o discurso oficial e o que consta na legislação específica. De acordo com Araújo, Siqueira Neto e Albino,

O objetivo do legislador é dar concretude ao disposto no artigo 35, IX, que prevê a necessidade de fortalecimento dos vínculos familiares no processo socioeducativo, o que somente ocorrerá quando e quanto mais próximo o adolescente estiver do local onde residam seus familiares. (ARAÚJO; SIQUEIRA NETO; ALBINO, 2012, p. 33).

Sendo assim, temos o reconhecimento da importância da convivência familiar para o jovem e sua formação pessoal. Sobre o tema, Pratta e Santos (2007), citados por Nunes

e Garcia (2017), “consideram que a família é o primeiro grupo social do indivíduo, sendo vista como a unidade básica da interação social. Assim sendo, faz-se importante refletirmos que a família exerce um papel fundamental na vida dos adolescentes”.

Tratando a respeito da ineficácia do dispositivo em comento, analisemos as hipóteses de aplicação de medida de privação de liberdade. Veja-se o que reza o artigo 122:

Art. 122. A medida de internação só poderá ser aplicada quando:

I - tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência a pessoa;

II - por reiteração no cometimento de outras infrações graves;

III - por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta. (BRASIL, 2012, n. p.).

Da leitura do dispositivo legal retro, pode-se observar, portanto, que, o inciso II do Art. 49 da Lei do SINASE apenas se aplicaria aos incisos II e III acima transcritos. Contudo, a partir de pesquisa realizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, intitulada “Um Olhar Mais Atento” (CNMP, 2013), restou comprovado que o maior de número de práticas infracionais que justificam a internação ocorre, justamente, com violência ou grave ameaça, o que parece ser um contrassenso quanto à realidade fática e a disposição normativa, uma vez que, de maneira indireta, desrespeita o direito previsto no inciso I, qual seja, o acompanhamento da família, no cumprimento da medida, esvaziando o sentido desta norma.

Explico. Tratando da realidade do Estado da Bahia, por exemplo, tem-se apenas seis unidades socioeducativas de internação, sendo uma em Camaçari, uma em Feira de Santana, uma em Vitória da Conquista e três em Salvador, dentre as quais, a única feminina. Note-se que, dentre as seis unidades, cinco delas estão em um raio de 200 Km². A outra fica no centro-sul do Estado, a cerca de 503Km de Salvador.

Tomando por base que a maior parte dos adolescentes sentenciados pela prática de ato infracional compõem famílias de baixa renda, tem-se que a limitação do número de unidades no interior do Estado, associado ao distanciamento das unidades socioeducativas, implica, necessariamente, no afastamento desses adolescentes do convívio familiar, pois as famílias não dispõem de recursos para o deslocamento, ou, tampouco, de tempo para fazê-lo.

Assim, relacionando os incisos I e II do Art. 49 da norma e considerando que o princípio da convivência familiar tem base constitucional, a suposta excepcionalidade prevista no inciso II, que anui com a possibilidade de o adolescente cumprir medida em localidade diversa, por absoluta omissão do Estado em não dispor de vagas suficientes em unidades de internação (ou da própria unidade adequada), em nosso entender, fere

a Constituição Federal de 1988. Sem contar que o legislador deixou de contemplar a necessidade da adequação da medida ao adolescente, independente da prática infracional por ele praticada, limitando-se a prever exceção a direito, desrespeitando princípios elementares do Estatuto da Criança e do Adolescente e do próprio SINASE. Se o Estado não cumpre com o seu papel de garantir a existência de unidade socioeducativas em todo o seu território, ainda que sediadas por regiões, não pode o adolescente ser penalizado, sendo afastado de sua família, e sem que a sua situação pessoal seja considerada, de forma a assegurar-lhe o direito de cumprir medida mais branda.

Para encerrar a discussão do presente tópico, temos que ressaltar ainda que tal excepcionalidade prevista na lei parece ir de encontro aos princípios estabelecidos na própria lei, notadamente aquele insculpido no Art. 35, I, que prevê a impossibilidade de tratamento mais gravoso ao adolescente do que aquele dispensado ao adulto. Isso porque, conforme a Súmula Vinculante nº 56 do STF, vemos que ao infrator imputável que se encontra em regime mais gravoso não deverá permanecer neste regime pela simples falta de estabelecimento adequado. Veja: “A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS” (STF, 2016, n. p.).

Em assim sendo, a primeira parte do Art. 49, II, está consoante a aplicação do princípio em comento, contudo, a segunda parte da norma que prevê a exceção claramente cria uma punição ao adolescente em decorrência da omissão que o próprio Estado teve, revelando, outra vez, o punitivismo frente ao adolescente infrator. Se o adulto não deve permanecer em estabelecimento de regime mais gravoso pela inexistência de estabelecimento adequado, menos ainda poderia o adolescente ser impelido a ter que cumprir medida socioeducativa de privação de liberdade por ter cometido ato infracional com violência ou grave ameaça sem ter antes analisadas as circunstâncias concretas do caso.

Passa-se, agora, à análise do Art. 49, III, da Lei do SINASE: “III - ser respeitado em sua personalidade, intimidade, liberdade de pensamento e religião e em todos os direitos não expressamente limitados na sentença” (BRASIL, 2012, n. p.).

No que tange a este inciso, temos uma norma que afirma o direito de não-intervenção na esfera de autonomia do socioeducando, visando garantir-lhe que não haverá uma limitação indevida nas suas manifestações do ser e existir por conta da medida imposta, apenas nos ditames e restrições autorizados pelo ordenamento.

Pode-se falar, então, que o inciso III trata de direitos fundamentais ligados aos direitos da personalidade, assim como a respeito de liberdades, em suas diversas acepções. No que tange à primeira categoria, cumpre destacar que pela perspectiva constitucionalizante do ordenamento, o livre desenvolvimento da personalidade, que envolve a esfera

extrapatrimonial do indivíduo, englobando todas as suas projeções existenciais, se baseia na própria dignidade da pessoa humana.

Nos dizeres de Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2013, p. 397): “[...] tanto a doutrina quanto a jurisprudência têm recorrido ao princípio da dignidade da pessoa humana como principal fundamento de um direito (implícito) geral de personalidade no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro”. E assim se tem feito, apesar de inexistir, na Constituição Federal, “de expressa menção a um direito geral de personalidade, no sentido de uma cláusula geral inclusiva de todas as manifestações particulares da personalidade humana”.

No caso de jovens que cumprem medidas socioeducativas em meio não aberto, os adolescentes, em sua maioria, ao ingressarem em unidades socioeducativas, são alijados de direitos mínimos, como, por exemplo, a manifestação de sua identidade estética, pois uma das políticas mais comuns adotadas por essas instituições é determinar que lhes cortem os cabelos, bem curtos. Esta, em nosso entender, se traduz em grave violação de direito. A personalidade se mostra a partir das ideias que o adolescente tem do mundo e a forma como deseja ser visto por ele.

Ademais, para além dos cabelos, a forma como o indivíduo se veste é, também, uma forma dele se expressar. No entanto, ao adentrar uma unidade socioeducativa, os adolescentes são colocados em uniformes, tendo mais uma vez apagada sua imagem. Assim, temos claras práticas de violação de direitos de socioeducandos, a exemplo do apagamento e silenciamento de sua identidade e individualidade. Consoante Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2013):

Por outro lado, tendo em conta que uma série de dimensões essenciais à dignidade pessoal não foi contemplada (direta e expressamente) no texto constitucional, é preciso ter presente que o direito ao livre desenvolvimento da personalidade e o direito geral de personalidade que dele resulta, sendo ‘expressão direta do postulado básico da dignidade humana’, abarcam toda manifestação essencial à personalidade, de modo especial, à identidade pessoal e moral [...]. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2013, p. 399).

No que tange às liberdades, cumpre também pontuações específicas. Destaca-se que, no ordenamento pátrio existe, um direito geral de liberdade, o que abarca não apenas as liberdades expressas na Carta Maior, mas denota um alcance amplo desse direito. Sobre o tema, Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2013) asseveram:

Tendo em conta que o atual texto constitucional aderiu, em termos gerais, ao que já vinha sendo parte integrante da tradição do constitucionalismo brasileiro, verifica-se que também para o caso do Brasil é possível afirmar a existência não apenas de um elenco de direitos de liberdade específicos (ou direitos especiais de liberdade), como é o caso das liberdades de expressão, liberdades de reunião e manifestação, entre outras, mas também de um direito

1. Cf. as palavras de MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa anotada**. Coimbra Coimbra Editora, 2010. p. 282.

geral de liberdade. Assim, verifica-se que o destaque outorgado à liberdade e aos demais direitos tidos como 'invioláveis' no art. 5º, caput, da CF traduz uma aproximação evidente com o espírito que orientou, já no seu nascedouro, as primeiras declarações de direitos, bem como reproduz o catálogo de direitos da pessoa humana difundidos pela literatura política e filosófica de matriz liberal. A Constituição Federal é, portanto, também e em primeira linha, uma constituição da liberdade. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2013, p. 443).

O principal direito extraído do adolescente, no cumprimento de medida socioeducativa no contexto da restrição ou privação de liberdade, é a liberdade ambulatorial, o seu direito de ir e vir sem ser contestado. Assim, conforme a literalidade do dispositivo, todos os demais direitos dos adolescentes que não pudessem ser restringidos por autorização normativa devem ser assegurados e respeitados, independente do jovem compor, temporariamente, o sistema socioeducativo.

Contudo, conforme previsão normativa, o direito a essa liberdade pode ser restringido pelo Estado quando da imposição de medidas socioeducativas em meio fechado ou de semiliberdade, consoantes incisos V e VI do art. 112 do ECA, respeitadas as devidas garantias processuais, que serão explanadas mais à frente, ainda neste capítulo.

Além disso, como exemplo de violações à liberdade religiosa em razão de persuasões indevidas, as unidades socioeducativas são frequentemente visitadas por grupos evangélicos, que fazem cultos. Por não possuírem atividades, em especial nos finais de semana, por conta da redução do número de educadores, são, indiretamente, "obrigados" a participar de cultos distintos de suas crenças de origem, apenas para saírem dos alojamentos.

Tudo isso demonstra que, apesar de o texto da lei versar sobre liberdades, estas estão longe de serem efetivadas em unidades socioeducativas. O ideal seria que esses adolescentes e/ou jovens ingressassem no sistema socioeducativo, quando absolutamente necessário ao caso concreto, podendo se expressar livremente, em consonância com suas ideias, optando por sua imagem, sem terem que se "uniformizar" em todos os aspectos da sua vida.

A institucionalização traz em si um estigma perverso, que obsta a construção livre do sujeito, que passa a ser robotizado, orientado a seguir regras, sem participar da construção destas, nem mesmo compreender-lhes a razão.

O inciso IV versa sobre a possibilidade de o adolescente, não apenas se reportar a autoridade e órgãos públicos, como também a previsão de prazo para ser respondido, a saber: "IV - peticionar, por escrito ou verbalmente, diretamente a qualquer autoridade ou órgão público, devendo, obrigatoriamente, ser respondido em até 15 (quinze) dias" (BRASIL, 2012, n. p.).

Esse inciso prevê a possibilidade de o adolescente perquirir qualquer autoridade

ou órgão público. O exercício do direito de petição, assim, pode ser exercido diretamente pelo adolescente, sem a exigência de participação de seu defensor. O dispositivo acima, portanto, confere ao adolescente socioeducando o *jus postulandi*, que tem sua origem no direito de petição, de ordem constitucional, constante do artigo 5.º, XXXIV, também no Estatuto da Criança e do Adolescente, artigo 124, que prevê, expressamente, nos incisos I a IV:

Art. 124. São direitos do adolescente privado de liberdade, entre outros, os seguintes:

I - entrevistar-se pessoalmente com o representante do Ministério Público;

II - peticionar diretamente a qualquer autoridade;

III - avistar-se reservadamente com seu defensor;

IV - ser informado de sua situação processual, sempre que solicitada. (BRASIL, 1990a, n. p.).

Ainda, o dispositivo legal, ora em comento, determina o cumprimento de prazo não superior a 15 dias para resposta. Todavia, não previu qualquer sanção em razão do descumprimento do prazo para resposta pelas autoridades, o que, de certa forma, esvazia o seu conteúdo. Apesar disso, ainda se pode falar em um avanço na garantia dos direitos de adolescentes, porquanto, sob a ótica de uma lógica retributiva, na qual o sistema socioeducativo está enraizado, o fato de dar voz aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa já traz um alento.

Veja-se que, até 2012, não havia qualquer regulamentação da execução de medidas socioeducativas, o que conferia ampla discricionariedade ao Poder Judiciário. Hoje, além de ficar restrito ao quanto disciplinado pela 12.594/2012, o adolescente ainda pode perquirir ao magistrado, seja o que for do seu interesse.

A seguir, vejamos Art. 49, V: “V - Ser informado, inclusive por escrito, das normas de organização e funcionamento do programa de atendimento e também das previsões de natureza disciplinar” (BRASIL, 2012, n. p.).

Outro elemento importante, trazido pela Lei 12.594/2020 – a ciência, não apenas das normas, mas das consequências do seu descumprimento –, confere a garantia de que o adolescente não será punido sem que, antes, tenha sido cientificado a respeito dos seus direitos e obrigações, dentro da unidade socioeducativa.

Associado a esse tema, tem-se o inciso I, dantes analisado, que estabelece que o adolescente será acompanhado por advogado e seus responsáveis legais, quando da instauração de procedimento disciplinar. Tudo isso a demonstrar a impossibilidade de julgamento sumário, no qual o administrador da unidade aplica sanções aos adolescentes, sem que a estes seja garantido o devido processo legal e a ampla defesa. Mas vai além:

devem os adolescentes serem alertados não apenas para o que consiste em violação administrativa, mas quais as sanções aplicáveis em cada caso.

O fato de tais normas serem desrespeitadas implicará na nulidade do procedimento administrativo, não podendo a sanção ser considerada quando da avaliação do adolescente, no acompanhamento da medida, pela equipe interdisciplinar.

Por foco, agora, o Art. 49, VI: “VI - receber, sempre que solicitar, informações sobre a evolução de seu plano individual, participando, obrigatoriamente, de sua elaboração e, se for o caso, reavaliação” (BRASIL, 2012, n. p.).

O Plano Individual de Atendimento (PIA) é peça fundamental no acompanhamento do adolescente, ao longo da execução da medida socioeducativa, devendo ser construído em parceria com ele. Nesse sentido, temos a disciplina de que ao ingressar no sistema socioeducativo, faz-se necessária a construção do PIA, não apenas pela equipe interdisciplinar responsável pela execução e acompanhamento da medida pelo adolescente, como também por ele e sua família.

Ao contrário do sistema de acolhimento institucional², em que há previsão da participação da família e da comunidade, a construção do PIA no sistema socioeducativo é feita apenas com a participação do adolescente e da família. Isso revela que a presença da família no cumprimento de medida socioeducativa, portanto, se conforma em elemento essencial à consecução dos objetivos da medida.

Para além disso, esse inciso revela a condição de sujeito ativo que deve ter o adolescente no processo socioeducativo, sendo cocriador do seu projeto de vida. Tal previsão se mostra relevante, ainda, por refletir a necessidade da participação do adolescente na construção desse documento tão relevante na execução da medida socioeducativa.

Nunes e Garcia (2017, p. 71) reforçam essa importância por nos lembrarem de que é na adolescência “que o indivíduo irá se redefinir enquanto pessoa, pois encontra-se em uma transição da identidade infantil para a identidade adulta [...] é a partir desta etapa, que o adolescente irá reviver consciente ou inconscientemente, situações de seu passado”.

A seguir, veja-se o que dispõe o parágrafo único do artigo 52 da Lei do SINASE:

2. O caderno de orientações técnicas para os serviços de acolhimento institucional, elaborado pelo CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social – e pelo CONANDA, esclarece que “A elaboração do Plano de Atendimento Individual e Familiar deve envolver uma escuta qualificada da criança, do adolescente e de sua família, bem como de pessoas que lhes sejam significativas em seu convívio, de modo a compreender a dinâmica familiar e as relações estabelecidas com o contexto. É necessário que a criança, o adolescente e as famílias tenham papel ativo nesse processo e possam, junto aos técnicos e demais integrantes da rede, pensar nos caminhos possíveis para a superação das situações de risco e de violação de direitos, participando da definição dos encaminhamentos, intervenções e procedimentos que possam contribuir para o atendimento de suas demandas. Também devem ser ouvidos outros profissionais que porventura estejam atendendo ou tenham atendido a criança, o adolescente ou a família, como nos casos de acompanhamento por equipes de saúde mental, de outros serviços da rede socioassistencial e da escola, dentre outros.” (BRASIL, 2009, n. p.).

Parágrafo único. O PIA deverá contemplar a participação dos pais ou responsáveis, os quais têm o dever de contribuir com o processo ressocializador do adolescente, sendo esses passíveis de responsabilização administrativa, nos termos do art. 249 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), civil e criminal. (BRASIL, 2012, n. p.).

Da leitura desse dispositivo legal, denota-se que o legislador previu punição para a família que não se comprometer com a construção do PIA, entretanto, não previu o mesmo tratamento para a instituição que se omitir, deixando de comunicar aos pais ou responsáveis sobre a necessidade de participarem desse processo.

Por meio da história de vida do socioeducando, dos fatores relevantes para a prática infracional, pode-se elaborar um plano que atenda às suas reais necessidades, de forma a se alcançar os fins previstos na legislação. Isso, destarte, é uma manifestação do princípio da Individualização, que impõe a análise personalizada da vida comunitária, familiar e da personalidade do jovem no bojo da execução das medidas socioeducativas.

Segundo Carvalho (2018, p. 81), “o PIA constitui o principal instrumento de aplicação e implementação dos objetivos pedagógicos.” Entende o autor ser este o elemento diferenciador entre as medidas socioeducativas e a pena aplicada ao adulto.

Liberati (2006), por seu turno, defende que o Plano Individual de Atendimento é o mais importante instrumento do Programa Pedagógico-Terapêutico. Isto porque

Ele é constituído através de estudo de caso subsidiado pelas avaliações psicológica, social, pedagógica (técnicos em educação e recreação), jurídica e de saúde (física e mental), visando a construir, com o adolescente e a sua família, as atividades que auxiliarão no seu desenvolvimento pessoal e social. (LIBERATI, 2006, p. 183).

Releva acrescentar que, nos casos de adolescentes em cumprimento de semiliberdade e internação, cumpre ao PIA designar qual é o melhor programa de atendimento para o cumprimento da medida, definir em quais atividades serão permitidas a participação do adolescente, sejam elas internas, externas, individuais ou coletivas, e, por fim, estabelecer metas que possibilitem ao adolescente ser contemplado com atividades externas.

Não se trata, portanto, de mero documento, mas de um planejamento embasador da medida a ser cumprida pelo adolescente. A família tem papel importante no auxílio da compreensão do contexto familiar e social vivenciado pelo socioeducando, de forma a identificar as possíveis razões da prática infracional, além dos meios para tornar a medida eficiente àquilo a que ela se propõe. Dessa forma, fica claro que o adolescente deve participar ativamente na construção do PIA, e nas suas reavaliações, não podendo ser alijado deste processo.

Passemos ao inciso VII que trata sobre a assistência à saúde: “VII - receber

assistência integral à sua saúde, conforme o disposto no art. 60 desta Lei” (BRASIL, 2012, n. p.). Associado a isso, o Estatuto da Criança e do Adolescente preconiza no artigo 4.º que garantir, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à saúde, e de outros ali elencados, aos adolescentes, é dever, não apenas da família, como também da comunidade, da sociedade em geral e do poder público. No entanto, não se detém nesse ponto, e, no parágrafo único, pormenoriza o que compreende ser a garantia da prioridade, dizendo que crianças e adolescentes devem ter a “primazia em receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias”. (BRASIL, 1990a, n. p.).

Do que se depreende que os adolescentes, em situação de ato infracional, nas situações em que envolva a atenção à saúde, devem, portanto, assim como os demais, gozar dessa garantia. Por conseguinte, em situação de perigo, iminente ou real, o adolescente deve ter a prioridade em receber o atendimento preventivo, ou o socorro devido, independente da circunstância em que se encontre. Prevê, ainda, o inciso segundo do artigo 4.º do ECA que a criança e o adolescente devem ter a “precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública” (BRASIL, 1990a, n. p.).

O SUS – Sistema Único de Saúde – foi implementado a partir da Constituição Federal de 1988, inicialmente através do artigo 6.º, que reconhece o direito à saúde como um direito social, e o artigo 196 que prevê ser dever do Estado a sua garantia, através de políticas, não apenas sociais, como também econômicas, para a redução do risco de doenças, bem como o acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde.

Na condição de sentenciado, por prática de ato infracional, o adolescente permanece com os seus direitos e garantias, não podendo sofrer quaisquer tipos de restrições, em razão da sua condição. Por esta razão, no inciso VII, do artigo 49, da Lei do SINASE, encontra-se o direito ao adolescente, em situação de privação de liberdade, em receber atenção integral à saúde.

Consoante estudado, o direito à saúde, de origem constitucional, e no que tangem aos adolescentes, regulamentado no Estatuto da Criança e do Adolescente, artigo 4.º, e na Lei do SINASE, artigos 8.º, 23, VII, 49 VII, e Capítulo V, é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos.

De sorte que o adolescente, quando do cumprimento de medida socioeducativa, deve ter assegurado o acesso integral à saúde, não sendo admissível que a sua condição temporária motive o desrespeito ou a negligência ao exercício desse direito. As condições de acesso à saúde dizem respeito, não apenas, ao tratamento de doenças adquiridas, como também a sua prevenção.

Jimenez, Jesus, Malvasi e Salla (2012) tratam sobre a questão da saúde, ao comentarem a Lei do SINASE, dizendo que:

Embora a lei não explicita, deve-se ressaltar que a saúde integral contempla em seu bojo as diferentes dimensões da saúde, inclusive a saúde mental, fato este que implica se atentar para todas as consequências danosas da internação sobre a subjetividade de todos(as) os jovens que se encontram nesta situação e cujo desenvolvimento mental encontra-se em franco processo. (JIMENEZ; JESUS; MALVASI; SALLA, 2012, p. 14).

A concretização do direito à saúde integral, de socioeducandos e socioeducandas, deve ser implementada, para atender às determinações legais, seja através da utilização de políticas de atenção básica à saúde, com o fim de prevenir a ocorrência de doenças, seja através da atenção especial, garantindo-se-lhes atendimento quando do comprometimento ou agravamento da saúde, por meio do fornecimento do tratamento médico indicado.

De bom tom ressaltar que o acesso à saúde não necessita acontecer na própria unidade socioeducativa. Diversamente, como meio de manter algum convívio social, é importante que socioeducandos e socioeducandas frequentem as unidades de saúde do município, sem que a sua condição seja exposta para a comunidade. Tal conclusão se depreende do fato de inexistir no Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo (PEAS) a exigência de manutenção de estruturas de atendimento médico e odontológico dentro das unidades de internação, ao contrário do quanto dito a respeito da estrutura educacional, que, expressamente, determinou a existência.

Esse convívio, especialmente com a família, se mostra importante para a manutenção da saúde do adolescente, seja ela física ou psicológica, bem como para auxiliar no alcance dos objetivos da medida de internação.

O inciso VIII, rege: “VIII - ter atendimento garantido em creche e pré-escola aos filhos de 0 (zero) a 5 (cinco) anos (BRASIL, 2012, n. p.). Assim sendo, a garantia de acesso à creche e à pré-escola para os filhos dos adolescentes, em cumprimento de medida socioeducativa visa a assegurar maior proteção à prole do(da) adolescente, enquanto este estiver afastado do convívio familiar. Vale, porém, ressaltar, que a norma se dirige a todas as medidas socioeducativas, não apenas para aquelas em que haja restrição ou privação de liberdade.

Não obstante, essa previsão legal trata-se de direito social, previsto na Constituição Federal de 1988, mais precisamente no artigo 7.º, XXV, que ressoou no Estatuto da Criança e do Adolescente, no artigo 54, IV que dispõe ser “dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente atendimento em creche e pré-escola para as crianças de zero a cinco anos” (BRASIL, 1990a, n. p.), do que se infere que não houve, aqui, alteração legislativa ou inovação.

Como meio de garantir o cumprimento da norma, ora em comento, o Estatuto da Criança e do Adolescente, no artigo 208, IV, previu a responsabilização ante o não oferecimento ou oferta irregular de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade, cujo disciplinamento sobre proposição da Ação, legitimidade, competência, dentre outros tópicos relacionados, encontra-se nos artigos 209 a 224.

A oferta de vagas em creche e pré-escola é obrigação do município em que o adolescente cumpre a medida socioeducativa, e, no caso de omissão, ou oferta irregular, poder-se-á propor a Ação Civil Pública, fundada em interesse difuso ou coletivo, sendo as instituições elencadas no artigo 210, incisos de I, a III do Estatuto da Criança e do Adolescente, as legitimadas para fazê-lo.

Observemos outro aspecto da Lei do SINASE: “§ 1º As garantias processuais destinadas a adolescente autor de ato infracional previstas na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), aplicam-se integralmente na execução das medidas socioeducativas, inclusive no âmbito administrativo” (BRASIL, 2012 n. p.).

O dispositivo legal se refere, em especial, ao quanto disciplinado nos artigos 110 e 111 do Estatuto da Criança e do Adolescente, o primeiro trata sobre a aplicação do princípio do devido processo legal, previsto na Constituição Federal, artigo 5.º, LIV, e o segundo sobre outras garantias extensivas aos adolescentes, dentre as quais:

- I - pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, mediante citação ou meio equivalente;
- II - igualdade na relação processual, podendo confrontar-se com vítimas e testemunhas e produzir todas as provas necessárias à sua defesa;
- III - defesa técnica por advogado;
- IV - assistência judiciária gratuita e integral aos necessitados, na forma da lei;
- V - direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente;
- VI - direito de solicitar a presença de seus pais ou responsável em qualquer fase do procedimento. (BRASIL, 1988, n. p.).

Vela ressaltar que os incisos I a IV do artigo 111 do Estatuto da Criança e do Adolescente também estão disciplinados artigo 227, §3.º, IV da Constituição Federal.

Contempla o inciso primeiro o direito de o adolescente ser cientificado a respeito do que pesa contra si, devendo ser citado, pessoalmente, para produzir a sua defesa. Defesa esta que engloba todas as garantias insertas nos princípios de contraditório e da ampla defesa, podendo, não apenas produzir a sua defesa, como confrontar as provas apresentadas em seu desfavor.

É-lhe assegurado, ainda, a defesa técnica por advogado, em todas as fases processuais, desde a audiência de apresentação até a fase recursal. Não possuindo condições de contratar advogado, tem o adolescente o direito de ter um defensor público,

e, caso não haja na Comarca, que lhe seja nomeado um defensor dativo pelo Juízo da Vara da Infância e Juventude competente.

Por fim, o adolescente tem a garantia de requerer a presença de seus pais ou responsáveis legais, a qualquer tempo e em qualquer fase do procedimento. E, na impossibilidade de localização, ou comparecimento destes, o Juízo da Vara da Infância nomeará curador especial, para acompanhá-lo nos atos processuais, em um primeiro momento na audiência de apresentação e, em seguida, se ainda for necessário, na audiência em continuação.

O artigo 5.º da Constituição Federal, inciso LXXIV, determina ser dever do Estado prestar assistência jurídica integral e gratuita àqueles que não possuírem, comprovadamente, recursos para o pagamento de custas processuais, sem prejuízo ao seu sustento ou de sua família. Tal direito, portanto, contemplado no inciso IV do artigo 111, também assiste ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa. Possui, ainda, a faculdade de ser ouvido pela autoridade competente, para tratar de interesse seu, seja com representante do Judiciário, do Ministério Público, ou da própria unidade de atendimento. Para tanto, inexistente formalidade exigível, podendo o adolescente solicitar a audiência através de seu defensor, ou por intermédio de educador, ou representante da equipe técnica da unidade de atendimento.

Do que se infere, portanto, que o ingresso no sistema socioeducativo não extrai direitos dos adolescentes, ao contrário permanecem em sua integralidade. Os únicos direitos transitoriamente restringidos serão aqueles disciplinados na sentença, mas esta não pode ultrapassar os limites legais.

Ainda segundo a Lei do SINASE: “§ 2º A oferta irregular de programas de atendimento socioeducativo em meio aberto não poderá ser invocada como motivo para aplicação ou manutenção de medida de privação da liberdade” (BRASIL, 2012, n. p.).

Em conformidade com a disciplina da referida lei, este dispositivo invoca uma série de princípios que devem nortear a execução de medida socioeducativa, além daqueles que compõem o sistema normativo infanto-juvenil brasileiro. Se a imposição de medida socioeducativa deve ser excepcional, buscando-se sempre a solução consensual, aproximando-se do sistema de justiça restaurativa, a eleição da medida com privação de liberdade deve ser feita, apenas, de maneira absolutamente excepcional.

Consoante o já abordado neste capítulo, quando explorado o estudo do inciso II do Art. 49 da Lei do SINASE, a omissão estatal não pode ser fundamento para imposição de medida mais gravosa ao sujeito de direitos. Isso implicaria uma restrição e ingerência arbitrárias na esfera do indivíduo, revelando abuso por parte do Estado, restringindo direitos fundamentais sem qualquer amparo legal.

Além disso, tal vedação também se coaduna com o princípio elencado no Art. 35, I, da lei em comento, porquanto se permitida fosse a aplicação de medida de privação de liberdade pela oferta irregular de programas socioeducativos, estar-se-ia permitindo que aos adolescentes fosse dispensado tratamento mais gravoso do que aquele direcionado a adultos. Isso porque, conforme já explanado anteriormente, a Súmula Vinculante nº 56, da lavra do STF, determina que o infrator não deverá permanecer em regime mais gravoso devido à falta de estabelecimento adequado. Se o adulto infrator não deve permanecer em regime mais gravoso, pela ausência de estabelecimento para cumprimento de regime mais brando, menos ainda poderia o adolescente passar por tal imposição.

Esse é o reconhecimento de que a ausência de prestação devida pelo Estado, em conformidade com a norma, que é elaborada pelo próprio Estado, não pode ser um fundamento para restringir direitos do sujeito, sob pena de que o indivíduo seja duplamente penalizado; antes, pela omissão, depois, pela imposição de medida mais gravosa.

Indo além, temos na doutrina infanto-juvenil que os direitos individuais do adolescente relativos à mitigação e restrição da privação de sua liberdade são cláusulas pétreas. Conforme Sposato (2013, p. 36), “o direito à inimizabilidade penal e os direitos à excepcionalidade e brevidade na privação de liberdade são direitos individuais e, como tais, considerados cláusulas pétreas da Constituição”.

Analisemos, então, o que rege o Art. 50:

Art. 50. Sem prejuízo do disposto no § 1º do art. 121 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a direção do programa de execução de medida de privação da liberdade poderá autorizar a saída, monitorada, do adolescente nos casos de tratamento médico, doença grave ou falecimento, devidamente comprovados, de pai, mãe, filho, cônjuge, companheiro ou irmão, com imediata comunicação ao juízo competente. (BRASIL, 2012, n. p.)

Esse dispositivo legal trata especificamente da autorização para saída de adolescente em execução de medida de privação de liberdade, ou seja, internação, quando ocorrer uma das hipóteses elencadas. Nesse caso, em ocorrendo quaisquer das situações descritas no artigo 50, poderá o adolescente sair da unidade de internação, para estar com seu familiar, mas deverá ser acompanhado por educador, ou outro agente do programa de atendimento. É imprescindível a comprovação da situação de risco ou agravamento da saúde, ou falecimento do familiar do adolescente, para que a sua saída seja autorizada pela direção do programa.

Interessante trazer à discussão que não se pode admitir o uso de algemas ou tornozeleiras eletrônicas, como forma de contenção ou monitoramento do adolescente, por se retratar em situação vexatória, cuja ocorrência é vedada pela legislação protetiva. A este respeito, Ramidoff (2017, p. 146) entende que “o uso de tornozeleiras apenas se constitui

numa sofisticação da barbárie repressivo-punitiva a que se destina o controle social, agora, através da nova tecnologia eletrônico-computacional”.

Voltem-nos, então, para o artigo seguinte: “Art. 51. A decisão judicial relativa à execução de medida socioeducativa será proferida após manifestação do defensor e do Ministério Público” (BRASIL, 2012 n. p.).

O artigo 51 traduz o desejo do fim da discricionariedade do poder judiciário no que tange à execução no Sistema Socioeducativo. Por não disciplinar a execução das medidas socioeducativas, o Estatuto da Criança e do Adolescente deixou grave lacuna, que passou a ser preenchida pelos magistrados com atribuição nas Varas da Infância e Juventude, muitas vezes sem respeitar princípios constitucionais básicos, como a ampla defesa, contraditório, excepcionalidade, brevidade, dentre outros tantos.

Conforme visto, até então, o processo penal juvenil deve cumprir e respeitar todos os princípios constitucionais que se dirigem ao processo judicial, como o do contraditório, da ampla defesa, individualização, de não produzir prova contra si mesmo, da inocência, enfim. Durante todo o processo, o adolescente deve ser acompanhado por defensor, ser citado pessoalmente, para ter conhecimento do que pesa contra si, pode confrontar provas e testemunhas, produzir provas em seu favor, e, encerrado o processo, antes de proferir a sentença que aplicará, ou não, medida socioeducativa, deverá o Ministério Público, eventualmente assistente do Ministério Público, e Defesa, nesta ordem, deverão ofertar alegações finais, ou por memoriais.

A sentença deve ser fundamentada, sob pena de nulidade, e deverá apreciar os argumentos de ambas as partes, bem como do que constar do processo, para fundar o juízo ante o ato infracional praticado pelo adolescente.

Dessa maneira, muito embora a obrigatoriedade da fundamentação da sentença preexistir à Lei do SINASE, o fato é que a falta de regulamentação das medidas socioeducativas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente deixou um vácuo significativo que permitiu a ocorrência de abusos e desmandos, em detrimento dos interesses dos adolescentes.

Saraiva (2016) afirma que

Há que se ter em mente que o arbítrio deve ser combatido pelo garantismo. Que a existência da norma traz segurança e afirma o direito. A ausência de norma tende a produzir discricionariedade, o subjetivismo e daí para o autoritarismo é um passo. Como diz Emílio Garcia Mendez, citando Luigi Ferrajoli: “a ausência de regras nunca é tal; a ausência de regras sempre é a regra do mais forte. (SARAIVA, 2016, p. 139).

Do exposto, o artigo 51 traz mais uma garantia ao adolescente de que poderá exercer o direito ao contraditório, pois o seu defensor terá acesso aos memoriais apresentados pelo

Ministério Público, para, a partir daí produzir a sua defesa, que deverá ser apreciada pelo magistrado, antes de proferir a sentença.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Fernando Henrique de Moraes; NETO SIQUEIRA, Lélío Ferraz de; ALBINO, Priscila Linhares. **Considerações sobre o subsistema de execução de medidas socioeducativas criado pela Lei Federal n. 12.594/12 (SINASE)**. Criança e Adolescente. Revista Digital Multidisciplinar do Ministério Público – RS. 2012, p. 28-63. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/artigosinase.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília - DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 de jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília - DF: Presidência da República; Casa Civil, 1990a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 19 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção dos Direitos da Criança. Brasília - DF: Presidência da República; Casa Civil, 1990b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. 26 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Brasília - DF: Presidência da República; Casa Civil, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm. Acesso em: 19 nov. 2018.

BRASIL. **Orientações Técnicas**: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília - DF: Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, 2009.

CARVALHO, Márcio Pinho de. **Execução de Medidas Socioeducativas**: prática processual de aplicação da Lei do Sinase e da Resolução n.º 165 do Conselho Nacional de Justiça. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. **Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 67/2011**: Um olhar mais atento às unidades de internação e semiliberdade para adolescentes. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013.

JIMENEZ, Luciene; JESUS, Neusa Francisca de; MALVASI, Paulo Artur; SALLA, Fernando. Significado da nova lei do SINASE no sistema socioeducativo. **Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade**, São Paulo, n. 6, p. 1-18, 2012.

LIBERATI, Wilson Donizete. **Processo Penal Juvenil**: a garantia da legalidade na execução da medida socioeducativa. São Paulo: Malheiros, 2006.

NOVAES, Maria Carmen de Albuquerque. **Medida socioeducativa de prestação de serviços à comunidade: um estudo sobre a execução da medida pela defensoria pública do Estado da Bahia no Município de Salvador**. 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) – Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2018.

NUNES, Caroline Maria; GARCIA, Edna Linhares. Qual o lugar do adolescente na sociedade contemporânea? **Boletim EntreSIS**, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2 ago./dez., 2017.

RAMIDOFF, Mário Luiz. **Sinase**: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARAIVA, João Batista Costa. As Garantias processuais e o adolescente a que se atribua a prática de ato infracional. *In*: ILANUD; ABMP, SEDH; UNFPA (Org.). **Justiça, Adolescente e Ato infracional**: socioeducação e responsabilização. São Paulo: ILANUD, 2006. p. 175-205.

SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente e responsabilidade penal**: da indiferença à proteção integral. 5 ed. Rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SPOSATO, Karyna Batista. **Direito Penal de Adolescentes: Elementos para uma Teoria Garantista**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL - STF. **Súmula Vinculante 56**. 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=3352>. Acesso em: 26 ago. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ. Súmula 605 do STJ. **STJ Notícias**, Brasília, 13 mar. 2018. Disponível em: http://www.stj.jus.br/sites/portaip/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2018/2018-03-19_10-02_Terceira-Secao-aprova-sumula-sobre-maioridade-penal.aspx. Acesso em 26 ago. 2020.

O PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (PIA): CONTRIBUIÇÕES A UM DEBATE PERMANENTE

Data de aceite: 18/01/2023

Gilca Oliveira Carrera

Doutora em Educação, professora do Programa de Pós Graduação em Família na Sociedade Contemporânea e do Curso de Serviço Social (UCsal). E-mail: gilcarrera@gmail.com

Aline Fioravanti

Psicóloga, advogada, Analista Judiciária da área de Psicologia do Tribunal de Justiça do Paraná(TJPR). E-mail: alineeari@gmail.com

1 | INTRODUÇÃO

O Plano Individual de Atendimento Socioeducativo (PIA), se constitui como um dos principais instrumentos técnicos norteadores do acompanhamento do desenvolvimento do adolescente em cumprimento das modalidades de medidas socioeducativas de prestação de serviço à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação. Previstas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), as medidas socioeducativas são aplicadas pela Justiça da Infância e Juventude ao

adolescente entre 12 e 18 anos completos, quando verificada a autoria de “conduta descrita como crime” (BRASIL,1990, art. 103), caracterizada como ato infracional.

O PIA é definido na Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) como “instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente” (art.52) nos programas de atendimento. Sendo um instrumento técnico, se difere de muitos outros por sua especificidade e características particulares: apesar de ser elaborado pela equipe técnica, visa em sua construção a integração do sujeito da ação, isto é, do adolescente e também, de sua família na confecção.

Previsto no ECA e regulamentado através da Resolução Conjunta CNAS/ CONANDA nº 01, de 18 de junho de 2009, o PIA é uma diretriz pedagógica do atendimento socioeducativo; considerado como “uma importante ferramenta no

acompanhamento da evolução pessoal e social do adolescente e na conquista de metas e compromissos pactuados com esse adolescente e sua família durante o cumprimento de sua medida socioeducativa” (BRASIL, 2006).

Assegurado como um direito previsto em lei, norteia a execução e o acompanhamento da medida socioeducativa aplicada, devendo integrar o conjunto de documentos institucionais previstos nos projetos pedagógicos que orientam os programas socioeducativo em suas diferentes particularidades.

Desde 2006, o Plano Individual de Atendimento foi apresentado como diretriz pedagógica no bojo da aprovação do Sinase como Política Pública (BRASIL,2006). Contudo, a despeito de um processo crescente de legitimação normativa e aprofundamento técnico sobre o tema, o PIA ainda suscita muitas discussões, não apenas por suas peculiaridades instrumentais e formais, mas, principalmente, ante aos desafios impostos a sua eficácia pedagógica, que só podem ser observados diante do significado único e do impacto pessoal que este instrumental adquire na vida dos sujeitos adolescentes por meio de suas metas.

Por decorrência, o debate sobre o PIA deve se constituir numa tarefa permanente de todos os atores envolvidos na execução de programas socioeducativos pois, como instrumento norteador de intervenções personalizadas, deve contribuir para a construção da reorganização do presente e a promoção de perspectivas futuras pautadas em novos projetos de vida que assegurem o exercício da cidadania plena dos adolescentes.

Neste capítulo, objetivamos contribuir com a discussão, apresentando elementos que possam convir a reflexão da confecção e aplicabilidade do PIA numa dimensão teórico-metodológica que ultrapasse a visão meramente operacional do instrumento. Nesse sentido, abordaremos questões centrais que envolvem a confecção prática do PIA objetivando favorecer a práxis pedagógica na aplicação das medidas socioeducativas.

2 | AVALIAÇÃO INTERDISCIPLINAR: CONSTRUINDO CAMINHOS PARA UM PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO.

A ampla compreensão dos adolescentes em seus contextos, demandas e necessidades individuais, apresenta-se como requisito fundamental em todo o processo socioeducativo. Essa é a representação concreta dos avanços socialmente construídos em torno do debate da abordagem técnica específica no interior da Socioeducação. Para além da compreensão do adolescente em conflito com a lei como sujeito de garantias processuais especiais, faz-se necessário a afirmação de sua cidadania através das suas realidades singulares.

O acúmulo da experiência brasileira na abordagem técnica junto a esse público perpassou por várias fases de negação sistemática de seus direitos em um processo

histórico de institucionalização e exclusão social. Ultrapassando a prática historicamente construída de internação compulsória, promovida pela cultura institucional (PILLOTTI, RIZZINI, 2004), que perdurou – e que reincide em muitas práticas contemporâneas, – pela ideologia *menorista*¹, chegamos às medidas socioeducativas inauguradas no ECA que responsabilizam o adolescente pela prática do ato infracional cometido. No entanto, para que as medidas socioeducativas sejam eficazes no processo de responsabilização dos adolescentes, é necessário que tais sujeitos sejam envolvidos na construção no protagonismo de novos projetos de vida.

De acordo com a lei do Sinase (BRASIL, 2012), o PIA requer da equipe multiprofissional a compreensão do adolescente em relação ao seu contexto, exige a observação de sua individualidade à luz de conhecimentos teóricos e técnicos de cada área/disciplina inserida nas equipes multiprofissionais atuantes nos programas de atendimento.

Assim, a interação de conhecimentos sobre o adolescente fundamenta este olhar ampliado que deve abranger os aspectos não apenas jurídicos, mas sociais, psicológicos, pedagógicos, dentre outros (BRASIL, 2006). Importa assinalar que a sistematização das informações dos dados sobre o adolescente com a finalidade de personalizar o atendimento socioeducativo, recebeu mais de um nome nos textos normativos e práticas relacionadas à Socioeducação: Diagnóstico Polidimensional ou a Avaliação interdisciplinar ou até ainda, o Estudo de Caso, como usualmente nominado.

A Resolução nº 119/2006 apresentou como *Diagnóstico polidimensional* o instrumento que sistematizava o conjunto das informações necessárias à compreensão das múltiplas peculiaridades que cercam o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa. A Lei do SINASE (BRASIL, 2012), por sua vez, não trata do Diagnóstico Polidimensional, ainda assim, o art. 54 menciona a necessidade de se fazer constar no Plano Individual de Atendimento (PIA) os resultados da *avaliação interdisciplinar*, previamente realizada. No cotidiano do atendimento socioeducativo, tem prevalecido essa denominação para demarcar essa etapa de construção do PIA.

O primeiro conceito sugere foco no indivíduo e ressalta a importância de se acessar as várias dimensões do sujeito, de modo a não reduzi-lo a um conjunto de informações aleatórias. Antes, deve apresentar um panorama complexo das variáveis que o identificam em todas as dimensões de sua vida. Já o segundo conceito evidencia o aspecto metodológico, enfatizando a necessidade de um olhar plural, o que demanda a participação integral das equipes multiprofissionais, a fim de proverem uma compreensão interdisciplinar e abrangente do adolescente. Assim, os profissionais da área psicossocial, de saúde, de

1. Oriunda da construção histórica do menor como categoria social e jurídica que, consolidada pela longa vigência do Código de Menores (1927/1990), dividiu conceito de infância entre crianças – aquelas que estavam socialmente protegidas pela família e de demais esferas de proteção, e os menores, contingente socialmente desprotegido pela família, Estado e sociedade.

educação, de esporte e de segurança (no caso dos programas em meio fechado), entre outros, integram informações geradas pela análise do processo a partir de seus referenciais específicos, resultando em um estudo de caso, ou “avaliação interdisciplinar” coerente e tendo por foco as necessidades do adolescente.

Desse modo, a despeito da discussão conceitual que pode ser levantada entre as nomenclaturas – “diagnóstico polidimensional” ou “avaliação interdisciplinar”, o que se visa aqui é a compreensão mais abrangente do processo que culminou a medida socioeducativa, que possa orientar tecnicamente a construção do PIA, num segundo momento.

3 | CARACTERIZAÇÃO, LIMITES E POSSIBILIDADES DA AVALIAÇÃO INTERDISCIPLINAR

A avaliação interdisciplinar busca conjugar a subjetividade do adolescente na pluralidade de olhares necessários ao alcance da totalidade do fenômeno em que o ato infracional emerge e ganha significado. É, portanto, o primeiro passo para a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA), pois visa promover o conhecimento dos sujeitos em sua individualidade, e do mundo concreto que envolve a sua trajetória na vida em sociedade.

Do ponto de vista técnico, a “Avaliação interdisciplinar” tem por matéria prima as informações geradas a partir das primeiras abordagens realizadas pelas equipes multiprofissionais dos programas de atendimento socioeducativo e constituem o ponto de partida da intervenção técnica que se iniciará dali por diante. Sendo assim, a avaliação interdisciplinar começa a se materializar no período de acolhimento inicial, desenvolvendo-se gradativamente e culminando no PIA, considerado o principal instrumento que irá nortear as ações durante e pós medida, visando à construção de um novo projeto de vida, no qual o adolescente é protagonista.

Em outras palavras, a Avaliação interdisciplinar é o marco zero da intervenção já que antecede e subsidia a elaboração do relatório psicossocial. Dentro de uma concepção humanística, caracteriza-se por uma perspectiva interdisciplinar, que prima pela compreensão da realidade sociocultural que cerca o adolescente a partir das relações estabelecidas no seu mundo real, é o que pode levar ao ponto mais próximo do conhecimento pleno daquela pessoa, dos seus valores e significados. Portanto, deve respeitar a sua história única, na qual passado, presente e futuro singulares definem a sua identidade, a sua personalidade e a sua visão de mundo.

A compreensão do adolescente em relação ao seu contexto, requer a observação de sua individualidade à luz de conhecimentos teóricos e técnicos de cada área/disciplina inserida nas equipes multiprofissionais atuantes nos programas de atendimento. A

interação de conhecimentos fundamenta a avaliação, que deve compreender os aspectos não apenas jurídicos, mas sociais, psicológico, pedagógicos, dentre outros (BRASIL,2006).

No entanto, aspectos instrumentais, teóricos e técnicos não são bastantes para nutrir o olhar interdisciplinar em equipe. Além desses, é essencial à equipe técnica, a sensibilidade dos profissionais envolvidos, que devem sempre buscar ir além da aparência dos fenômenos para alcançar um conhecimento em profundidade. Em suma, o que se espera é que a avaliação possa articular as especificidades de cada situação em torno de um eixo comum, explicitando elementos individuais e sociais que, no PIA, venham a contribuir para a leitura de avanços e retrocessos da resposta à aplicação da medida imposta ao adolescente. É fundamental que o adolescente como sujeito da ação socioeducativa, esteja imbricado no processo em todo o tempo, gozando plenamente dos seus direitos (BRASIL,1990).

3.1 Diretrizes para elaboração da avaliação interdisciplinar

A elaboração da avaliação interdisciplinar deve considerar a organicidade no processamento dos dados que são coletados desde a entrada do adolescente, isto é, aqueles que são obtidos gradualmente desde a acolhida e recepção e os que vão sendo continuamente acumulados ao longo do cumprimento da medida e que subsidiarão a elaboração do PIA.

O processo de acolhimento, portanto, é uma etapa determinante para a operacionalização da avaliação em qualquer modalidade de Programa Socioeducativo. Da perspectiva do adolescente, a fase inicial do atendimento se constitui geralmente num período de adaptação e imersão em uma nova realidade, muitas vezes permeada por dúvidas e temores, que se associam a expectativas e a imposição de novos desafios como a assimilação de processos normativos institucionais, ou ainda, a internalização de novas rotinas.

Para a equipe multiprofissional este é um momento de aproximação dos elementos da realidade do adolescente, que darão formato a uma atenção individualizada e, portanto, personalizada. O processo de conhecimento do adolescente requer a reunião de informações que são geralmente obtidas através dos atendimentos individuais e grupais oferecidos a ele e sua família, além dos conteúdos extraídos dos documentos processuais, de visitas técnicas institucionais e domiciliares.

A abordagem inicial da equipe que acompanhará o adolescente, desde a sua entrada (a sua equipe referência), além de contribuir para melhor conhecê-lo, conduz à geração de vínculos positivos e exitosos entre a equipe e o próprio adolescente. São os vínculos constituídos através destes contatos iniciais, tendo por base a confiança e o respeito mútuo, que definirão a boa interação entre o adolescente e os profissionais.

Por parte da equipe que se propõe a ser a referência daquele sujeito em formação, se espera além do acolhimento desprovido de preconceitos e juízos de valor, a transmissão de segurança nas ações técnico-metodológicas, a garantia do sigilo profissional, a observação e a escuta sensível, além do acompanhamento sistemático das suas demandas e de sua evolução socioeducativa. São esses os elementos basilares do fazer profissional que, cada vez mais, aproximarão adolescentes e equipe.

A avaliação interdisciplinar se mostra útil e contextualizada quando apresenta o adolescente e sua história de vida, destacando pormenores que conduzam à compreensão da totalidade que o envolve, ponderando a relação entre os fatores de risco e de proteção que incidem sobre a sua interação com o meio social. Além de apresentá-lo ao Sistema de forma minuciosa e ética, este documento deve transparecer as expectativas e projeções de futuro contempladas pelo adolescente, que estão presentes em seu discurso, mesmo em momento tão peculiar da sua vida, quando este está sendo responsabilizado por autoria de ato infracional. A apuração das informações deve atentar de modo especial para situações de exposição a violência. Esses fatores de risco e proteção estão relacionados ao adolescente, a sua família, a sua escola, a comunidade de origem, a sua saúde física e mental, isto é, aos elementos que contam a sua história pessoal.

É importante ressaltar que uma avaliação interdisciplinar inicial cuidadosamente elaborada permite um ajuste mais apurado das expectativas do adolescente e equipe, além de favorecer a identificação dos dispositivos e atuações, entre os que podem ser identificados no programa e na comunidade, que melhor atendam às necessidades pedagógicas e interesses subjetivos do adolescente.

Em termos práticos, a avaliação deve responder alguns questionamentos elementares que se constituirão na base de aproximação da equipe multiprofissional e darão conta de uma unidade de informações: Quem é essa pessoa? Onde reside? Com quem? Como se dá a sua inserção familiar? Quais as suas referências familiares? A família está inserida em programas de transferência de renda? Quais os principais eventos que marcaram a sua infância? Quais as rotinas que desenvolvidas antes da aplicação da medida? Está inserido na escola? Como está o seu desempenho escolar? Frequenta os espaços comunitários? Pertence a algum grupo religioso? Quais os antecedentes da prática infracional? Faz uso de algum tipo de substância psicoativa? Sofreu algum tipo de violência? Em que circunstâncias se deu a ocorrência do ato infracional? Quais as suas redes de relacionamento na comunidade?

Os resultados dos questionamentos mais genéricos devem ser compartilhados por toda a equipe, à medida que darão os subsídios iniciais para que os profissionais conheçam o histórico sócio familiar e comunitário do adolescente e possam chegar ao aprofundamento

mais sistemático, por área do conhecimento.

A intencionalidade da elaboração da avaliação interdisciplinar é preponderante para o apontamento de caminhos a serem seguidos e que, numa perspectiva multidisciplinar, serão a base do PIA. Entendendo cada caso como único, a equipe responsável dará início a intervenções cada vez mais personalizadas, que culminarão numa ação educativa voltada para necessidades pessoais, sociais, educacionais e culturais do adolescente, como pessoa singular.

Ainda que se reúnam informações acerca da vida do adolescente antes da sua entrada no atendimento socioeducativo, o acompanhamento metódico das suas atividades cotidianas desenvolvidas no interior do Programa em que está inserido, é fundamental para subsidiar os pareceres técnicos elucidativos de como tem se processado a sua assimilação ao novo momento de responsabilização sobre o ato infracional praticado.

Os aspectos práticos que a avaliação interdisciplinar engloba são os que cercam as grandes áreas do processo socioeducativo, e se referem aos campos da saúde, jurídico, social, educacional e psicológico. Não sendo um documento estático, não se deve compreendê-lo como um mero instrumento de coleta de dados. Antes, a avaliação deve apresentar um formato aberto, que possibilite a cada profissional contribuir de forma dialógica, garantindo-se a interação profícua entre os profissionais e as áreas de conhecimento envolvidas.

De início, pode-se buscar reunir as informações tentando alcançar um sentido lógico. Por exemplo, se iniciarmos apresentando o adolescente, podemos organizar de imediato as informações sociais, que darão conta do seu contexto sócio-familiar, sua trajetória como membro da comunidade, redes sociais, histórico de uso e abuso de drogas, ou vivência de rua, se for o caso. Observam-se as condições gerais de moradia e renda familiar, que informarão sobre o acesso a bens e serviços, e outros que levarão à compreensão da vida social antes da infração. Aspectos relacionados à reincidência no Sistema Socioeducativo, ou entradas em outras instituições devem ser levantados já nesse momento inicial do diagnóstico.

Contextualizando-se as questões sócio familiares, podemos partir para aspectos mais voltados ao atendimento das necessidades individuais do adolescente. No campo da Saúde, é necessário atentar não apenas para as manifestações clínicas do processo saúde/doença, mas seu estado geral, quanto ao bem estar físico, psicológico e mental. O histórico de saúde deve contemplar as informações sobre doenças pré-existentes; uso de álcool e outras drogas; existência de transtorno mental; DST/AIDS; histórico vacinal; saúde bucal; dentre outras informações. Nesta etapa da avaliação, a equipe de saúde já identifica as demandas existentes e inicia a realização de exames clínicos prévios para a apuração

de queixas e investigação de agravos a saúde.

Quanto aos aspectos psicológicos, estes devem ser observados a partir da história de vida do adolescente, da psicodinâmica individual e familiar, do comportamento social, da vida afetiva, da vivência de cada indivíduo com a violência, dos valores éticos, da noção de respeito à autoridade, dos limites e demais aspectos relacionados aos processos do desenvolvimento adolescente.

Os elementos relacionados à educação devem ser reunidos a partir do histórico de escolarização e profissionalização, da cultura que o indivíduo traz consigo, das suas aptidões, do seu histórico de participação em práticas culturais, esportivas e de lazer, das suas vocações e desejos. Os dados relacionados à situação escolar, tais como: histórico de evasão, defasagem idade/série, ou acesso o programas educacionais alternativos, multisseriação, devem ser descritos com atenção, pois assinalam as peculiaridades da inserção do adolescente na educação formal.

Os aspectos do âmbito jurídico se relacionam ao histórico infracional e processual e contextualizam as idas e vindas dos adolescentes no sistema socioeducativo, bem como, se for o caso, suas passagens pelo Sistema Protetivo, atentando para a preservação das garantias processuais e os direitos relacionados à sua condição de pessoa em desenvolvimento peculiar em cumprimento de medida socioeducativa.

Os antecedentes da inserção na criminalidade devem ser contextualizados de modo a facilitar a compreensão das determinantes que levaram o adolescente a inflacionar. Estes elementos são problematizados durante o cumprimento da medida, devendo favorecer uma avaliação do momento vivencial do sujeito e, ao integrarem o PIA, devem subsidiar articulações do pós-desligamento, com vistas a diminuir as possibilidades de reincidência, o que exige que as equipes mapeiem as redes sociais das comunidades e da própria instituição de atendimento.

Por tratar-se de uma elaboração coletiva, a avaliação interdisciplinar apresenta um panorama oriundo de múltiplos olhares, de várias perspectivas. O instrumento não define verdades nem conclusões, apenas reúne os elementos que puderam ser coletados a partir de um esforço técnico-operativo em equipe. O conteúdo pode variar de acordo com as circunstâncias pessoais, institucionais e operacionais em que é produzido. Sua função é apontar caminhos para possíveis diálogos, que permitirão uma unidade nas informações sobre os sujeitos atendidos. Por carecer de um caráter definitivo, ou conclusivo, a avaliação tende a ser revisitada pela equipe multiprofissional em todo o processo socioeducativo.

Conhecendo a realidade dos sujeitos de forma mais aproximada possível, a equipe multiprofissional integrada ao adolescente/ família, traçará metas a serem alcançadas a curto, médio e longo prazo no processo socioeducativo, que implicarão em compromissos

mútuos firmados entre os três entes: adolescente, família e equipe.

O PIA, como veremos a seguir é, essencialmente, um instrumento que a partir dos registros sobre o passado e a compreensão do presente, estabelece a projeção de metas que se cumprirão distribuídas em todo o processo socioeducativo, cujo alcance deverá evidenciar para o adolescente, projetos de vida a serem vivenciados no pós-desligamento.

4 I FUNDAMENTOS E ASPECTOS PERTINENTES À CONSTRUÇÃO DO PIA

O Plano Individual de Atendimento (PIA) é um instrumento personalizado, que legitima o adolescente como sujeito de direitos reconhecendo-o como protagonista, ao participar ativamente da ação socioeducativa, não desprezando a sua condição de pessoa em desenvolvimento peculiar que goza do direito à proteção integral por meio da responsabilidade solidária entre sua família, o Estado e a sociedade (BRASIL, 1990).

Para o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, o PIA é um dos principais instrumentos de intervenção, que tem como fundamento e objetivo, a garantia do direito à proteção integral, devendo apontar os dispositivos e ações que nortearão o percurso socioeducativo, a fim de que possa desenvolver-se plenamente, em todo seu potencial.

Na Resolução 119 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2006), o PIA é conceituado como um *“instrumento pedagógico fundamental para garantir equidade no processo de cumprimento da medida socioeducativa”* (p.47). O PIA se define, ainda, como *“uma importante ferramenta no acompanhamento da evolução pessoal e social do adolescente na conquista de metas e compromissos pactuados com esse adolescente e sua família durante o cumprimento da medida socioeducativa”* (BRASIL, 2006, p.49). Já, de acordo com a Lei nº 12.594/2012, o PIA é definido como o instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa.

Tendo o adolescente como principal foco e o objeto, o PIA deve se caracterizar como um plano direcionado essencialmente às particularidades e necessidades do adolescente. Diferenciando-se de outros instrumentos técnicos existentes na socioeducação, o PIA não é de responsabilidade exclusiva da equipe multiprofissional, mas afirma o compromisso do adolescente e sua família frente ao estabelecimento e cumprimento de metas que atendam os objetivos fundamentais da socioeducação, de acordo com as especificidades de cada caso.

Nesta perspectiva, o PIA tem por função capital atender à dimensão propriamente educativa da medida socioeducativa, devendo traduzir em ações concretas os princípios e diretrizes essenciais da socioeducação. Para tanto, alinha os referenciais nacionais,

estaduais, municipais e a proposta pedagógica institucional em uma previsão de ação distribuída no tempo, a ser desenvolvida ao longo do processo de responsabilização do ato infracional.

Do ponto de vista pedagógico, este instrumento coaduna-se com as propostas de inspiração dialética, especificamente a perspectiva histórico-crítica, que compreendem o método pedagógico como parte da prática social em que educador e educando se inserem (FREIRE, 1996) e na qual estabelecem um vínculo de interdependência, ainda que cada um ocupe posições distintas nessa prática social. Aprimorar tal interdependência é condição para que construam uma relação fecunda, visando a compreensão das múltiplas dimensões que motivaram a infração e o bom encaminhamento da solução dos problemas cotidianos, presentes no contexto por eles compartilhado.

A partir desta compreensão global, o conteúdo do PIA pode envolver as mais variadas dimensões, ao considerar-se as dificuldades e as potencialidades específicas de cada adolescente, frente às suas condições de vulnerabilidade e à vivência infracional. Por isso, é necessário vincular o PIA à realização de uma completa *avaliação interdisciplinar*, a qual deverá oferecer um panorama que integre os vários fatores que influenciam a visão de mundo, comportamentos e atitudes dos adolescentes por trás da situação infracional.

Assim, para ser minimamente efetivo, o PIA deve converter-se em instrumento de respeito e valorização das diversidades pessoais, familiares, de gênero, raça e etnia. Deve preservar espaço para as multiculturalidades, assim como para as especificidades do contexto sociofamiliar. Da mesma forma, o planejamento e concretização do PIA deve se comprometer com a promoção da cidadania do adolescente e de sua família. O conceito de cidadania, na contemporaneidade, assume diversas nuances.

Tomamos a expressão de Hannah Arendt, para quem cidadania é “o direito a ter direitos” (ARENDR, 2007), e que nos orienta a pensar no papel do atendimento socioeducativo para a promoção de condições de cidadania para os adolescentes em conflito com a lei. A conquista da cidadania considera, ao mesmo tempo, os referenciais coletivos e a materialidade das condições sociais de existência de cada adolescente sob a tutela do estado, no intuito de produzir condições de possibilidade para uma inserção social e comunitária ativa e protagonista.

Em sua origem etimológica, o conceito de protagonismo refere-se a *prōtos* - primeiro e *agōniste* – lutador (dos jogos públicos). A noção nos transmite a ideia do sujeito como ator principal de um espaço público no qual o protagonista seria a pessoa que desempenha ou ocupa o primeiro lugar em um acontecimento, nesse caso particular, o adolescente frente a seu Plano Individual de Atendimento.

Nesta perspectiva, Castellar (1989) concebe o protagonismo juvenil como um método

coerente com o contexto de educação para cidadania, que tem como premissa básica a centralidade do comprometimento ativo do jovem no desenvolvimento das atividades que lhe dizem respeito. De acordo com esta perspectiva, o indivíduo jovem atribui sentidos positivos aos aspectos de sua vida em que se sente ativo participante, de modo a construir valores éticos, solidários e de responsabilidade social. Aprendendo a respeitar e valorizar sua condição cidadã, o adolescente contribuirá para a construção de novos e variados projetos de vida.

Desse modo, o PIA deve se inscrever no processo socioeducativo como um instrumento participativo, com o qual adolescente se identifique, implique e no qual se inspire a conceber futuros alternativos à sua trajetória infracional. Por sua natureza dinâmica, que permite a reflexão sobre o passado, a reorganização do presente e as projeções em torno do futuro, o PIA termina por oportunizar aos adolescentes e ajuda-los a concretizar novos projetos de vida.

A construção de projetos de vida na adolescência implica no autoconhecimento, no reconhecimento do lugar de si e do outro, no mundo. Este é um processo que nutre forte interdependência com a qualidade das interações pessoais, a capacidade de gestão de conflitos e, muitas vezes, de um movimento reconstrutivo, que se efetiva em redes de apoio, já que o adolescente é um ser social, que não está dissociado de seu contexto e integra um sistema de relações sociais.

Os projetos de vida vislumbrados no cumprimento da medida socioeducativa devem se comprometer com a transformação do futuro e a conquista de perspectivas distintas das práticas infracionais, contribuindo particularmente para a tomada de consciência de si, da identidade pessoal e cultural, e para a elevação da autoestima. Como efeito, torna-se mais provável o resgate da história de vida e a formação de novas qualidades nos vínculos familiares e comunitários. O PIA se cruza com os projetos de vida no contexto da articulação entre o mundo interno do adolescente e a realidade social. Como protagonista de sua própria história, o adolescente assume responsabilidades relativas ao desenvolvimento das propostas contidas no instrumento e, desse modo, pode honrar os compromissos estabelecidos consigo mesmo.

Fuchs, Mezencio e Teixeira (2010) identificam três pilares fundamentais para a realização do PIA: o diálogo, a valorização do presente e a hierarquização das ações. O primeiro aspecto se refere à real dimensão da participação conferida ao adolescente, em um processo contínuo e ativo de negociação junto a equipe multiprofissional. O segundo propõe levar em conta a realidade e as condições concretas de vida do adolescente, para que a partir delas, se planejem intervenções efetivas. E o terceiro, proporciona a experiência de planejamento estratégico da própria vida do adolescente ao passo que organiza, junto

com a equipe, as metas do PIA dentro de um cronograma de prioridades.

De todo o exposto, fica evidente a convergência do PIA com a proposta da Doutrina da Proteção Integral. Neste sentido, apresenta-se abaixo um quadro que sintetiza as distinções entre o PIA que se desenvolve sob a perspectiva do modelo correccional/punitivo, e, do modelo socioeducativo, alinhado com a garantia de direitos e respectivos impactos sobre o adolescente:

	Modelo correccional-punitivo	Modelo socioeducativo
Finalidade do Pia	“Corrigir” o adolescente e o comportamento antissocial. Eliminação de comportamentos inadequados, considerados culpa do adolescente	Desenvolver a consciência social e de seu lugar na sociedade, empoderar o adolescente como sujeito social, autor de seu destino e cidadão que influencia seu ambiente social; prover referenciais e vivências que afirmem valores éticos e a convivência respeitosa.
Foco principal	Foco no comportamento	Foco na formação humana
Visão sobre o adolescente	Único culpado pela situação em que se encontra, resultado de suas “escolhas pessoais”. Foco no comportamento antissocial e não no sujeito em sua integralidade. Adolescente reduzido ao ato infracional praticado.	Sujeito social ativo, que ocupa um determinado lugar na sociedade, de acordo com o qual está exposto a determinações e escolhas, cujos atos geram consequências. Sujeito de direitos capaz de superar a condição de conflito com a lei.
Visão sobre a família	Alvo de dispositivos de atribuição de culpa, por ter falhado em seu papel de educar o filho. Tende a ser colocada “em cumprimento da MSE junto com o filho”.	Tratada como importante fator de apoio no processo socioeducativo e, ao mesmo tempo, é apoiada pela equipe e empenhada no resgate de seu papel educativo.
Protagonista da elaboração do PIA	A equipe técnica, que se limita às ofertas de atividades existentes na Unidade, com o “consentimento” do adolescente e a observação de sua família, a distancia.	O adolescente, que é levado, com o apoio da equipe técnica e de sua família, a comprometer-se em seu processo socioeducativo.
Agenda do PIA	Atividades a serem cumpridas pelo adolescentes, como obrigação punitiva.	Atividades programadas para garantir os direitos fundamentais. A resposta do adolescente corresponde ao cumprimento do dever relacionado a cada direito.
Acompanhamento pelo Judiciário	Juiz como autoridade que cobra da equipe de atendimento e do adolescente o mero cumprimento do PIA.	Juiz como autoridade que acompanha o desenvolvimento do adolescente tendo o PIA como instrumento.
Saúde	Oferta de serviços tendo o adolescente como destinatário.	Corresponsabilidade do adolescente no desenvolvimento de práticas de vida saudável
Escolarização	Estudo e frequência à escola como obrigações.	Estudo e frequência à escola como fontes de conhecimento e descoberta, melhorando a capacidade de intervir na sociedade.

Profissionalização	Vista como única possibilidade de afastamento do adolescente da criminalidade. Valorização e priorização do trabalho em relação ao estudo, que reforça o ciclo da pobreza.	Vista como mais uma das dimensões da formação e da inserção social significativa. Respeito aos interesses, habilidades e viabilidade da empregabilidade. Considerado um dos elementos para inserção social produtiva.
Cultura	Valorização do consumo cultural, sem reflexão.	Além do acesso aos bens culturais e reflexão crítica, estímulo à produção cultural pelos adolescentes como forma de contato com a sensibilidade e criatividade, aspectos essenciais do processo de humanização.
Esporte e lazer	Ocupação do tempo. Evitar a ociosidade. Promover o cansaço físico para reduzir chance de motins ou rebeliões	Desenvolvimento da consciência corporal. Meio de internalização de regras e valores, de aprimoramento da noção de coletivo.
Atividades externas	Programadas pelas equipes com base nas facilidades institucionais. Ofertadas como recompensa para o bom comportamento, sem que se considere o significado para o adolescente.	Agenda significativa com decisão conjunta, respeitando o adolescente em suas necessidades e subjetividades, e que promove a gradativa aproximação com família e instituições da comunidade.

4.1 Dimensão Estratégica (ou metodológica)

O PIA constitui o instrumento orientador, por excelência, de todo o processo socioeducativo, ao organizar as rotinas educativas, criar condições de vínculo entre a equipe e a família, promover o estabelecimento de objetivos comuns, e definir parâmetros para avaliação do processo socioeducativo. O foco da construção do PIA é a dimensão procedimental, entretanto a sua elaboração não deve se tornar burocrática, previsível ou padronizada, ainda que este documento transite formalmente frente as demais instâncias partícipes do processo socioeducativo (Juiz, promotor, defensor, família).

A equipe multiprofissional ocupa lugar central no desenvolvimento do PIA para que a proposta nele contida se realize satisfatoriamente, precisa estar alicerçada em vínculos positivos estabelecidos entre o adolescente, a família e a equipe que acompanha o adolescente, pautados em confiança, respeito e empatia. A equipe deverá conhecer, incorporar e aprimorar saberes, práticas e métodos com vistas a projetar intervenções e soluções mais adequadas às necessidades e realidades dos sujeitos.

Um elemento fundamental para o sucesso das intervenções em equipe está na coerência com a perspectiva interdisciplinar. A interdisciplinaridade corresponde a um modo de organização das ações técnicas, implementada no sistema socioeducativo desde a vigência Portaria 119/2006, de acordo com a qual *“a reunião de diferentes saberes que cada profissional traz, à luz da sua especificidade profissional pode contribuir não*

apenas para a difusão de abordagens técnicas específicas e a promoção de habilidades reproduzidas nas ações cotidianas, mas para a geração de vínculos que o adolescente estabelece com o Programa Socioeducativo” (p.52) . Assim, dispondo de uma equipe de referência, o adolescente contará com o apoio de diferentes profissionais de várias áreas do conhecimento, que estarão reunidos com o objetivo comum de conhecê-lo, de contribuir com a elaboração do seu PIA, e de atuar pela sua boa execução.

O PIA também é o elo organizador da relação entre o contexto interno e o externo à medida socioeducativa, ou seja, correlaciona o programa de atendimento socioeducativo as demais políticas públicas e/ou instituições encarregadas de promover a integração entre o adolescente e a sociedade, entre as quais se destacam a educação básica, os cursos profissionalizantes, a formação artístico-cultural ou esportiva, e outros recursos comunitários.

O PIA está previsto como direito do adolescente e deve ser realizado tanto nas medidas em meio aberto, quanto nas de meio fechado². Embora os fundamentos e propósitos sejam os mesmos em todos os contextos socioeducativos, a execução do PIA deverá se adequar à proposta e estrutura de cada programa socioeducativo a que esteja vinculado. Por exemplo, nas medidas de internação e semiliberdade, o PIA tende a vincular dinâmicas e rotinas institucionais com maior amplitude que nas medidas em meio aberto. Estas por sua vez, encontram mais facilidade de trazer ao PIA conteúdos da vivência familiar e comunitária do adolescente.

O Art. 54 da Lei nº 12. 594 estabelece os conteúdos mínimos do PIA:

- I – os resultados da avaliação interdisciplinar;
- II – os objetivos declarados pelo adolescente;
- III – a previsão de suas atividades de integração social e/ou capacitação profissional³;
- IV – as atividades de integração e apoio à família;
- V – as formas de participação da família para efetivo cumprimento do plano individual; e
- VI – as medidas específicas de atenção à sua saúde.

A partir desta compreensão, a configuração do PIA deverá contemplar metas relacionadas a vários aspectos da vida do adolescente, os quais podem ser congregados em grandes áreas:

- Saúde
- Dimensão psicológica

2. Estabelece a Lei 12.594/12, o prazo de 15 dias para elaboração do PIA em meio aberto e 45 dias em meio fechado.
3. Neste item, deverá estar contemplada a escolarização.

- Educação/Cultura, esporte e lazer
- Profissionalização
- Contexto socioeconômico
- Relações familiares
- Relações afetivas e sociais
- Relações sociais

As metas deverão ser decompostas em etapas, de modo a explicitar concretamente os passos a serem dados em direção à realização do PIA.

5 | APRESENTAÇÃO DA METODOLOGIA DO PIA

A equipe técnica deverá explicar ao adolescente de modo claro e objetivo o que é o PIA, como será construído e implementado e, qual o seu papel nesse processo. É imprescindível que como protagonista, o adolescente compreenda o significado do PIA em sua trajetória dentro da medida, e a sua relação na avaliação contínua, inclusive como parte do relatório a ser oportunamente remetido à Vara da Infância para o acompanhamento processual.

Como já dito antes, a avaliação interdisciplinar antecede o PIA e fornece as principais informações a respeito do adolescente que nortearão a sua construção. Além dos dados já levantados nesse instrumento, deve-se buscar aprofundar, os interesses e necessidades individuais a serem contempladas. Isso pode ser feito por meio de formulários breves e claros, por dinâmicas de grupo e atividades de interação informal, nas quais a equipe poderá ajudar o adolescente a identificar conteúdos de interesse a serem desenvolvidos no PIA.

5.1 Elaboração do PIA

Em todos os documentos normativos, portanto, o PIA é apresentado como o instrumento metodológico que permite acompanhamento sistemático e personalizado⁴ do adolescente durante o cumprimento da medida socioeducativa, destacando-se como o dispositivo no qual se definem e apresentam as metas a serem alcançadas a curto, médio e longo prazo, no processo socioeducativo. Ao mesmo tempo, o PIA não se caracteriza como um instrumento fechado, devendo ter caráter flexível e personalizado, direcionado para as demandas e particularidades de cada adolescente atendido.

Previamente à elaboração do PIA, a família deverá ser chamada pela equipe para

4. É importante ressaltar a fundamentação normativa do PIA no próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, que a respeito dos programas de internação, dispõe em seu artigo 94, inciso III sobre a oferta de “atendimento personalizado” e no inciso XIII, sobre a obrigatoriedade de se proceder “a estudo social e pessoal de cada caso” (BRASIL, 1990).

ser informada sobre seu papel na metodologia do PIA. O objetivo é incluir a família já no processo de elaboração, de modo a orientá-la para uma interação positiva e construtiva junto ao adolescente e a equipe multiprofissional. Quando a família está junto ao adolescente nos primeiros momentos do PIA esta se vincula e é valorizada, tendendo a contribuir de maneira mais direta para o alcance dos objetivos e metas estabelecidos.

A lei estabelece um prazo-limite para que a equipe apresente ao respectivo Juízo de Execução, a primeira versão do PIA em até 15 dias, no caso das medidas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade e, no máximo, em 45 dias, no caso das medidas de semiliberdade e internação. Esta primeira versão pode e deve vir a sofrer alterações ao longo do percurso socioeducativo. Todavia, os elementos essenciais do PIA já devem estar dispostos em um documento que terá o formato de um contrato.

É importante considerar que os adolescentes apresentam diferentes níveis de prontidão para mudanças e para firmarem compromissos consigo, com sua família e com a equipe. Essa característica juvenil deverá ser respeitada e o PIA deverá refletir os aspectos com os quais o adolescente, de fato, pactue.

6 | DOCUMENTO DO PIA

Com os conteúdos e metas do PIA estabelecidos, de modo a orientar possíveis projetos de vida construídos pelo adolescente, procede-se à formalização do Plano por meio da redação de um documento, que corresponderá a um “contrato, o qual mediará as relações entre o adolescente e o contexto da medida socioeducativa. Nele, deverá constar:

- A identificação do adolescente;
- A descrição, clara, objetiva e concreta, dos compromissos e metas pactuados com o adolescente e sua família. Também são definidos os papéis e contribuições dos integrantes da família e da equipe, para o sucesso do alcance das metas previstas.
- A caracterização das atividades a serem desenvolvidas, o período e a frequência de participação em cada uma delas;

Este documento deverá ser assinado por todos os que participaram da sua elaboração sendo remetido ao juiz de execução, que o homologará e acompanhará seu desenvolvimento como parte da execução da medida socioeducativa. Trata-se de um momento marcante e determinante, ao definir o percurso do adolescente ao longo da medida.

Cabe ao Programa Socioeducativo, adotar as medidas para garantir o acesso do adolescente e da equipe às condições necessárias e mediatas à consecução das metas estabelecidas no PIA. As atividades propostas no cotidiano do programa devem propiciar

os conteúdos e reflexões requeridos, bem como, se orientar pelas metas estabelecidas juntamente com o adolescente. Para tanto, deve-se congregiar os esforços e recursos, internos e externos ao programa.

Do adolescente, por sua vez, se espera uma postura ativa ao responsabilizá-lo pela execução de seu PIA, tal conduta deve ser constantemente reforçada pela equipe. Ao mesmo tempo, caso as metas se mostrem inatingíveis ou descabidas, é sempre tempo de reavaliá-las, ante a sua pertinência e possibilidade de readequação ao longo do processo. É através das pequenas e sucessivas realizações nas atividades das quais participa, e nas relações interpessoais firmadas no cotidiano, que o adolescente tem oportunidade de, passo a passo, transformar o PIA em modelo para uma trajetória de vida pautada pelo acesso a direitos e o pleno exercício da cidadania.

7 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Individual de Atendimento (PIA) é um componente importante do processo socioeducativo destinado ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, pois, como produto direto da intervenção técnica, interfere no planejamento e na construção de projetos de vida a curto, médio e longo prazo. Também para as equipes multiprofissionais atuantes nos Programas Socioeducativos se constitui como instrumento norteador de intervenções personalizadas e do monitoramento permanente dos seus resultados.

Aspirando ser um instrumento dinâmico que garanta equidade no processo socioeducativo, o PIA visa contemplar os avanços e retrocessos na aplicação da medida, estabelecer um diálogo entre a família e o adolescente na consecução de novos pactos para o futuro, de modo a superar as dificuldades do passado que contribuíram para a prática infracional, bem como apostar em novos vínculos e estimular o protagonismo adolescente.

A sua aplicação para além de uma imposição legal, deve ser entendida como um compromisso do programa socioeducativo na construção de saberes coletivos sobre a história de vida dos sujeitos adolescentes, suas limitações e necessidades, bem como as suas perspectivas futuras frente a convivência social no pós medida.

Os desafios para efetivação dos objetivos do PIA são inúmeros e perpassam tanto pelas dificuldades estruturais que envolvem os programas socioeducativos nos seus diversos níveis, quanto pelas dificuldades técnico-operativas na construção, execução e acompanhamento, por parte das equipes técnicas ou ainda pelas dificuldades apresentadas pelo adolescente e sua família, na construção de novas pactuações. No entanto, a construção do PIA é uma tarefa coletiva que deve envolver o adolescente como protagonista, sua família e a equipe técnica responsável pelo seu acompanhamento rumo a um mesmo objetivo: o sucesso da medida socioeducativa. Esse é um esforço de todos e

requer compromisso, empatia, reponsabilidade e articulação.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. A Condição Humana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília: Senado, 1990. Dispõe Sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

_____. **Lei 12.594**, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Diário Oficial da União, Brasília, 18 jan. 2012.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE – Brasília-DF: CONANDA, 2006.

CNAS, CONANDA. Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Resolução Conjunta Nº 1, de 18 de junho de 2009.

CASTELLAR, C. Psicanálise e adolescência: considerações teórico-técnicas. In: CASTELLAR, Carlos; FREITAS, Luiz Alberto. **Crise da adolescência**: visão psicanalítica. Rio de Janeiro: Rocco, 1989.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: Saberes necessários à prática educativa. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FUCHS, Andréa Marcia Santiago Lohmeyer; MEZÊNCIO, Márcia de Souza; TEIXEIRA, Maria de Lourdes Trassi. **Capacitação para Operadores do SINASE**. Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública. Socioeducação: Práticas e Metodologias de atendimento em meio aberto. Brasília: UNB, 2010

PILLOTTI, F; RIZZINI, Irene (Org.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação, e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Nino, Ed. Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 2004.

ATENÇÃO À SAÚDE MENTAL DE ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERDADE: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Data de aceite: 18/01/2023

Leonardo Augusto Oliveira de Santana

Doutorando e Mestre em Educação e Contemporaneidade pelo Programa de Pós Graduação em Educação PPGeduc, Uneb.
Email: professorleonardo01@gmail.com.

Sueli Ribeiro Mota Souza

Pós-Doutorado na Università degli Studi di Firenze e professora titular do Departamento de Educação e do Programa de Pós Graduação em Educação PPGeduc, Uneb.
Email: sumota.uneb@gmail.

penal. O presente estudo tem o objetivo de abordar o trabalho desenvolvido no contexto socioeducativo dos adolescentes com transtorno mental, bem como elucidar a relação das práticas de saúde, como as políticas e metodologias construídas pelo sistema socioeducativo.

Para a consecução do estudo compreende-se a utilização da pesquisa bibliográfica feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Entende-se a pesquisa bibliográfica como um processo no qual o pesquisador tem “uma atitude e uma prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente”, pois realiza uma atividade de aproximações sucessivas da realidade, sendo que esta apresenta “uma carga histórica” e reflete posições frente à realidade (MINAYO, 1994, p.23).

1 | INTRODUÇÃO

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, de 1990 é considerado o instrumento normativo para a consolidação dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, e também no que tange às medidas socioeducativas. No artigo 112 a referida lei, ECA, legislará sobre as medidas socioeducativas aplicadas ao adolescente que comete um ato infracional, compreendendo este como qualquer conduta análoga à crime ou contravenção

A Lei no 12.594, de 18 de janeiro de 2012 institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE é uma política pública que organiza e orienta a execução das Medidas Socioeducativas aplicadas a adolescentes aos quais é atribuída a prática de ato infracional, estabelecendo diretrizes para a responsabilização e o acompanhamento educativo e, a obrigatoriedade de garantir os direitos fundamentais dos adolescentes e, entre eles, está o direito a saúde. Ação sustentada nos princípios dos direitos humanos

O trabalho no campo da saúde nessa conjuntura deve ser articulada através de rede, utilizando os fluxos e parâmetros estabelecidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) possibilitando e garantia do adolescente no acesso aos seus direitos e o cuidado com a saúde. Para garantir a especificidade do trabalho com adolescentes privados de liberdade é estabelecida portaria nº 1082 que redefine as diretrizes da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei, em Regime de Internação e Internação Provisória (PNAISARI). Os objetivos dessa portaria, que estão em consonância com a PNAISARI, visam ampliar as articulações e garantir os serviços de saúde, promover ações de promoção e prevenção em saúde para a garantia da reinserção social do adolescente. Dessa forma, seguindo os fluxos de saúde, o trabalho do socioeducativo e as intervenções em saúde propostas serão construídas a cada caso, no objetivo de atender as singularidades da história de cada adolescente.

O sistema socioeducativo utiliza em sua prática a articulação com o SUS, conforme prevê o ECA e o SINASE. A Política Socioeducativa propõe que a integralidade em saúde seja trabalhada e fomentada nas medidas socioeducativas e ainda prevê que a articulação com a rede de saúde garanta a promoção da saúde, ações e prática educativa em saúde e ações de assistência em saúde frente a algum agravo em saúde.

A noção de saúde mental possui relação com as ações de promoção, prevenção e tratamento referentes ao melhoramento ou à manutenção ou à restauração da Saúde Mental de uma população. Tem correlação com dimensões legislativas, sociais, econômicas, culturais e políticas (SARACENO, 2001).

A saúde na medida socioeducativa pode-se tornar uma das formas de exercício da cidadania para o adolescente. O acesso ao direito, a inserção na rede, bem como a assistência propriamente dita, são construções em torno das quais as unidades socioeducativas necessitam orientar a sua prática em saúde (FERNANDES, F. M. B.; RIBEIRO, J. M.; MOREIRA, M. R, 2015, p. 123.)

É nessa possibilidade de articulação constante com a rede de saúde, e aqui incluímos a rede de saúde mental, que o trabalho será construído pelas equipes com os adolescentes no intuito de propiciar o acesso ao seu direito à saúde e garantir a responsabilização frente a atuação infracional.

Assim, é preciso considerar a condição de resposta dada pelo adolescente que precisa de um cuidado de saúde mental, tendo em vista a sua singularidade de cumprimento.

2 I REFORMA PSIQUIÁTRICA – ASPECTOS HISTÓRICOS

2.1 Transformações no contexto da saúde mental brasileira e a Dialogicidade com o Sistema Socioeducativo

Aqui, serão retratadas lutas e conquistas a partir das suas influências buscando as transformações além das práticas tradicionais. Os primeiros sinais de necessidades para Reforma Psiquiátrica Brasileira (RPB) teve como estopim a “crise do DINSAM” – Divisão Nacional de Saúde Mental ocorreram no momento em que o país vivia seu processo de redemocratização no final da década de 70.

Os profissionais apresentaram insatisfações atreladas a uma série de questionamentos sobre a situação da saúde, através do Centro Brasileiro de Estudo de Saúde (CEBES) regada de irregularidades - condições precárias de trabalho, ameaças, denúncias de estupros, causas de mortes desconhecidas.

Nesse mesmo período, nasce o Movimento dos Trabalhadores em Saúde Mental (MTSM), no primeiro momento, denunciando o abandono e os atendimentos dispensados aos pacientes internados nos hospitais, além das precárias condições de trabalho para atuação dos profissionais da área (AMARANTE, 1996).

No início da década de 80, o cenário da Reforma psiquiátrica ganha um novo aliado, o movimento da reforma sanitária, impulsionado para inserir mudanças no Sistema Nacional de Saúde e efetivar a participação popular no setor da saúde. Entretanto, esse reconhecimento só foi possível na VIII Conferência Nacional de Saúde.

Em 1987, na realização da I Conferência Nacional de Saúde Mental (CNSM), sugere novas formas de transformar o sistema de saúde mental. Nessa conferência, ressurgem associações de familiares e usuários, passando a ter um reconhecimento. Nesse mesmo encontro, findou a aliança com o movimento sanitarista, por considerar que o movimento tinha perdido o ponto crucial da luta.

Conforme ressalta Amarante (1996),

[...] o início da trajetória institucional da estratégia sanitarista é uma tentativa tímida de continuar fazendo reformas, sem trabalhar o âmago da questão, sem desconstruir o paradigma psiquiátrico, sem reconstruir novas formas de atenção, de cuidados, sem inventar novas possibilidades de produção e reprodução de subjetividades. (p.93).

No mesmo ano, realizou-se o II Congresso de Trabalhadores em Saúde Mental (Bauru, SP). Esse congresso é marcado pela ampliação das discussões, levando até as

últimas instancias, criticando o modelo oferecido pelo hospital psiquiátrico à população, lançando como lema “Por uma sociedade sem Manicômio”, onde propõe mudanças, não apenas nas ações para a saúde mental, mas alterações em toda conjuntura cultural, buscando uma nova abordagem de tratamento principalmente entre profissionais / pacientes.

O MSTM ganha uma nova nomenclatura, transforma-se no Movimento Nacional da Luta Antimanicomial, (MNLA) comemorado no dia 18 de maio, oriundo das lutas dos trabalhadores de saúde. “Lutar pelos direitos de cidadania dos doentes mentais significa incorporar-se à luta de todos os trabalhadores por seus direitos mínimos a saúde, justiça e melhores condições de vida”. (MANIFESTO DE BAURU, 1987).

Transformado em movimento social (MNLA) foi capaz de articular, trazendo para o cenário político e social três segmentos historicamente distanciados- profissionais da saúde, usuários e familiares. Ainda no mesmo período, foi criado o primeiro (CAPS)- Centro de Atenção Psicossocial Professor Luís da Rocha Cerqueira, na cidade de Itapeva (SP) demonstrando de forma real que é possível a realização de novas modalidades extra-hospitalar. Essas inspirações são reflexos de experiências extraídas das comunidades terapêuticas e da psiquiatria italiana.

O cuidado psicossocial pretende tratar da pessoa em sua integralidade e em sua complexidade, considerando tanto a dimensão psíquica/ mental, como a dimensão social (relação com a família, com grupos sociais: na escola, no trabalho, no lazer. (AMARANTE, 2003, p.62).

Assim, foi proposta uma revisão na PL- Projeto de Lei Nº 3657/98 apresentado ao Congresso pelo Deputado Paulo Delgado em 1989 sugerindo a regulamentação dos direitos da pessoa com transtorno mental, assim como, extinção dos manicômios a implantação de serviços substitutivos, dentre outros serviços. Assim, em 2001, foi aprovada e sancionada por parlamentares a Lei 10.216, de 06 de abril de 2001, ficando conhecido como lei da Reforma Psiquiátrica segundo a qual “Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e direciona o modelo assistencial em saúde mental”.

A promulgação dessa Lei foi o resultado das lutas, por todos aqueles que, de alguma forma se sentiam responsabilizados pelas crueldades atreladas aos Hospitais Psiquiátricos, onde a única lei vigente era a força e a covardia.

Também foram abarcados outros instrumentos legais para ampliação e qualificação dos serviços, para corroborar com a reabilitação psicossocial da pessoa com transtorno mental, registrarei de forma exemplificada as legislações mais relevantes para os serviços substitutivos.

O Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) disponibiliza atendimento à população usuária com sofrimento psíquico e às famílias em várias perspectivas, no que tange o

fortalecimento dos vínculos familiares, da transformação social pelo acesso ao trabalho, exercício da cidadania com sujeitos de direitos.

A Lei da Reforma Psiquiátrica representa um marco para o atendimento em saúde mental no Brasil, pois a ênfase passa a ser a pessoa em sofrimento mental e não mais a instituição. A lei estabelece critérios mais rígidos para a internação e recomenda que o atendimento em saúde mental tenha como objetivo a reintegração social da pessoa em sofrimento mental

O sistema socioeducativo é primordialmente regido pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e permite um avanço no que diz respeito aos direitos e deveres das crianças e dos adolescentes. Anteriormente a promulgação do ECA o que havia era a Doutrina da Situação Irregular que não assegurava as crianças e aos adolescentes os seus direitos fundamentais, o Estado exercia uma assistência aos menores abandonados e delinquentes através de uma política higienista. Com a promulgação do ECA institui-se a doutrina da proteção integral e as crianças e adolescentes passam a ser considerados sujeitos de direitos e deveres que devem ser garantidos e protegidos pela família, sociedade e Estado, conforme está previsto no artigo 4 da lei.

Com a instituição do ECA muitos direitos das crianças e dos adolescentes foram consolidados e protegidos em lei, assim como os deveres daqueles que lhes protegem. Podemos elencar ainda que há a consolidação dos deveres dos próprios adolescentes, já que se tornam responsáveis em caso de atuação infracional. No que diz respeito à atuação infracional o ECA propõe seis medidas socioeducativas que tem o objetivo de responsabilizar os adolescentes, são elas: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, inserção em regime de semiliberdade e internação em estabelecimento educacional (BRASIL, 1990). Aqui trataremos da medida de internação, sendo esta prevista como medida última e que deve ser aplicada em sua excepcionalidade. O SINASE Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012 regulamenta a execução das medidas socioeducativas e traz em seu 1º artigo os principais objetivos das medidas:

I - a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;

II - a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e

III - a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei.

É importante aqui nos determos sobre a articulação desses três objetivos. Na obrigatoriedade de garantia dos direitos individuais dos adolescentes, as medidas

socioeducativas precisam fazer articulações com diferentes políticas visando à proteção integral. Vilas Boas, Cunha e Carvalho (2010) destacam que houve avanços nos paradigmas e referenciais na esfera do adolescente em conflito com a lei, saindo das práticas punitivas para a responsabilização, sendo o estatuto responsável por dar origem ao Direito Socioeducativo que protegerá o adolescente de imposição injusta de responsabilidades. Assim sendo, o ECA possibilitou a proteção do adolescente através da garantia dos seus direitos.

No ECA a saúde, assim como outros direitos fundamentais das crianças e adolescentes, deve ser protegida pela família, a sociedade e o estado, conforme exposto acima. Essas três instâncias são responsáveis por assegurar que o adolescente tenha acesso aos serviços e toda forma de assistência que o Sistema Único de Saúde (SUS) garante aos cidadãos. O Estatuto ainda trata do acolhimento da criança e do adolescente em diferentes serviços, buscando assegurar todos os seus direitos de forma integral. A saúde se insere em todos os momentos de atenção a este público, em trabalhos preventivos e educativos em saúde.

Art. 11. É assegurado acesso integral às linhas de cuidado voltadas à saúde da criança e do adolescente, por intermédio do Sistema Único de Saúde, observado o princípio da equidade no acesso a ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde (BRASIL, 1990).

Destaca-se ainda que há medidas protetivas que asseguram o direito ao tratamento de saúde. As medidas protetivas, previstas no artigo 101 do ECA (BRASIL, 1990), trazem no campo da saúde a necessidade de assegurar o tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, seja em regime hospitalar ou ambulatorial. Há ainda uma especificação para a orientação do tratamento a alcoólatras e toxicômanos. Cabe aqui destacar que as medidas protetivas fazem a distinção no campo da saúde mental, pois nos outros artigos do Estatuto há menção a saúde sem nenhuma especificação, tratando-a na sua integralidade.

É importante mencionar também que o artigo 112 da referida lei faz duas importantes observações: no inciso VII o artigo coloca como uma das possibilidades de aplicação de medida socioeducativa qualquer uma das previstas no artigo 101 dos incisos I a VI, que se trata das medidas protetivas, são elas:

- I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente;

V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;

VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; (BRASIL, 1990).

Ainda no artigo 112, que trata das medidas socioeducativas, há menção de um tratamento diferenciado a adolescentes com doença ou deficiência mental, sendo estes tratados em locais especializados e adequados a sua condição.

Aqui já podemos perceber o fator de proteção do ECA, sustentado pelo SINASE, ao considerar o tratamento do adolescente com transtorno mental como algo que deve ser priorizado no trabalho. Acrescenta-se ainda que a privação de liberdade tem um caráter de excepcionalidade, sendo a medida de internação a última ser aplicada. O ECA por sua vez, ainda abre a possibilidade de não se aplicar uma medida socioeducativa caso seja identificada a necessidade de proteção do adolescente, sendo desse modo aplicada uma medida de proteção ao invés de uma medida socioeducativa. Tal lógica ainda é reforçada ao se propor um tratamento especializado para aqueles adolescentes que apresentem doença ou deficiência mental. Fica claro então, que no campo da saúde, e mais especificamente, da saúde mental o fator protetivo deve prevalecer, principalmente se considerarmos a lógica da reforma psiquiátrica que embasa nossas práticas atuais e que prevêem a desinstitucionalização das pessoas com sofrimento mental. Ou seja, o trabalho socioeducativo deve ter fatores protetivos em todos os âmbitos da saúde, garantindo ao adolescente a atenção integral e dando a estes condições de cumprimento de medida em suas dependências.

O SINASE constitui-se, por conseguinte, em instrumento indispensável para a efetivação do Estatuto que, em muitos aspectos, encontra-se estritamente no plano jurídico e político-conceitual, longe de alcançar os sujeitos de direitos: os adolescentes. Justifica-se a criação do SINASE devido ao grande interesse do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Secretaria Especial de Direitos Humanos e dos movimentos sociais de defesa da criança e do adolescente, pelo enfrentamento das situações de violência e violação de direitos que afetam os adolescentes autores de ato infracional, no âmbito do sistema socioeducativo (VILAS BOAS; CUNHA; CARVALHO, 2010, p.228).

O SINASE (BRASIL, 2012) está em consonância com o ECA no que diz respeito à atenção integral. Na lei do SINASE que regulamenta a execução das medidas está previsto em seus artigos 60 a 63 a atenção integral, pensando nos seus diferentes níveis: de promoção, proteção e prevenção dos agravos em saúde. Mas a lei ainda regulamenta a avaliação dos adolescentes com transtorno mental ao assegurar ao adolescente a avaliação do seu estado por uma equipe multidisciplinar, que deve seguir as normas do SUS. Essa avaliação subsidiará a terapêutica a ser adotada em cada caso e que deverá ser incluída no Plano Individual de Atendimento (PIA).

31 ATENÇÃO A SAÚDE MENTAL DE ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERDADE

Quando pensamos na responsabilização de adolescentes que necessitam de um cuidado em saúde mental é preciso considerar a sua capacidade de cumprimento e a organização do sistema socioeducativo para trabalhar com a complexidade dos casos.

A capacidade de entendimento e de discernimento do ato é um importante fator na aplicação da medida socioeducativa de um adolescente. O autor Gallo (2007) constrói acerca dessa temática que quando a sanção passa do que é previsto pela tradição e pelo código escrito, os elementos psicológicos nos quais se decompõem a razão do ato tem peso no momento de aferir responsabilidade jurídica do sujeito. Quanto mais indeterminado seja o ato infracional, quanto menos discernível seja o juízo e a motivação que levou ao ato, mais probabilidade haverá de que esse juiz exima o sujeito de toda responsabilidade.

É preciso considerar a capacidade de resposta dos adolescentes para a condução do trabalho socioeducativo, tendo em vista que a responsabilização está associada a um processo que também é subjetivo. Além disso, é preciso considerar, de igual modo, as peculiaridades da adolescência, pois a transgressão é algo presente nesse período. Há a construção da autonomia, a reorganização da ligação com a referência familiar que leva o adolescente a procura de limites o que muitas vezes o leva a transgressão.

“As infrações podem surgir como estratégias de organizar o caos interior, vivido com medo. Este perigo interno é projetado em objetos externos precisos: os pais, professores, os policiais, ou outros vividos como representantes da autoridade.” (BENAVENTE, 2002, p. 638). Nesse ínterim o trabalho na medida de internação tem que estar atento a essas especificidades do cumprimento de medida dos adolescentes para o trabalho efetivo da responsabilização.

Segundo Vincentin, Assis e Joia (2015) do século XVIII ao século XX o discurso da psiquiatrização se fez presente junto com a mudança de concepção da criança que não é mais vista como um adulto em miniatura. Nesse momento é identificada a partir de comportamentos histéricos, débeis e perversos que são objetos de uma nova psiquiatria. Esse discurso da psiquiatrização passa a se fazer presente ante todo comportamento tido como anormal ou desviante e a ingressar nos domínios da educação, da justiça e do trabalho. Assim muda-se o poder sobre os corpos que “tornam-se objeto de operações políticas, de intervenções econômicas, de campanhas ideológicas de moralização e de escolarização, de uma intervenção calculada.” (VINCENTIN; ASSIS; JOIA, 2015, p. 26).

Foi muito ao lado da criança não louca que o discurso da psiquiatrização se fez presente através do binômio escola-hospital, sendo assim corporificada funções de governo das crianças e dos adolescentes com respaldo de Pinel e Morel, dando forma

a uma medicina que defende a ordem social, reclamando um poder ainda maior do que os dos juristas e higienistas. “Desde essa perspectiva histórica não é de se espantar que nos deparemos com a utilização dos temas da saúde mental na perspectiva da defesa social, quando as idéias de proteção e do direito a saúde se colocam como pretexto para o controle social de adolescentes.” (VINCENTIN; ASSIS; JOIA, 2015, p. 27).

Scisleski, Maraschin, Silva (2008) também discorrem sobre esse tema através de um estudo que aponta que há um grande número de internações psiquiátricas via determinação judicial. Essas internações estão ligadas mais para uma forma de punição e disciplinarização desses adolescentes do que propriamente um olhar voltado para o campo da saúde.

Em primeiro lugar, chama a atenção que a ordem judicial parece desempenhar um papel dúbio: se, por um lado, é um procedimento que se oferece como uma estratégia de acesso para jovens ao serviço de saúde, por outro, por vezes é utilizado como uma espécie de punição, no sentido de o encaminhamento servir como um recurso auxiliar à disciplinarização dos jovens, ou seja, permitindo um processo de docilização dos mesmos. Podemos também pensar em uma “hierarquia” na rede onde os serviços de saúde se subordinam às demandas judiciais (SCISLESKI; MARASCHIN; SILVA, 2008, p. 344).

A disciplinarização, as demandas judiciais e a sobreposição do discurso jurídico sobre o discurso da saúde criam um cenário de patologização do adolescente autor de ato infracional, afastando o olhar singularizado para as questões de saúde apresentadas pelos adolescentes. Nesse sentido a singularização do adolescente no cumprimento de medida não é observado e o trabalho de atenção à saúde e de responsabilização se torna comprometido.

Foucault (2002) considera que as prisões possuem mecanismos internos de repressão e punição que ultrapassam o castigo da “alma”, investindo na regulação do corpo do recluso pela coação estimulada por uma educação total, reguladora de todos os movimentos do corpo. Nesse sentido, além da privação da liberdade, elas executam uma transformação técnica dos indivíduos. A tecnologia política do corpo não é percebida nas instituições devido às diversas formas em que ela se cristaliza. Não sendo violenta ou explícita, é introduzida, segundo Foucault (2008), como uma “microfísica do poder”, que se posiciona entre as instituições e os próprios corpos. Visando atingir o ideal de “ortopedia social”, em que a permanente vigilância representa tática de eficácia, o autor localiza na prisão um dos espaços sociais apropriados para produzir o “corpo dócil”, economicamente produtivo, socialmente civilizado, politicamente disciplinado e culturalmente devotado à prática e às razões do Estado (p.30).

Essa disciplinarização, exercida em instituições como prisões, escolas, quartéis,

entre outras, envolve uma forma definida de individualização, irradiando influência fora do seu espaço fechado e condicionando o campo de possibilidades de outras ações. Especialmente à prisão compete, nesta função disciplinadora, a vigilância contínua dos indivíduos, a sua observação e exame constantes, despojando-os e transformando-os de acordo com o modelo de homem ideal estabelecido pela sociedade. Nesses grandes “espaços disciplinadores”, cada indivíduo possui o seu lugar e, em cada lugar, há um indivíduo, o que facilita uma vigilância constante, e tem como efeito uma “individualização normalizante” (FOUCAULT, 2002, p.169).

A psiquiatrização dos adolescentes têm tido apoio dos saberes psi, surgindo cada vez mais pedidos de tratamento para adolescentes com transtornos mentais.

A psiquiatrização dos adolescentes caminha na direção do paradigma emergente de gestão dos chamados indesejáveis e perigosos marcado pelo recurso cada vez maior ao encarceramento em detrimento do investimento em políticas sociais e na radicalização da política punitiva como resposta ao aumento da desigualdade social, da violência e da insegurança. E também a tendência à patologização de setores da juventude pobre, isto é, uma forma de “encobrir como doença mental determinados processos sociais que discriminam a pobreza e o desinvestimento da sociedade” em relação a esses jovens (VICENTIN; GRAMKOW; ROSA, 2010, p. 66).

As questões de saúde são perpassadas pela lógica da punição e mascaradas pelo discurso jurídico. Quando avaliamos as políticas públicas de saúde mental para crianças e adolescentes, percebemos que são pouco especializadas, não têm uma rede que cubra a assistência a esse público de modo a garantir a particularidade do atendimento em saúde mental para crianças e adolescentes.

Para isso, é necessário problematizar as diretrizes terapêuticas atreladas a uma lógica individualista e ampliar o olhar e a ação para a complexa e muitas vezes restrita trama na qual esses jovens se inserem socialmente. Nesse aspecto, nenhuma instituição isoladamente é capaz de oferecer alternativas para que os jovens saiam desse “destino”: somente uma articulação coletiva entre diversos atores sociais e instituições que acompanhem esses jovens poderão criar outras alternativas a circuitos que configuram segregação e clausura. Trata-se de pensar no exercício clínico na sua dimensão ética e não moral, ou seja, não como lugar de controle, tutela ou disciplinarização da vida, mas como crítica de si mesmo que explicita uma atitude responsável e singular frente à própria existência (VICENTIN; GRAMKOW; ROSA, 2010, p. 68).

Há muito que se avançar no campo da saúde para que ela não se converta em mais um lócus de punição e perca o seu efeito terapêutico. Trabalhar para que o adolescente tenha seu direito à saúde garantido, bem como garantir as suas possibilidades de resposta frente ao ato infracional é o que possibilita a expressão singularidade da adolescência e a sua peculiaridade de desenvolvimento.

Nessa perspectiva de punição e não de tratamento a responsabilização do adolescente com transtorno mental fica comprometida por não haver espaço para a peculiaridade da resposta desse adolescente. Somente o olhar individualizador para o cumprimento da medida que possibilitará a abertura de um espaço que considere o adolescente com transtorno mental como um sujeito que necessita de cuidados de saúde para a construção do seu processo de responsabilização.

A Lei do SINASE estabelece, em seu art. 60, diretrizes para a garantia da atenção integral à saúde do adolescente em atendimento socioeducativo. Inicialmente, prevê a inclusão das ações de promoção da saúde nos planos de atendimento socioeducativo e o estabelecimento da intersetorialidade, em todas as esferas de governo (inciso I).

Essas diretrizes consubstanciam o Plano Individual de Atendimento – PIA, instrumento de planejamento e acompanhamento do cumprimento da medida socioeducativa, elaborado pela equipe de atendimento conjuntamente com o adolescente e sua família, deve conter, de acordo com o art. 54 da Lei do SINASE, no mínimo, 06 itens, entre eles um específico sobre saúde: “[...]VI - as medidas específicas de atenção à sua saúde.”. Isso mostra o papel fundamental atribuído pelo legislador à política de saúde no sistema nacional de atendimento socioeducativo.

O sofrimento mental e uso abusivo/problemático de álcool e outras drogas são dois grandes desafios durante o acompanhamento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

3.1 Adolescentes com transtorno mental em cumprimento de internação

Os adolescentes que fazem acompanhamento de saúde mental no sistema socioeducativo realizam-no dentro da Unidade socioeducativa, bem como na rede externa de saúde mental. Todas as unidades de internação acompanham adolescentes com transtorno mental. Os adolescentes que não têm diagnósticos representam um número elevado dos casos de saúde mental nas unidades.

Situações de sofrimento mental sem o devido acompanhamento e uso abusivo/problemático de álcool e outras drogas podem interferir diretamente no cumprimento da medida socioeducativa. São situações que devem ser acompanhadas atenta e cuidadosamente pela equipe de atendimento.

Os adolescentes que precisam de acompanhamento são encaminhados para a rede e são atendidos pelos profissionais da saúde sendo eles: médicos, psicólogos, assistentes sociais, psiquiatras e terapeutas ocupacionais. Esse acompanhamento dos adolescentes também é realizado internamente nas unidades que fazem articulação com a rede externa.

A rede de saúde mental tem como premissa o trabalho especializado para o atendimento em saúde mental e que prima por uma perspectiva Antimanicomial. Essas

diretrizes estão postas para todos os serviços e podemos perceber no atendimento aos adolescentes do sistema socioeducativo e que atualmente está fundamentada na PNAISARI. Porém, ainda há irregularidades nesse atendimento com a falta de especialização de alguns profissionais da rede para o atendimento aos adolescentes, ou mesmo por não acontecer o atendimento em locais onde deveria.

A Portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011, institui a Rede de Atenção Psicossocial – RAPS para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso abusivo/problemático de álcool e outras drogas, no âmbito do SUS. Importante mencionar o art. 4º da normativa do Ministério da Saúde, que estabelece os objetivos específicos da atenção psicossocial, do qual destacamos seguintes incisos:

[...] I - promover cuidados em saúde especialmente para grupos mais vulneráveis (criança, adolescente, jovens, pessoas em situação de rua e populações indígenas);

II - prevenir o consumo e a dependência de crack, álcool e outras drogas;

III - reduzir danos provocados pelo consumo de crack, álcool e outras drogas;

[...] V - promover mecanismos de formação permanente aos profissionais de saúde;

VI - desenvolver ações intersetoriais de prevenção e redução de danos em parceria com organizações governamentais e da sociedade civil;

VIII - regular e organizar as demandas e os fluxos assistenciais da Rede de Atenção Psicossocial.

Dos incisos acima, podemos destacar, ainda, ações que podem aprimorar a oferta de serviços e que se alinham a princípios, objetivos ou diretrizes de outras normativas e orientações técnicas: (a) priorização; (b) prevenção; (c) capacitação; (d) articulação intersetorial; (e) fluxos de atendimento.

Conforme a Portaria nº 3088/2011, a Rede de Atenção Psicossocial se organiza a partir dos pontos de atenção, conforme os níveis de complexidade do SUS (atenção primária, atenção secundária e terciária / alta complexidade)

Consideramos pertinente atentar para as disposições específicas da Lei do SINASE para o atendimento aos adolescentes com transtorno mental e/ou em uso abusivo/problemático de álcool e outras drogas. O art. 64 da lei inclui também adolescentes com deficiência mental e determina que esses adolescentes devam ser avaliados:

Art 64. O adolescente em cumprimento de medida socioeducativa que apresente indícios de transtorno mental, de deficiência mental, ou associadas, deverá ser avaliado por equipe técnica multidisciplinar e multissetorial.

A concepção da Lei do SINASE demarca que o atendimento socioeducativo seja sempre de complementaridade entre instituições e entre profissionais de várias formações.

O mesmo art. 64, em seus parágrafos, prevê que, dependendo da avaliação da equipe multidisciplinar sobre a condução terapêutica, o juiz poderá suspender a execução da medida socioeducativa para que o adolescente seja submetido a tratamento integral.

Os encaminhamentos e tratamento dos adolescentes com transtorno mental que se encontram em cumprimento de medida são articulados com a rede de saúde mental, seguindo os princípios da não institucionalização e da minimização do tempo de privação de liberdade. A portaria nº 1.082 apresenta essa perspectiva quando estabelece ações para as equipes de saúde, nos anexos da portaria. No anexo I a portaria faz referência ao entendimento da privação como promotora de transtornos no campo da saúde mental e o trabalho deve minimizar os efeitos da institucionalização na saúde dos adolescentes. O trabalho do atendimento, da escuta, é visto como uma possibilidade de melhora na qualidade de vida deste adolescente e para sua saúde mental.

É importante frisar esse ponto de discussão, pois a lógica do tratamento em saúde mental é pela não institucionalização e, nesse sentido, o ECA e o SINASE propõem que haja uma avaliação desses casos para que os adolescentes possam ter o tratamento especializado e tenham a garantia da atenção integral em saúde. O SINASE aponta bem essa prerrogativa do trabalho ao dizer que é preciso “assegurar que os adolescentes com transtornos mentais não sejam confinados em alas ou espaços especiais, sendo o objetivo permanente do atendimento socioeducativo e das equipes de saúde a reinserção social destes adolescentes” (BRASIL, 2006, p. 61).

Portanto, casos de saúde mental e de uso abusivo/problemático de álcool e outras drogas demandam avaliação prévia e esforço conjunto dos profissionais da saúde, da assistência social, da educação e de outras políticas. Sempre que possível, a equipe deve implicar a família do adolescente na participação do tratamento, acolhendo as demandas que essa problemática traz nas relações entre seus membros.

3.2 Diagnóstico: fator para a condução do trabalho socioeducativo

No trabalho desenvolvido com adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, o primeiro contato é estabelecido quando o adolescente chega à unidade e, por isso, não se sabe inicialmente a condição desse sujeito. Nesse sentido, as questões de saúde mental podem aparecer logo no início do acolhimento ao adolescente, ou o decorrer da medida pode agravar o quadro de saúde. Essas questões representam um impacto no trabalho das unidades socioeducativas que têm que se adaptar para realizarem o acompanhamento do adolescente durante o cumprimento de medida socioeducativa de internação.

Diante desse contexto, é importante pensar a condução do trabalho socioeducativo

ligado a uma necessidade de se conhecer o quadro de saúde mental do adolescente. Esse delineamento de análise não parte somente da equipe que acompanha o adolescente, pois há também pedidos de análise do ministério público e do judiciário para serem realizadas avaliações no campo da saúde mental.

Os autores Vicentin, Assis e Joia (2015) apontam que esse discurso da psiquiatrização passa a se fazer presente ante todo comportamento tido como anormal ou desviante e a ingressar nos domínios da educação, da justiça e do trabalho. Assim muda-se o poder sobre os corpos que “tornam-se objeto de operações políticas, de intervenções econômicas, de campanhas ideológicas de moralização e de escolarização, de uma intervenção calculada.” (p. 26). Esse discurso se faz presente na análise dos adolescentes, pois há necessidade de se intervir no comportamento para a adequação as normas institucionais e conseqüentemente para o cumprimento de medida. Desse modo o que se apresenta é a dissonância no trabalho das medidas com a saúde mental.

Os desafios enfrentados no cotidiano da ação socioeducativa aparecem nas intervenções realizadas com os adolescentes e no trabalho de condução dos eixos da medida socioeducativa que se traduzem nos registros de comissões disciplinares diante de um comportamento que vai contra as normas da instituição. Percebe-se essas mesmas dificuldades nos relatórios circunstanciados, que relatam atitudes refratárias no cumprimento do adolescente, e nas poucas saídas do adolescente da unidade socioeducativa devido a inadequações de comportamentos. Diante disso, a aposta do trabalho se baseia em um laudo psiquiátrico para nortear as construções do adolescente no cumprimento de medida.

Essa lógica de avaliação e de apoio ao discurso psiquiátrico para dar respostas aos comportamentos inadequados dos adolescentes como bem expõe Vicentin, Assis e Joia (2015). Tal lógica de psiquiatrização agora se faz embasada pelo ECA. Esses adolescentes apresentam um circuito aprisionante, no qual prevalece o controle e o cuidado, usando a saúde como um recurso auxiliar a disciplinarização. Assim sendo, o projeto de vida e o tratamento se confundem com uma forma contínua de punição-tratamento.

Dessa forma, o projeto de vida dos adolescentes fica marcado pelo discurso da psiquiatrização, de modo que seus comportamentos são vigiados e precisam ser disciplinarizados constantemente para uma maior adequação ao processo socioeducativo.

Tais “demandas” dirigidas ao campo da saúde mental acompanham uma tendência à patologização de setores da juventude pobre, isto é, uma forma de encobrir como doença mental determinados processos sociais que discriminam a pobreza e encobrem o desinvestimento da sociedade em relação a esses jovens. E que indicam também o que é necessário problematizar as diretrizes terapêuticas sempre que estejam atreladas à lógica individualista ou quando buscam responder às exigências de defesa social e ampliar o olhar e a ação para a complexa e, muitas vezes, restrita trama na qual esses jovens se inserem socialmente. Nesse aspecto, nenhuma instituição

isoladamente – mesmo a de saúde mental – é capaz de oferecer alternativas para que os jovens saiam desse “destino”. Somente uma articulação coletiva entre diversos atores sociais e instituições que acompanhem esses jovens poderá criar alternativas a esse circuito (JOIA 2006; SCISLESKI E COL., 2008; VICENTIM & ROSA, 2009). (ROSA; VICENTIN, 2010, p.114)

O discurso socioeducativo se apóia no diagnóstico de saúde mental para pensar as intervenções com os adolescentes e a condução do trabalho. Assim sendo, aparecem diferentes encaminhamentos para a rede de saúde mental e relatórios sobre a condição de saúde do adolescente como forma de cumprimento de medida, sendo o eixo saúde privilegiado. Nesse cenário, a patologia é ressaltada e a leitura do cumprimento de medida não ultrapassa o diagnóstico de saúde mental.

A trajetória do cumprimento de medida do adolescente com transtorno mental é marcado por muitas sanções, pois em vários momentos eles cometem atos que ultrapassam as normas da instituição. Durante todo o cumprimento há conflitos com outros adolescentes e com as equipes que os acompanham, destaca-se que o conflito maior se dá com os agentes socioeducativos. Frente a uma transgressão cometida o adolescente recebe restrições de circulação e de acesso à realização de atividades desenvolvidas nas Unidades socioeducativas, caindo em um circuito de restrições que se repetem em novas transgressões.

Quando o adolescente não está fazendo o uso adequado da medicação intervenções são realizadas para sensibiliza-lo da importância do uso. Nesse sentido a medicação se torna um fator de cumprimento de medida e de envolvimento com o seu tratamento que se baseia numa análise dos comportamentos. Para conter os comportamentos que fogem a norma a medicação é utilizada e apontada como um fator importante para a condução da medida socioeducativa. Vicentin, Assis e Joia (2015) corroboram com essa visão e apontam que a maioria dos diagnósticos dados aos adolescentes aponta para transtorno de conduta, ou seja, comportamentos que dizem da não adaptação do adolescente ao sistema.

Diante dessas reflexões, o contexto socioeducativo inscreve uma necessidade constante de avaliação das ações realizadas com a implicação efetiva de todos os profissionais e redes de serviços públicos que integram o adolescente privado de liberdade.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final do percurso da pesquisa muitas perguntas ainda permanecem, pois as respostas precisam ser construídas através de novas leituras e novos estudos.

A saúde, enquanto política e campo de trabalho se articula com o sistema socioeducativo tendo o objetivo de garantir os direitos fundamentais dos adolescentes, assegurando-lhes a integralidade e prioridade no atendimento. Contudo, há ainda muito

que se avançar nessas articulações, uma vez que as precariedades dos serviços e as vulnerabilidades dos adolescentes exigem ações cada vez mais singularizadas, inventivas e humanizadas, que considerem as especificidades da adolescência e as histórias de vida de cada sujeito.

Temos atualmente uma política que pensa o atendimento em saúde mental em uma perspectiva ambulatorial e antimanicomial. Porém, apesar dessas mudanças na concepção do tratamento, os adolescentes com transtorno mental vivenciam a privação de liberdade ao cumprirem a medida socioeducativa. Não são raros os casos de adolescentes com transtorno mental e que cumprem medida socioeducativa.

O cumprimento de medida dos adolescentes com transtorno mental é muito marcado pela privação de liberdade e por uma perspectiva de normatização dos seus comportamentos. Nesse sentido a medida fica restrita as articulações com a rede de saúde mental, o que é o direcionamento para esses casos, mas que por outro lado precisa ser trabalhado os avanços em outros eixos. No entendimento do trabalho, após a avaliação da capacidade de cumprimento dos adolescentes, a possibilidade de cumprimento da medida se dará pela via do eixo saúde. Mas cabe aqui nos perguntarmos: é somente pela via do cumprimento do eixo saúde que o adolescente conseguirá se responsabilizar? Podemos perceber que o fator da segurança, que se reflete nas normas institucionais, busca normatizar os comportamentos dos adolescentes, limitando o cumprimento. Podemos acrescentar a essa discussão o uso de medicamentos, que é ressaltado como parte importante do cumprimento de medida, sendo que tal concepção parece estar muito mais atrelada ao controle dos comportamentos do adolescente do que a lógica de tratamento.

Podemos concluir que se faz necessário prosseguir com os avanços dos adolescentes no cumprimento da medida socioeducativa como possibilidade de integralidade das ações dialógicas entre a saúde e educação.

REFERÊNCIAS

AMARANTE, Paulo (Coord.). Saúde Mental, políticas e instituições: programa de educação à distância; Rio de Janeiro: FIOCRUZ/ FIOCRUZ, EAD /FIOCRUZ, 2003.

AMARANTE, Paulo. O homem e a serpente: outras histórias para a loucura e a psiquiatria. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1996. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/e-psico/etica/temas_atuais/luta-antimanicomial-franco.html>. Acesso em 12-10-2015.

BENAVENTE, R. Delinquência juvenil: da disfunção social à psicopatologia. Análise Psicológica (2002).

BRASIL. Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em 03/05/2020.

BRASIL. Lei no 10.216, de 6 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm. Acesso em 03/05/16.

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

BRASIL. Lei no 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2011-2014/2012/lei/112594.htm>. Acesso em 03/05/2020.

BRASIL. Portaria No 1.082, de 23 de maio de 2014. Redefine as diretrizes da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei, em Regime de Internação e Internação Provisória (PNAISARI). Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt1082_23_05_2014.html. Acesso em 03/05/2020.

FERNANDES, F. M. B.; RIBEIRO, J. M.; MOREIRA, M. R. A saúde do adolescente privado de liberdade: um olhar sobre políticas, legislações, normatizações e seus efeitos na atuação institucional. SAÚDE DEBATE. Rio de Janeiro, v. 39, n. Especial, p. 120-131, dez 2015.

FOUCAULT, M. Vigiar e punir. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

FOUCAULT, M. Microfísica do Poder. Rio de Janeiro: Graal, 2008.

GALLO, H. El sujeto criminal: una aproximación psicoanalítica al crimen como objeto social. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia. Departamento de Psicoanálisis, Facultad de Ciencias Sociales e Humanas y Humanas Universidad de Antioquia, 2007.

MANIFESTO DE BAURU 1987 II Congresso Nacional de Trabalhadores em Saúde Mental. Disponível em: [file:///C:/Users/Giselli/Downloads/manifesto-de-bauru%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Giselli/Downloads/manifesto-de-bauru%20(2).pdf). Acesso em: 29-10-2017.

MINAYO, M. C. de S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 5. ed. São Paulo; Rio de Janeiro: Hucitec – Abrasco, 2008.

ROSA, M.D; VICENTIN, M.C. Os intratáveis: o exílio do adolescente do laço social pelas noções de periculosidade e irrecuperabilidade. Psicologia Política. Vol. 10. Nº 19. Pp. 107-124. Jan. – jun. 2010.

SARACENO B. Libertando identidades: da reabilitação psicossocial à cidadania possível. 2ª ed. Rio de Janeiro (RJ): Te Corá/Instituto Franco Basaglia; 2001.

SCISLESKI, A. C. C; MARASCHIN, C; SILVA, R.N. Manicômio em circuito: os percursos dos jovens e a internação psiquiátrica. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 24(2): 342-352, fev, 2008

VICENTIN; M.C.G; GRAMKOW, G; ROSA, M.D. A patologização do jovem autor de ato infracional e a emergência de “novos” manicômios judiciais. Rev Bras Crescimento Desenvolvimento Hum. 20(1): 61-69, 2010.

VICENTIN, M.C; ASSIS, D.A.D; JOIA, J.H. O direito de crianças e adolescentes ao cuidado em saúde mental: tensões entre proteção e tutela no caso do uso de drogas. Diké, Aracaju, ano IV, vol. I, jan/ jul/2015.

VILAS BOAS, C. C.; CUNHA, C. F.; CARVALHO, R. Por uma política efetiva de atenção integral à saúde do adolescente em conflito com a lei privado de liberdade. Revista Médica – UFMG, Belo Horizonte, v. 20, n. 2, 2010.

DIREITO DE VISITA E A VISITA ÍNTIMA NO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO: CONSIDERAÇÕES À LEI FEDERAL Nº 12.594/2012

Data de aceite: 18/01/2023

Ariselma Pereira

Assistente Social. Graduada pela Universidade Católica de Salvador. Ex-Secretária de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Estado da Bahia. Ex-Diretora Geral da Fundação da Criança e do Adolescente da Bahia. E-mail: arisemapereirap@gmail.com.

Isidoro Orge Rodriguez

Bacharel em Direito pela UNIME e Economia pela UFBA. Diretor Executivo do CONAJA. Professor Universitário. Ex-Diretor Adjunto da Fundação da Criança e do Adolescente do Estado da Bahia. Ex-Superintendente de Assuntos Penais do Estado da Bahia. Ex-diretor da Penitenciária Lemos Brito. Ex-diretor da Colônia Penal de Simões Filho. E-mail: isidoroorge@yahoo.com.br

Marcus Vinícius Almeida Magalhães

Especialista em Direito Público (LFG/Uniderp). Mestrando em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia. Professor Titular de Direito da Criança e do Adolescente da Faculdade de Tecnologia e Ciência da graduação. Advogado. E-mail: marcusmagalhaesadvocacia@gmail.com.

1 | INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988) representou, além da ruptura com o regime ditatorial de duas décadas, também uma mudança paradigmática na política dos direitos da criança e do adolescente, ao reconhecer a esse segmento etário todos os direitos fundamentais – alçando-os à categoria de sujeitos titulares de direitos, abandonando a noção de que tais indivíduos poderiam ser tutelados em seus interesses em face do poder do estado, como objetos de intervenção.

Essa declaração normativa se traduziu na “ratificação antecipada” pelo Estado brasileiro da Convenção Internacional dos Direitos da Criança das Nações Unidas (ONU, 1989), formalmente ratificado através do Decreto no 99.710, de 21 de novembro de 1990 (BRASIL, 1990b) e, na condição de instrumento normativo com força de lei e que demanda ratificação no âmbito interno pelos estados membros,

reordenar os sistemas políticos e legais dos países promovendo assim a Doutrina da Proteção Integral.

A síntese da Doutrina da Proteção Integral pode ser compreendida a partir da leitura do artigo 227 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), onde se encontra declarada a obrigação por parte da família, da sociedade e do estado em assegurar às crianças, adolescentes e jovens todos os direitos fundamentais necessários à sua existência com dignidade, devendo, outrossim, *“colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”*.

Antes da promulgação da Constituição Federal, a denominada Política Nacional de Bem Estar do Menor vigeu lastreada no marco conceitual da Doutrina da Situação Irregular, a qual, nos termos do artigo 1º da segunda edição do denominado Código de Menores (BRASIL, 1979), previa as denominadas medidas de “assistência, proteção e vigilância” aos menores em “situação irregular”, a saber: (i) privados de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente; (ii) vítimas de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; (iii) em perigo moral, (iv) privados de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável, (v) com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária e (vi) autores de infração penal.

Como se observa, a anterior e revogada legislação destinada a regulamentar direitos de crianças e adolescentes definia uma série de medidas voltadas aos adolescentes considerados em situação irregular, sendo que a lógica de proteção e assistência significavam a adoção da *“internação em estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado”*.

Em seu lugar foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990a), o qual, buscando dar efetividade ao artigo 227 da Constituição Federal e reordenar a política dos direitos da criança e do adolescente à luz da Doutrina da Proteção Integral, legislou sob uma ótica completamente diversa, verdadeiramente universal, afirmando direitos e medidas de natureza protetiva a todas as crianças e adolescentes, rompendo a lógica estigmatizante do Código de Menores.

O exposto reconhecimento ao direito à convivência familiar e comunitária definiu do ponto de vista conceitual o norte para a substituição dos modelos pautados na institucionalização da infância e juventude, reorientando os serviços públicos, definindo os modelos asilares como excepcionais e de incidência restrita ao mínimo necessário, e pautando a obrigação de todas as instâncias públicas e não governamentais de atuarem sempre no sentido do fortalecimento ou recomposição dos vínculos familiares e comunitários.

Como exemplos do grande impacto que a nova legislação promoveu podemos citar o encerramento do modelo de Fundações Estaduais de Bem Estar do Menor (FEBEM's), o qual se sustentava no modelo de adoção de medidas de natureza institucionalizantes e sempre sob uma lógica tutelar, voltada a institucionalização por tempo indeterminado de adolescentes inadaptados ou infratores, conforme caput do artigo 41 do Código de Menores (BRASIL, 1979)¹. Também o fim do instituto jurídico da “adoção simples”, sendo que a adoção passou a ser medida excepcional de proteção, aplicável apenas quando houver absoluta impossibilidade da criança ou adolescente permanecer junto à sua família natural ou extensa.

As demais políticas públicas também passaram a se orientar a partir do marco do reconhecimento do direito à convivência familiar e comunitária, sendo que a institucionalização em qualquer situação envolvendo crianças e adolescentes passou então a ser considerada sempre excepcional e de natureza breve devendo durar o menor tempo possível – levando ao encerramento dos manicômios, e à gradual redução do número de outros dispositivos de modelo asilar, estatais e privados, em sua maioria “filantrópicos”.

O modelo de atendimento a adolescentes em conflito com a lei também sofreu grande mudança, tendo sido instituído através do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990a) as medidas socioeducativas, destinadas a promover a responsabilização de adolescentes em face do reconhecimento judicial de atos infracionais.

Tal modelo se afirma diferenciado do sistema penal e encontra nas medidas socioeducativas, de natureza preponderantemente pedagógica, mecanismos voltados à promoção de uma política pública destinada aos adolescentes aos quais se atribui a autoria de atos infracionais, de natureza intersetorial e que lhes permita a experimentação da cidadania por meio da reflexão sobre a ilicitude do ato praticado e seus efeitos em sua vida e na vida comunitária, o direcionamento aos serviços e órgãos públicos para acesso aos direitos fundamentais, além do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

O advento da Lei Federal nº 12, de 18 de janeiro de 2012 (BRASIL, 2012), contribuiu para a regulamentação do processo de execução de medidas socioeducativas, para a instituição do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE e também para a afirmação de importantes direitos dos adolescentes, seja na condição de acusados da prática de atos infracionais, seja na condição de socioeducandos em cumprimento de medidas socioeducativas.

Importante direito previsto nessa lei é o direito à visita (e à visita íntima), previsto no Capítulo VI, denominado da Lei Federal nº 12, de 18 de janeiro de 2012 (BRASIL, 2012),

1. Lei no 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. “Art. 41. O menor com desvio de conduta ou autor de infração penal poderá ser internado em estabelecimento adequado, até que a autoridade judiciária, em despacho fundamentado, determine o desligamento, podendo, conforme a natureza do caso, requisitar parecer técnico do serviço competente e ouvir o Ministério Público”.

nos seguintes termos:

CAPÍTULO VI

DAS VISITAS A ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA DE INTERNAÇÃO

Art. 67. A visita do cônjuge, companheiro, pais ou responsáveis, parentes e amigos a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa de internação observará dias e horários próprios definidos pela direção do programa de atendimento.

Art. 68. É assegurado ao adolescente casado ou que viva, comprovadamente, em união estável o direito à visita íntima.

Parágrafo único. O visitante será identificado e registrado pela direção do programa de atendimento, que emitirá documento de identificação, pessoal e intransferível, específico para a realização da visita íntima.

Art. 69. É garantido aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação o direito de receber visita dos filhos, independentemente da idade desses.

Art. 70. O regulamento interno estabelecerá as hipóteses de proibição da entrada de objetos na unidade de internação, vedando o acesso aos seus portadores.

Nos termos da lei, importante destacar que a oferta da visita, proporciona aos socioeducandos que atendam aos requisitos definidos na norma a possibilidade a manutenção e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, ainda que num contexto de privação de liberdade.

A lei prevê, outrossim, além do direito dos socioeducandos internos de receberem visitas, também o direito dos mesmos de realizarem a visita íntima, modalidade de visita que proporciona o exercício da sexualidade para aqueles indivíduos que sejam casados ou possuam união estável de convivência.

Mas a sua implementação ainda se revela desafiadora, na medida em que há obstáculos intramuros que muitas vezes dificultam a operacionalização de tal direito, a exemplo da necessidade de estruturação de espaços e mecanismos de efetiva comprovação da condição de união estável.

Por outro lado, a cultura conservadora, tutelar e a influência da moral religiosa acabam por dificultar, outrossim, a assunção de promoção dos direitos sexuais dos adolescentes internos. Os direitos sexuais e reprodutivos de crianças e adolescentes, inclusive, são tratados via de regra, apenas no contexto da proteção desse segmento etário contra a violência e exploração sexual e tráfico para fins sexuais, prevalecendo, contudo, a necessidade de aprimoramento da discussões e de afirmação dos direitos de sexualidade, paternidade e maternidade no ordenamento jurídico brasileiro, vez que reconhecidos os direitos sexuais como direitos humanos no âmbito de convenções e tratados internacionais,.

Sendo assim, compreendendo a necessidade de pensar a defesa dos direitos sexuais da juventude sob o prisma integralizador e universalizante, e reconhecida a ausência de disposições a respeito dos direitos sexuais e dos direitos reprodutivos dos jovens privados de liberdade, propõe-se contribuições ao debate à luz de considerações críticas que perpassam a discussão sobre a sexualidade sob a perspectiva biológica e o seu reconhecimento como direito.

21 DIREITO À VISITA COMO EXPRESSÃO DO DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) traz como fundamentos da República Federativa do Brasil e conseqüentemente, do Estado Democrático de Direito, a dignidade da pessoa humana. É o que dispõe o artigo 1º, III da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

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:

(...)

III – a dignidade da pessoa humana.

O princípio da dignidade da pessoa humana constitui-se alicerce do ordenamento jurídico, referenciado em todos os ramos do direito, especialmente no Direito da Criança e do Adolescente.

Possui uma carga valorativa que transcende e serve de base para o fundamento dos demais princípios do Estado Democrático de Direito, além de servir como sustento para as várias decisões judiciais, principalmente quando a discussão é sobre o melhor interesse da criança, pois é através deste princípio que é imposto aos pais o dever de dedicação à prole, que não se restringe apenas ao apoio alimentar e material, mas também ao amparo afetivo necessário para o desenvolvimento da criança.

Num esforço de conceituação desse verdadeiro topoi jurídico, pode-se compreendê-lo como a necessidade de assegurar a todo e qualquer indivíduo um conjunto de direitos mínimos, fundamentais. O princípio da dignidade da pessoa humana está no Título I, artigo primeiro, inciso III da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e de acordo com Paulo Lobo (1999, p. 105):

No que respeita à dignidade da pessoa da criança, o artigo 227 da Constituição expressa essa viragem, configurando seu específico *bill of rights*, ao estabelecer que é dever da família assegurar-lhe “com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”, além de colocá-la “à salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”. Não é um direito oponível apenas ao Estado, à sociedade ou a estranhos,

mas a cada membro da própria família. É uma espetacular mudança de paradigmas.

Como tarefa, da previsão constitucional (explícita ou implícita) da dignidade da pessoa humana, dela decorrem deveres concretos de tutela por parte dos órgãos estatais, no sentido de proteger a dignidade de todos, assegurando-lhe também por meio de medidas positivas (prestações) o devido respeito e promoção.

O artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) reconheceu como fundamentais a todos os indivíduos, sem distinção de qualquer natureza, um conjunto de direitos humanos, elencados em diversos incisos.

TÍTULO II

DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

CAPÍTULO I

DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

No caso de crianças e adolescentes, além dos artigos referidos, o artigo 227 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) promoveu verdadeira síntese da Doutrina da Proteção Integral afirmada internacionalmente através de diversos diplomas legais, com especial destaque para a Convenção Internacional dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU, 1989) e proclamou a condição de todas as crianças e adolescentes como sujeitos prioritários de direitos humanos e fundamentais, destinatárias de proteção especial da família, da sociedade e do Estado contra situações de *negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão*:

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

A deferência ao reconhecimento da convivência familiar e comunitária representa o marco normativo de distanciamento do antigo e superado modelo de medidas estatais, caracterizado pela imputação aos considerados “menores em situação irregular” e, assim, demandantes de medidas institucionalizantes que ao longo de muitos séculos

caracterizaram um sistema tutelar de justiça de menores.

Assim, o reconhecimento do direito à convivência familiar e comunitária como direito fundamental exige a adoção de providências por parte do poder público que assegurem aos adolescentes privados de liberdade o contato com pessoas de suas famílias e seio social, sendo a visita um importante instrumento de manutenção (e aprimoramento) de vínculos.

Do ponto de vista do direito internacional, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça, denominadas Regras de Beijing, instituídas através da Resolução 40/33 de 29 de novembro de 1985 (ONU, 1985), estabelece em seu item 26.5 que: “*No interesse e para o bem-estar do jovem colocado em instituição, os pais ou o tutor gozarão de direito de visita*”.

No âmbito interno, o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990a) consagrou e deu efetividade ao artigo 227 da Constituição Federal, instrumentalizando os meios de promoção dos direitos humanos às crianças e adolescentes. Nessa lei, o artigo 227 se encontra com transcrição ajustada e detalhada² nos artigos 3º, 4º e 5º, com detalhamentos e a visita é proclamada como um direito dos adolescentes em cumprimento da medida socioeducativa de internação no artigo 124:

Art. 124. São direitos do adolescente privado de liberdade, entre outros, os seguintes:

(...)

VII - receber visitas, ao menos, semanalmente;

Tal dispositivo é reforçado pelo artigo 94, que versa sobre as entidades de atendimento e define os direitos dos adolescentes privados de liberdade:

Art. 94. As entidades que desenvolvem programas de internação têm as seguintes obrigações, entre outras:

I - observar os direitos e garantias de que são titulares os adolescentes;

2. Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente):

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem. (incluído pela Lei nº 13.257, de 2016).

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.

II - não restringir nenhum direito que não tenha sido objeto de restrição na decisão de internação;

(...)

V - diligenciar no sentido do restabelecimento e da preservação dos vínculos familiares;

VI - comunicar à autoridade judiciária, periodicamente, os casos em que se mostre inviável ou impossível o reatamento dos vínculos familiares;

Conforme destaca Flavio Américo Frasseto (2007, p. 23), a visita se constitui mecanismo de fruição de direito de convivência que é comum aos pais, cônjuges, e pessoas com as quais os socioeducandos internos possuem vínculos:

Com a mesma ideia de permitir o máximo de contato do jovem internado com o mundo exterior, o Estatuto lhe garante o direito de receber visitas (art. 124, VII) ao menos semanalmente. Por razões óbvias, tal direito beneficia pais ou responsáveis, mas não se restringe a eles. Outra vez, buscando-se regra mais clara e mais ampla deferida a presos adultos na lei de execuções penais (art. 41, X), o direito de visita implica acesso ao interno de companhia, parentes e amigos que queiram vê-lo em dias determinados. Não pode o programa de internação, assim, impor restrição genérica a uma classe específica de visitante, facultando-se, obviamente, o exame de eventual prejuízo para cada caso concreto.

A Resolução 116/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA (CONANDA, 2006) que definiu os parâmetros de estruturação e gestão do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, previu em diversos tópicos a referência à visita:

4.2.3. Entidades de atendimento

As entidades de atendimento desempenham função eminentemente pública e são responsáveis pela instalação e pela manutenção da Unidade, pelos recursos humanos e pelos materiais necessários ao desenvolvimento de programas de atendimento. Às entidades cabe:

(...)

8) São ainda requisitos específicos para a inscrição de programas em regime de semiliberdade

e de internação:

(...)

f) proibição da incomunicabilidade e da restrição de visita, assim como qualquer sanção que

importe prejuízo à escolarização, profissionalização e às medidas especiais de atenção à saúde.

6.3.5.2. Específico às entidades e/ou programas que executam a internação provisória e as medidas socioeducativas de semiliberdade e de internação

(...)

4) assegurar o direito à amamentação no prazo mínimo de seis meses após o nascimento, conforme recomendação da Organização Mundial da Saúde (OMS) e afirmada na 52ª Assembleia Mundial de Saúde em 2002. Aos adolescentes que estão cumprindo medida em meio fechado deve ser assegurado o direito à convivência com o(s) filho(s) para visitação a fim de preservar os vínculos afetivos. Logo, os programas de atendimento socioeducativo deverão disponibilizar espaços apropriados para essas ações.

7.4. Específicas às Unidades de atendimento que executam a Internação

(...)

5) considerar que a dinâmica do atendimento socioeducativo se desenvolve tendo como suporte ações administrativas e técnico-pedagógicas de educação, de saúde integral, de direitos sexuais, de direitos à visitação familiar, de direitos à maternidade, de esporte, de cultura, de lazer, de profissionalização, integrando adolescente, família e comunidade;

(...)

10) prever no projeto arquitetônico um núcleo comum de administração para os casos de construção de mais de uma Unidade de atendimento no mesmo terreno de forma que os setores previstos possibilitem um fluxo ordenado de pessoas e veículos a saber:

- acesso e controle (portaria, revista e segurança externa)
- administração
- salas de coordenação
- serviços (cozinha, lavanderia, almoxarifado, garagem, depósito de resíduos, vestiário para funcionários)
- auditório
- visita familiar

(...)

Nesse sentido, oportuna e necessária a consagração do direito de visita (com a previsão também de visita íntima) nos artigos 67 a 70 da Lei Federal nº 12, de 18 de janeiro de 2012 (BRASIL, 2012):

CAPÍTULO VI

DAS VISITAS A ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA DE INTERNAÇÃO

Art. 67. A visita do cônjuge, companheiro, pais ou responsáveis, parentes e amigos a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa de internação observará dias e horários próprios definidos pela direção do programa de atendimento.

Art. 68. É assegurado ao adolescente casado ou que viva, comprovadamente, em união estável o direito à visita íntima.

Parágrafo único. O visitante será identificado e registrado pela direção do programa de atendimento, que emitirá documento de identificação, pessoal e intransferível, específico para a realização da visita íntima.

Art. 69. É garantido aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação o direito de receber visita dos filhos, independentemente da idade desses.

Art. 70. O regulamento interno estabelecerá as hipóteses de proibição da entrada de objetos na unidade de internação, vedando o acesso aos seus portadores.

Deve, portanto, o direito à visita ser garantido de forma plena e humanizada, propiciando aos socioeducandos e aos integrantes de seu convívio familiar e comunitário participarem do processo de responsabilização, atenuando os efeitos da privação de liberdade num momento difícil – e respaldada no propósito declaradamente pedagógico e ressocializador da medida de internação, propósito esse comum às demais medidas socioeducativas.

A esse propósito, destaca Carlos Nicodemos (2007, p. 56) em artigo que relatou o oferecimento de denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos realizado pela Organização não-governamental Projeto Legal em decorrência de situações humilhantes e violadoras de direitos humanos concernentes à revista íntima de familiares de socioeducandos na entrada nas unidades de atendimento socioeducativo de internação no Estado do Rio de Janeiro:

Numa análise sistemática da legislação brasileira, fica claro que submeter os adolescentes às relatadas condições para o exercício do seu direito à convivência familiar e comunitária, bem como seus familiares a medidas vexatórias, humilhantes e ilegais, atenta contra os princípios do estado democrático de direito, com a primazia do respeito aos direitos humanos, imperativos constitucionais.

Por outro lado, num contexto de pandemia com determinação de isolamento social e restrição de locomoção, além do risco de contaminação acentuado em locais de confinamento, importante ressaltar a importância da manutenção das “visitas” aos socioeducandos, o que deve ser efetivado através de instrumentos tecnológicos que possibilitem a conversa livre e reservada, por meio virtual, entre adolescentes internos e seus familiares, cônjuges, parentes e amigos, como lhes assegura a legislação nacional e internacional apresentada neste artigo.

31 O DIREITO DOS ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO À VISITA ÍNTIMA COMO EXPRESSÃO DOS DIREITOS HUMANOS SEXUAIS

O direito à sexualidade está associado à condição de existência, por ser uma

necessidade humana inerente e ínsita a todos os indivíduos vivenciar a sexualidade, ressaltando-se que o desenvolvimento da sexualidade se dá ao longo de toda a vida, por meio de fenômenos biológicos que demarcam justamente transições entre a infância, a juventude e a velhice.

A experimentação e o exercício da sexualidade ocorrem com enorme prevalência na adolescência, período da afirmação da puberdade, em que os organismos dos indivíduos apresentam grande transformação, mudanças corporais, psíquicas e hormonais, com a descoberta do prazer proporcionado pelo sexo nas suas variadas formas e possibilidades.

Tal vivência é influenciada pela cultura, valores éticos e morais das sociedades ao longo do tempo, sofrendo permanente transformação ao longo da história da humanidade.

O exercício da sexualidade, portanto, relaciona-se com o princípio da dignidade da pessoa humana, na medida em que o exercício da sexualidade é da condição humana, seja do ponto de vista da procriação e perpetuação da espécie, seja, do ponto de vista cultural, pela importância enquanto estímulo ao desenvolvimento do afeto em suas variadas possibilidades – sem olvidar que o direito à sexualidade se traduz, também, como expressão de liberdade sexual, no direito de respeitar os corpos e os sujeitos em sua autonomia quanto às formas de vivenciarem (ou não vivenciarem) a sua sexualidade.

Por certo, o exercício da sexualidade, expressão do direito à sexualidade, não é absoluto e sofre limitações, sendo que em muitos países há verdadeira regulamentação acerca dos direitos sexuais, inclusive definindo-se condutas relacionadas à orientação sexual ou à prática envolvendo determinados grupos etários.

O reconhecimento do exercício da sexualidade, segundo Laura Davis Mattar (2008, *online*) adveio de uma formulação de grupos sociais, no contexto da epidemia de HIV/AIDS no mundo:

Quando, na década de 80, tem início a epidemia do HIV/Aids, a Organização Mundial de Saúde definiu saúde sexual como “a integração dos elementos somáticos, emocionais, intelectuais e sociais do ser sexuado, por meios que sejam positivamente enriquecedores e que potencializem a personalidade, a comunicação e o amor. Tem importância decisiva, desse ponto de vista, o direito à informação sexual e o direito ao prazer” (Mattar, 2007). O movimento de *gays* e lésbicas, junto com parte do movimento feminista, começou a se mobilizar em torno deste novo conceito de saúde sexual, buscando, com base nele, discutir algo mais amplo na forma de direitos, intitulados sexuais.

Ao prosseguir com as análises das propostas de conceituação dos direitos sexuais a partir das formulações dos autores Miler e Petchesky, Laura Davis Mattar (2008, *online*) propõe a seguinte visão acerca dos direitos sexuais:

A combinação das duas concepções descritas leva à conclusão de que os direitos sexuais, incluso nos direitos humanos, envolvem os seguintes direitos:

1. direito à autonomia da pessoa, que implica o direito de todas as pessoas – crianças e jovens, além de adultos – tomarem as suas próprias decisões em assuntos que afetam seus corpos e sua saúde;
2. direito de participação das pessoas na criação das estruturas, leis e normas que as afetam;
3. direito à igualdade/à não discriminação, que pode ser traduzido pelo princípio da diversidade sexual ou pluralidade sexual, que implica a aceitação dos diferentes tipos de expressão sexual (não apenas heterossexual ou conjugal) e da diversidade habitacional, quer dizer, o respeito às diversas formas de família que existem;
4. direito à integridade corporal e o direito à saúde, englobando todos os seus aspectos – mental, físico, reprodutivo e sexual.

Afora esses direitos, a combinação das duas concepções é necessária para a adequada efetivação dos direitos sexuais e para a existência das “condições capacitantes”, isto é, do respeito aos princípios da inter-relação, interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos.

Importante destacar que o cumprimento da medida socioeducativa de internação nos termos da própria lei não deve acarretar privação de nenhum outro direito além da liberdade de locomoção do adolescente interno.

Há autores, como Flavio Américo Frasseto (2006, p. 309), que inclusive entendem que a circunstância de privação de liberdade como estratégia de responsabilização juvenil, em que pese a violação ao direito à liberdade de locomoção e ao direito à convivência familiar e comunitária, tem, como efeito, o reconhecimento de seu caráter aflagrante e o aperfeiçoamento do sistema processual de responsabilização, assegurando-lhe direitos anteriormente apenas previstos no sistema penal dos adultos:

O reconhecimento desse caráter aflagrante da medida foi um dos grandes ganhos da elevação do adolescente à condição de cidadão promovida pela entrada em vigor do ECA. Permitiu à população adolescente acesso a direitos outorgados ao mundo adulto há pelo menos dois séculos, tais como o de reconhecer previamente a acusação, ser ouvido, impugnar provas e produzir outras, etc. Compatibilizou, de outro lado, o texto legal ao consenso universal acerca da nocividade da institucionalização como estratégia de proteção, cuidado ou educação, visões que sempre legitimaram, em nome de bons propósitos, as mais variadas arbitrariedades contra crianças e jovens. Permitiu, mais, neutralizar iniciativas que advogam a redução da maioridade penal sob o pretexto de que adolescentes não são responsabilizados, ou punidos, pelos seus atos. Permitiu, enfim, reduzir o nível de discricionariedade (arbitrariedade) do mundo adulto em face da população infanto-juvenil, proclamando que as medidas, como sanções, não devem ser aplicadas sempre que se entendê-las necessárias ao atendimento a um vago “interesse superior do menor”, mas sim somente quando for possível, vale dizer, nas hipóteses previstas em lei e somente a elas.

As unidades de atendimento socioeducativo de internação devem, portanto ofertar todos os direitos fundamentais no espaço de privação de liberdade, inclusive a educação,

saúde, esporte, cultura, lazer, atividades voltadas à iniciação profissional e qualificação de adolescentes para atuação no mundo do trabalho. Devem ainda tais unidades cumprir o mandamento constitucional de proteger os adolescentes do ponto de vista físico e psicológico de todas as formas de violência negligência crueldade opressão e tortura.

Afirmado o modelo de responsabilização juvenil como instrumento de efetivação da política pública de atendimento socioeducativo, a qual mescla a dimensão pedagógica e emancipatória da condição de cidadania dos adolescentes em conflito com a lei, no caso da internação apenas a liberdade de locomoção deve ser privada de forma temporária, devendo ser assegurados os demais direitos fundamentais dos socioeducandos internos. Segundo Flavio Américo Frasseto (2006, p. 309):

A concepção de que a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e o Estatuto, nela de inspirado, consagram um sistema de responsabilização penal do Adolescente goza de relativa consenso entre teóricos que participaram ativamente da formulação do ECA e que, posteriormente, cuidaram de sua difusão e interpretação. Dentre esse grupo, no qual se pode citar, exemplificativamente, Antônio Carlos Gomes da Costa e Edson Seda, destacam-se Mendez, como autor e organizador e Amaral e Silva, os quais em números escritos tiveram importante papel na difusão da ideia.

Por outro lado, a adolescência é momento da vida de experimentação, prática e desenvolvimento da sexualidade, expressão dos direitos sexuais, os quais integram o conjunto dos direitos humanos fundamentais.

3.1 A visita íntima no âmbito do sistema nacional de atendimento socioeducativo: resolução n. 129/2006 Do conanda e Lei Federal nº 12.594/2012 (Lei do Sinase)

A Resolução 116/2016 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2006), que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), consigna algumas previsões referentes à visita íntima pelos programas de atendimento socioeducativo executores da medida de internação.

Inicialmente, ao tratar no item 6.2.1. do espaço físico dos programas, previu a necessidade de “Espaço e condições adequadas para visita íntima”.

Além disso, no Eixo – Suporte institucional e pedagógico (item 6.3.1.), ao tratar das ações específicas para programas que executam a internação provisória e a medida socioeducativa de internação (item 6.3.1.5.), previu:

6.3.1. Eixo – Suporte institucional e pedagógico

6.3.1.5. Específico às entidades e/ou programas que executam a internação provisória e a medida socioeducativa de internação:

7) garantir local adequado e reservado para a visita íntima dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa, assegurando sigilo e proteção da imagem dos adolescentes e, sobretudo, observando os pressupostos legais

no que se refere à idade dos parceiros, consentimento por escrito dos pais ou responsáveis, garantindo e condicionando a participação dos envolvidos na prática da visita íntima bem como de seus familiares em atendimentos individuais e/ou em grupos referentes à: orientação sexual e reprodutiva, métodos contraceptivos, doenças sexualmente transmissíveis e AIDS e outros temas pertinentes (exclusivo para internação)

Adiante, no Eixo – Abordagem familiar e comunitária (item 6.3.6.), ao tratar das ações específicas para programas que executam a internação provisória e a medida socioeducativa de internação (itens 6.3.6.1. e 6.3.6.4.), a Resolução 116/2016 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2006) estabeleceu:

6.3.6. Eixo – Abordagem familiar e comunitária

6.3.6.1. Comum a todas as entidades e/ou programas que executam a internação provisória e as medidas socioeducativas

(...)

4) propiciar trabalhos de integração entre adolescentes e seus familiares que possam desenvolver os temas referentes à promoção de igualdade nas relações de gênero e étnico-raciais, direitos sexuais, direito à visita íntima (exclusivo para medida de internação), discussão sobre a abordagem e o tratamento sobre o uso indevido de drogas e saúde mental;

6.3.6.3. Específico às entidades e/ou programas que executam a internação provisória e as medidas socioeducativas de semiliberdade e de internação

2) garantir a possibilidade da visita íntima aos adolescentes que já possuem vínculo afetivo anterior ao cumprimento da medida socioeducativa e com a autorização formal dos pais ou responsáveis do parceiro(a), observando os pressupostos legais e assegurando, sobretudo, o acesso desses adolescentes a atendimentos de orientação sexual com profissionais qualificados, acesso aos demais métodos contraceptivos devidamente orientados por profissional da área de saúde (exclusivo para internação);

Já no capítulo que trata do Monitoramento e Avaliação dos Programas de Atendimento, fez constar no item 9.3.2 a verificação da realização da visita íntima para efeito de indicador da qualidade do programa de internação:

9.3.2. Monitoramento e avaliação da qualidade dos programas de atendimento socioeducativo

Categorias e indicadores de qualidade dos programas de atendimento socioeducativos

b) Medidas socioeducativas em meio fechado

Categoria 2 – Ambiente físico e infraestrutura

- Espaço para visita íntima

Finalmente, fez constar no anexo do documento as referências arquitetônicas para o espaço de realização da visita, nos seguintes termos:

Anexo

Detalhamento técnico das normas, definições e etapas para elaboração e desenvolvimento de projetos arquitetônicos e complementares das Unidades de atendimento socioeducativo de internação e internação provisória

1. Elaboração de projetos

1.2.6. Programa de Necessidades e Pré-dimensionamento

1.2.6.1. Áreas de moradia

g) Área de Visitas

Apartamento para visitas íntimas - 20,00m² - 01 quarto com cama de casal, banheiro, copa, estar.

Em 18 de janeiro de 2012, motivada por instâncias colegiadas como o Fórum Nacional da Justiça Juvenil (FONAJUV) e o Fórum Nacional de Dirigentes Governamentais de Entidades Executoras da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fonacriad), foi sancionada a Lei Federal nº 12.594/2012 (BRASIL, 2012), que regulamenta a execução e operacionalização das medidas socioeducativas (dentre outras providências), prevê em relação à visita íntima que:

Art. 68. É assegurado ao adolescente casado ou que viva, comprovadamente, em relacionamento estável o direito à visita íntima.

Parágrafo único. O visitante será identificado e registrado pela direção do programa de atendimento, que emitirá documento de identificação, pessoal e intransferível, específico para a realização da visita íntima.

Importante salientar que questão relacionada à inclusão do artigo 68, que versa sobre a realização da visita íntima nas unidades de atendimento socioeducativas de internação, foi objeto de intensos debates por ocasião da tramitação do Projeto de Lei n. 1.627, de 2007, que veio a se converter na sancionada Lei Federal nº 12.594/2012 (BRASIL, 2012).

O Relatório do Projeto de Lei n. 1.627/2007 (BRASIL, 2007) ficou a cargo da Deputada federal Rita Camata, que promoveu sessões e audiências públicas acerca do projeto e o defendeu enquanto instrumento de aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE):

Se no direito penal cabe ao Estado apenas a tarefa de tornar obrigatório o cumprimento da sanção imposta, e de sua execução, na justiça especializada da infância e da juventude instituída pelo ECA as obrigações são maiores, pois quando se trata de adolescente em conflito com a lei, o Estado é demandado, obrigatoriamente, a interferir de forma positiva no processo de desenvolvimento do adolescente, educando-o para a vida, na reafirmação de valores éticos e sociais e, tratando-o como cidadão que pode se transformar, é capaz de aprender e de modificar seu comportamento.

Nessa conjuntura chegou ao Congresso o Projeto de Lei nº 1.627, de 2007, de autoria do Poder Executivo, com o objetivo de suprir a lacuna normativa e, por intermédio da instituição do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo,

coordenado pela União, com a participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, de forma a favorecer o efetivo cumprimento dos procedimentos, regras e critérios a serem observados quando da aplicação e execução das medidas socioeducativas.

Acerca da visita íntima, constou do Parecer da Deputada Rita Camata que integrou o Relatório do Projeto de Lei n. 1.627/2007 (BRASIL, 2007, p.p. 16-17) a referência a necessidade de se declarar a visita íntima como um direito dos adolescentes internos, como estratégia de efetivação do referido direito em âmbito nacional:

No contexto das garantias de integralidade no atendimento socioeducativo, o substitutivo inova também ao prever a possibilidade de que seja concedida ao adolescente em cumprimento de medida de internação a visita íntima àquele que seja casado ou que viva, comprovadamente, em união estável.

Em outras palavras, o direito não se aplica a qualquer jovem em conflito com a lei. O dispositivo somente possibilita o encontro de casal que viva relação caracterizada como entidade familiar.

A proposta obedece ao art. 226 da Constituição, garante proteção especial à família, base da sociedade. Não há apologia a qualquer comportamento transgressivo nem tão pouco corruptor. Assegura-se, portanto, uma prerrogativa a qual não temos o direito de inviabilizar, porque é vinculada à entidade familiar, ao casal, e não ao Estado.

Destarte, a visita íntima aqui proposta não traz nenhuma novidade na vida do jovem, vez que a relação sexual é pressuposto do vínculo que une as pessoas em razão do matrimônio ou da união estável, regulados pelo direito de família.

Cabe ainda salientar que esse encontro agrega elemento colaborador para a boa conduta do adolescente. Tem-se entendido que a abstinência sexual imposta pode causar vários danos à pessoa e, por conseguinte, favorece condutas inadequadas e fomenta tensão nas unidades de internação. Assim, vem ganhando corpo nas legislações mundiais a orientação de se conceder visita íntima àqueles que estão privados de sua liberdade. É o que ocorre, por exemplo, no México, Chile, Argentina, Estados Unidos, França, Espanha, Nicarágua, Venezuela e em outros países.

Quando da promulgação da Lei Federal nº 12, de 18 de janeiro de 2012 (BRASIL, 2012), a visita íntima foi prevista no artigo 68, nos seguintes termos:

CAPÍTULO VI

DAS VISITAS A ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA DE INTERNAÇÃO

Art. 68. É assegurado ao adolescente casado ou que viva, comprovadamente, em união estável o direito à visita íntima.

Parágrafo único. O visitante será identificado e registrado pela direção do programa de atendimento, que emitirá documento de identificação, pessoal e intranferível, específico para a realização da visita íntima.

3.2 Formulações propositivas à implantação da visita íntima nas unidades

Como apresentado, o tema da visita íntima no âmbito do sistema socioeducativo se encontra regulamentado através de um único artigo 68 da Lei Federal nº 12.594/2012 (BRASIL, 2012), que regulamenta a execução e operacionalização das medidas socioeducativas (dentre outras providências), e das disposições da Resolução 116/2016 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2006).

A efetivação de tal direito, por certo, ainda demanda esforço de regulamentação que possa contribuir para a sua efetivação, como restou registrado no Parecer da Deputada Rita Camata que integrou o Relatório do Projeto de Lei n. 1.627/2007 (BRASIL, 2007, p. 17):

Trata-se de uma questão delicada, mas a ser encarada com muita responsabilidade, em benefício dos próprios socioeducandos, sem perder de vista a preservação da saúde das pessoas envolvidas, a educação sexual e reprodutiva do adolescente quanto a gravidez e DSTs, além de AIDS. Por isso, é imperioso que haja a regulamentação do tema. Observe-se ainda que a determinação da duração, horários e outras regras pertinentes às visitas íntimas devem ficar a cargo da direção de cada unidade.

Em suma, a visita íntima passa a ser um direito reconhecido como ocorre em diversos países. É medida de bom alvitre, pois constitui um fator de incentivo ao bom comportamento do adolescente, bem como uma forma de preservar seus laços familiares.

De fato, no campo dos direitos humanos há necessidade de retomada permanente de debates, seja para se evitar o retrocesso, seja para ampliá-los em sentidos e dimensões, como aponta Ivanilda Figueiredo (2010, p. 26)

A luta em prol da realização de direitos humanos a contínua e gera, muitas vezes, debates que parecem repetidos. Repetidos não são os debates, mas as violações que os fazem necessários. Parte-se, no entanto, de uma concepção de renovação de certas discussões. Não que sejam inéditas, mas trata-se de uma abordagem que se pretende inovadora ao fazer uma leitura holística dos direitos humanos/ fundamentais, colocando uso não só como fim para a ação, mas também como início e meio de uma abordagem alternativa do Direito.

A estratégia de regulamentação em âmbito nacional também é defendida por Laura Davis Mattar (2008, *online*), que propõe a adoção de algumas providências que venham a favorecer a efetivação de uma política pública de visita íntima:

I. A política pública de visita íntima tem como principal finalidade possibilitar ao jovem em conflito com a lei o exercício saudável e seguro de sua sexualidade. Neste sentido, sugere-se que a política seja objeto de uma legislação nacional, eventualmente (sendo este um ponto a ser aprofundado em termos de técnica e estratégia legislativa) de uma Lei de Execução de Medida Socioeducativa, que estabeleça critérios claros para a implementação da política pública. Enquanto uma política nacional, viabilizaria oferecer a

todos, independentemente do estado em que se encontrem internados, o mesmo tratamento e o exercício dos mesmos direitos. Deixaria, assim, de ficar sujeita às alterações de governo e de gestão da unidade, que dão margem, como evidenciado, à descontinuidade da política tornando-a frequentemente discricionária e guiada por critérios quase aleatórios.

II. A elaboração desta nova legislação de caráter nacional deve contemplar a existência de canais de participação por meio dos quais sejam incorporados e atendidos os pleitos e opiniões dos jovens.

Ainda em destaque, a autora propõe a necessidade de se observar a idade mínima para exercer o direito à visita íntima a partir dos 16 anos, embora a jurisprudência do STJ tenha reconhecido que a partir do 14 anos já possível se considerar o consentimento do adolescente para fins de não enquadramento como estupro (2008, *online*), sendo que entre os 14 e 16 recomenda a adoção de autorização dos pais – entendendo desnecessária qualquer autorização por parte da autoridade judiciária:

III. Os critérios para que o jovem possa usufruir o direito à visita íntima devem ser repensados de acordo com os pontos suscitados neste trabalho. A idade mínima para que se possa exercer esse direito deve levar em conta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a legislação nacional e internacional acerca do tema. Sugere-se, em razão dos resultados da pesquisa teórica e empírica, a idade mínima de 16 anos para o exercício do direito à visita íntima. Embora aos 14 anos o jovem já possa consentir com a prática de atos sexuais, há diferenças culturais e geográficas em termos de maturidade sexual e social.

IV. A autorização dos pais, conforme foi visto, está em total desacordo com a idéia de que o jovem pode, aos 16 anos, definir livremente o exercício de sua sexualidade. Neste sentido, sugere-se que só seja necessária a autorização da/do visitante que for menor de 16 anos, uma vez que estará em ambiente não necessariamente seguro. Caso a/o jovem visitante seja menor de 14 anos, torna-se imprescindível a autorização judicial.

V. A comunicação ao juízo de que o jovem está recebendo visitas íntimas pode ser feita, mas não há justificativa para ser obrigatória, por duas razões: a primeira, porque o jovem é, como visto, um sujeito de direitos, que tem, aos 16 anos, capacidade e autonomia para o exercício de sua sexualidade; e, ainda, porque se regulamentada por lei, não estará sujeita à discricionariedade do juiz para autorizá-la ou não.

Laura Davis Mattar (2008, *online*) ainda propõe interessantes providências, como a verificação de existência de vínculo conjugal (união estável ou casamento); a promoção de educação e orientação sexuais, o respeito às variadas orientações sexuais e a não-discriminação com base em estereótipos de gênero e de orientação sexual; a capacitação dos profissionais acerca do tema e a adoção de medidas que insiram a oferta dos direitos sexuais num contexto de universalidade dos direitos humanos, compatíveis com a noção de dignidade da pessoa humana:

VI. A configuração da união estável entre os jovens deve primordialmente levar em conta o que os adolescentes dizem, podendo ser comprovada, como é feito atualmente nos estados visitados, por meio de visitas domiciliares à residência da família do jovem e, também, entrevistas com familiares.

VII. É absolutamente imprescindível que a unidade ofereça aos jovens – internos e visitantes – educação e orientação sexuais. Estas devem estar voltadas para o exercício seguro e saudável da sexualidade. Devem informar sobre a importância da dupla proteção, tanto para fins de planejamento familiar como para prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, inclusive HIV/Aids.

VIII. O exercício da sexualidade por meio da visita íntima deve ser assegurado a todos os jovens do sexo masculino e feminino, incluindo-se os homossexuais, que atendam aos critérios previamente estabelecidos. A regulamentação desta política pública deve estar atenta para não discriminar com base em estereótipos de gênero e de orientação sexual, reconhecendo todos os jovens como sujeitos de direitos, independentemente de suas especificidades.

IX. É também necessário informar os atores diretamente envolvidos na execução da política socioeducativa – equipe técnica, direção, monitores e juízes, promotores e responsáveis pela execução da política no Poder Executivo – quanto aos direitos sexuais e reprodutivos dos jovens em conflito com a lei. Para tanto, sugere-se a realização de cursos de capacitação sobre direitos humanos em geral e sobre aqueles direitos mais especificamente.

X. Finalmente, na formulação dessa política pública, há também que ter em vista que o direito ao exercício da sexualidade, garantido isoladamente, não contribui para o processo socioeducativo do jovem. Idealmente esta proposta deve estar inserida em um projeto mais amplo de ressocialização, que tenha como referencial a proteção integral e a prioridade absoluta dos adolescentes, e que respeite a interdependência, inter-relação e indivisibilidade dos direitos humanos.

Os coautores desde artigo, inclusive, participaram de debates e discussões no Estado da Bahia, ocorridos no ano de 2012, com o objetivo de promover o direito de visita íntima em favor dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação.

Dessa estratégia de envolvimento intersetorial e estreita parceria entre as autoridades do sistema de justiça e responsabilização juvenil baiano, resultou um traçado de regras para normatizar e estruturar a visita íntima nas unidades de internação da Fundação da Criança e do Adolescente do Estado da Bahia (FUNDAC), o qual se deu o sugestivo nome de “Medida Afetiva” e foi traduzido na forma da minuta da “Portaria Interinstitucional 01/2012” (s.r.), cujo teor se encontra no anexo deste artigo, a qual, todavia, ainda não chegou a ser formalizada após mudança na gestão da entidade estadual de execução da medida de internação.

Nos termos do artigo 9º da minuta de Portaria (s.r.), o denominado Programa de Promoção à Saúde “Medida Afetiva” se destinaria:

“(...) à implantação e implementação de ações de garantia dos direitos sexuais e reprodutivos dos educandos e educandas adolescentes e jovens adultos internos, visitantes, familiares e profissionais dos programas de atendimento e da rede de saúde, com foco na sua educação continuada e permanente e de práticas para favorecimento do desenvolvimento humano nos momentos de intimidade na perspectiva do prazer e do afeto, considerando, também, o exercício seguro e saudável da sexualidade de educandos e educandas, inclusive com respeito às diversas expressões afetivas decorrentes das variadas identidades sexuais dos educandos e educandas”.

Consta da Portaria a obrigação junto às políticas públicas de educação e saúde, além da FUNDAC na elaboração do Projeto Medida Afetiva de desenvolverem ações e projetos que contribuam para o desenvolvimento das relações afetivas entre socioeducandos no contexto de privação de liberdade e seus pares conjugais e parceiros sexuais.

Além disso, a minuta projeto Medida Afetiva também não instituído formalmente, destacava que a sexualidade faz parte do processo de desenvolvimento da própria identidade do adolescente e é assim, parte importante do seu desenvolvimento humano, denotando a invisibilidade acerca dos aspectos da vida dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, principalmente, no que tange ao exercício de sua sexualidade e direito de reprodução, bem como, quando enfrentava a discriminação ao garantir o exercício da homoafetividade.

Outros fatores balizam a justificativa do exercício da sexualidade dentro das unidades de internação, como a importância do convívio familiar e a manutenção de vínculos. Como já assinalado anteriormente, os socioeducandos internos devem continuar a exercitar plenamente de todos os direitos humanos, inclusive os direitos sexuais.

A importância da educação sexual, sem preconceitos e considerando o propósito de formação das variadas identidades dos sujeitos adolescentes é, portanto, nítida. Por outro lado, quando não promovido o acesso aos direitos sexuais pelo poder público, tanto o Estado, quanto a sociedade e a família perdem a oportunidade de propiciar aos socioeducandos internos informações importantes para o cuidado com a saúde, relacionadas inclusive aos seus direitos reprodutivos e para o exercício da sexualidade de forma responsável, além de comprometer o discurso de promoção da saúde integral e da responsabilização socioeducativa (já que a socialização resta limitada em razão da institucionalização com privação de liberdade e, também no âmbito interno, uma importante medida que estimula a convivência familiar e comunitária como a visita íntima não é ofertada.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito a visita, compreendido como o direito de receber visitas e o de usufruir da visita íntima, se constituem direitos fundamentais, na medida em que são expressão do

direito à convivência familiar e comunitária, reconhecido em âmbito internacional, bem como na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e em diversos diplomas legais infraconstitucionais, com destaque para o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990a) e Lei Federal nº 12.594/2012 (BRASIL, 2012).

O direito à visita se traduz, outrossim, em contributo ao processo socioeducativo, na medida em que propicia a retomada e/ou o fortalecimento dos vínculos de afeto e suporte social dos socioeducandos internos junto aos seus familiares, cônjuges, parentes e amigos.

Persiste a necessidade de realização de visita em ambiência acolhedora e humanizada, a fim de se evitar denúncias, como a referenciada no texto, promovida pela Organização não-governamental “Projeto Legal” no âmbito da Organização dos Estados Americanos contra o modelo de revista íntima dos visitantes de socioeducandos no Estado do Rio de Janeiro.

A política pública de visita íntima, por seu turno, tem como principal finalidade possibilitar ao jovem em conflito com a lei, o exercício saudável e seguro de sua sexualidade. O marco legal de instituição da visita íntima através do artigo 68 da Lei Federal nº 12.594/2012 (BRASIL, 2012), se traduz num importante instrumento de promoção do direito de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação à visita íntima.

Tal direito reveste-se de enorme importância, por ser espécie do gênero dos direitos sexuais, situados na órbita dos direitos humanos e fundamentais. Trata-se portanto, de direito básico e fundamental, que contribui para o bem-estar dos indivíduos em situação de confinamento, sua saúde, a experimentação de realidades lúdicas, de prazer, que contribuem para a formação de sua personalidade e também para o fortalecimento de vínculos afetivos, comunitários e familiares.

A visita íntima, outrossim, é medida que se encontra em plena consonância com as demais normas que instrumentalizam a Doutrina da Proteção Integral da Organização das Nações Unidas, com especial destaque para a Convenção Internacional dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU, 1989), a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990a) e a Resolução 116/2006 (CONANDA, 2006).

Assim, a partir da análise do art. 68 da Lei nº 12.594/2012 e as breves considerações sobre o esforço interinstitucional de diversos atores institucionais no ano de 2012 no Estado da Bahia que resultou na apresentação da minuta de “Portaria Interinstitucional 01/2012” (s.r.) voltada a instituir a visita íntima nas unidades de internação e promover ações intersetoriais a exemplo do Programa de Saúde Sexual “Medida Afetiva” (também não instituído), espera-se contribuir para alcançar a dimensão da dignidade contida nos direitos humanos de crianças e adolescentes, contemplando o protagonismo e a autonomia

de cada um dos gêneros, e não apenas a experiência dos adolescentes do sexo masculino, reconhecendo o exercício da sexualidade como dimensão indissociável de todos os seres humanos, independente da idade e da situação de privação de liberdade, possibilitando dessa forma, repensar o sistema socioeducativo.

As dificuldades de implementação que esse direito demanda, revelam a necessidade de estruturação de uma política nacional de visita íntima que defina obrigações concretas e uniformes aos entes federados, com poder vinculativo, para que a intenção por parte de gestores não signifique omissão quanto a esta importante prestação de serviço público, devendo ser observadas questões não pautadas nos dispositivos legais referenciados no texto.

A lei por si só não possui o condão mudar a realidade, mas caso venha a instituir a política pública de visita íntima o Estado brasileiro terá dado um importante passo a favor da mudança de cultura institucional nas unidades de internação para que adolescentes socioeducandos em regime de internação possam ter direitos sexuais assegurados.

REFERÊNCIAS

ANDI. UNICEF. Coordenação Nacional de DST/Aids. **Sem prazer, sem afeto**: sexualidade e prevenção às DST/Aids nas instituições de privação de liberdade de adolescentes. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/pol/sprazer_safeto.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927*. Consolida as leis de assistência e proteção a menores, as quais constituem o Código de Menores.

BRASIL, *Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979*.

Institui o Código de Menores. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 11 out. 1979.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 05 out. 1988.

_____. *Lei Federal nº. 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 16 jun. 1990. (1990a)

_____. *Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990*. *Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança*. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 22 nov. 1990. (1990b)

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CONANDA.

Parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006. Brasília, 2006.

_____. *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo*. Resolução nº 119, de 19 de abril de 2006. Brasília, 2006.

_____. *Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e do Adolescentes*. Documento aprovado em 19 de abril de 2011. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/plano_decenal_conanda.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2020.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Relatório ao Projeto de Lei N° 1.627, DE 2007. Parecer da Relatora, Dep. Rita Camata (PMDB-ES), pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação deste e do PL 4450/08, apensado, com substitutivo*. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=652051&filename=Tramitacao-PRL+1+PL162707+%3D%3E+PL+1627/2007>. Acesso em: 14 ago. 2020.

_____. *Lei Federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012*. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 19 jan. 2012.

FAUR, Eleonor. *Escrito en el cuerpo. Género y derechos humanos en la adolescência*. In: CHECA, S (comp.). *Género, sexualidad y derechos reproductivos en la adolescencia*. Buenos Aires: Paidós, 2005.

FRASSETO, Flavio Américo. *Execução da Medida Socioeducativa de Internação: primeira linhas de uma crítica garantista*. In ILANUD; ABMP; SEDH; UNFPA (orgs.). *Justiça, Adolescente e Ato Infracional: Socioeducação e Responsabilização*. São Paulo: ILANUD, 2006.

_____. *“Primeiro não fazer o mal”: pauta mínima para um programa de internação*. In *Direitos humanos e medidas socioeducativas: uma abordagem jurídico-social* / Organizadora Ana Celina Bentes Hamoy – Belém: Movimento República de Emaús; Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA-EMAÚS), 2007.

LOBO, Paulo Luiz Netto. *Constitucionalização do direito civil*. In *Revista Jurídica do Senado*. Brasília a. 36 n. 141 jan./mar. 1999. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/453/r141-08.pdf?sequence=4>>. Acesso em 14 ago. 2020.

NICODEMOS, Carlos. *Advogando pelos Direitos Humanos dos Adolescentes no Sistema Socioeducativo: dez casos exemplares de enfrentamento as violações de direitos humanos dos adolescentes autores de ato infracional*. Publicação com *copyright* 2007 da Secretaria Especial de Direitos Humanos. RJ: sem editora, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Internacional dos Direitos da Criança*. Aprovada em 20 de novembro de 1959. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/DeclDirCrian.htm>>. Acesso em 14 ago. 2020.

_____. *Convenção Internacional dos Direitos da Criança*. Adoptada pela Assembleia Geral nas Nações Unidas em 20 de Novembro de 1989. Disponível em <https://www.unicef.pt/media/1206/0-convencao_direitos_crianca2004.pdf>. Acesso em 14 ago. 2020.

_____. *Regras de Beijing/ Regras de Pequim. Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores*. Adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 40/33, de 29 de novembro de 1985. Disponível em <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Regras-M%C3%ADnimas-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-para-a-Administra%C3%A7%C3%A3o-daJusti%C3%A7a-da-Inf%C3%A2ncia-e-da-Juventude-Regra-de-Beijing.pdf>>. Acesso em 14 ago. 2020.

_____. *Diretrizes de Riad. Diretrizes das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil*. Adotada no oitavo Congresso das Nações Unidas sobre prevenção do delito e do tratamento do delinquentes de 1990. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/PrincNacUniPrevDeliqJuv.html>>. Acesso em 14 ago. 2020.

_____. *Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Menores Privados de Liberdade*. Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 14 de dezembro de 1990. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/RegNacUniProtMenPrivLib.html>>. Acesso em 14 ago. 2020.

_____. *Comentário Geral nº 19 sobre o orçamento público para a realização dos direitos da criança*. Comitê sobre os direitos da criança: convenção sobre os direitos da criança. Trad. Rede Marista de Solidariedade. Tradutor AlphaÔmega. Curitiba: PUCPress, 2018.

MATTAR, Laura Davis. *Exercício da sexualidade por adolescentes em ambientes de privação de liberdade*. Cad. Pesqui., São Paulo, v. 38, n. 133, p. 61-95, Apr. 2008. Artigo online. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742008000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 14 ago. 2020.

ANEXO I – MINUTA DA PORTARIA INTERINSTITUCIONAL

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA

Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza

Fundação da Criança e do Adolescente

Secretaria de Saúde da Bahia

Secretaria de Educação

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA

PORTARIA INTERINSTITUCIONAL 01/2012

Aprova as diretrizes para a implantação e implementação da visita íntima nas unidades de internação da Fundação da Criança e do Adolescente (FUNDAC) no Estado da Bahia.

A DIRETORA-GERAL DA FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO ESTADO DA BAHIA, A SECRETÁRIA INTERINA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À POBREZA, O SECRETÁRIO DA SAÚDE, O SECRETÁRIO DA EDUCAÇÃO, O DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA, O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA E A DEFENSORA PÚBLICA-GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições, e;

CONSIDERANDO a diretriz de aprimorar o discurso pedagógico das unidades da FUNDAC no sentido da implementação de uma linguagem voltada à promoção da garantia dos direitos humanos do adolescente internos,

CONSIDERANDO que o adolescente privado de liberdade não está privado de seus demais direitos, portanto é dever do Estado oferecer dentre outros, uma educação de qualidade, exercer sua sexualidade e uma oportunidade concreta de reinserção no contexto social,

CONSIDERANDO ainda a obrigação de cumprir o que preceituam os itens “6.2.1”, “6.3.1.5”, “6.3.6.1”, “6.3.6.4”, “9.3.2” e “Anexo” da Resolução 129/2006 do CONANDA (aprova o SINASE), o artigo 68 da Lei Federal nº 12.594/2012 (institui o SINASE e dá outras providências), além dos preceitos nacionais e internacionais normativos dos direitos de educandos e educandas em cumprimento de medida socioeducativa em privação total de liberdade;

R E S O L V E M:

Artigo 1º - Aprovar as diretrizes para a promoção e defesa dos direitos sexuais e reprodutivos dos educandos e educandas internos, inclusive a visita íntima nas Comunidades de Atendimento Socioeducativo da FUNDAC que executam o programa de internação.

§ 1º - As ações e serviços decorrentes destas diretrizes terão por finalidade promover a saúde dos educandos e educandas a que se refere o caput oferecendo uma abordagem educativa, integral, humanizada e de qualidade, contemplando o respeito às especificidades e questões de gênero e identidade sexual de todos os educandos e educandas em cumprimento de medida socioeducativa de internação.

§ 2º - Para o alcance dessa finalidade são estabelecidas as seguintes prioridades:

I - a implantação de estratégias de promoção da saúde, com o objetivo de garantir ambiência saudável, estimular a autonomia, e desenvolver ações socioeducativas, atividades corporais e de melhoria das relações interpessoais, afetivas e sexuais, bem como o fortalecimento de redes de apoio aos educandos e educandas e suas famílias, esta compreendida em seu conceito estendido;

II - a implantação de ações de prevenção e cuidados específicos, com prioridade para o desenvolvimento integral da adolescência, em particular, a atenção à saúde sexual e saúde reprodutiva, a atenção às DSTs/HIV/Aids;

III - a implementação de medidas de proteção específica, como a distribuição de preservativos e a vacinação contra hepatite e outras doenças, de acordo com as padronizações da Secretaria de Vigilância em Saúde;

IV - a educação permanente, tanto das equipes de saúde e dos profissionais das unidades de internação, quanto dos profissionais que atuam nas unidades de saúde de referência

voltadas às especificidades de saúde sexual e reprodutiva dessa população;

V - garantir a inclusão, nos Sistemas de Informação de Saúde do SUS, de dados e indicadores de saúde da população de educandos e educandas em regime de internação; e

VI - a reforma e a aquisição de equipamentos para as unidades de internação, visando ao estabelecimento de espaços apropriados para o pleno exercício dos direitos sexuais e reprodutivos, assim como a adequação do espaço físico de todas as unidades de internação às exigências do Estatuto da Criança e do Adolescente, às Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e à legislação em vigor, garantindo condições de acolhimento, privacidade, higiene, salubridade e segurança para o pleno exercício dos direitos sexuais e reprodutivos.

Art. 2º - As Secretarias Estaduais de Saúde e de Educação e Secretarias Municipais de Saúde e Educação dos municípios-sede das unidades de internação, em conjunto com a Fundação da Criança e do Adolescente, deverão desenvolver um Projeto de Promoção à Saúde Sexual e Reprodutiva para Educandos e educandas em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Internação, conforme as normas estabelecidas neste documento e outras que vierem a ser editadas.

§ 1º - A gestão e a gerência das ações e serviços de saúde constantes do Projeto de Promoção à Saúde Sexual e Reprodutiva para Educandos e Educandas em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Internação serão pactuadas entre os gestores estadual de saúde e educação, o gestor do sistema socioeducativo e os gestores municipais de saúde e educação, respeitadas as condições de gestão.

§ 2º - O espaço de pactuação entre as Secretarias de Saúde e Educação do Estado e dos municípios-sede será a Comissão Gestora do Projeto de Promoção à Saúde Sexual e Reprodutiva para Educandos e Educandas em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Internação.

§ 3º As ações do Projeto de Promoção à Saúde Sexual e Reprodutiva para Educandos e Educandas em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Internação deverão constar no Plano Operativo Estadual de Saúde.

Art. 3º - Nas unidades da FUNDAC, a partir da idade mínima de 16 anos poderá se efetivar o exercício do direito à visita íntima, exigindo-se a anuência dos pais ou responsáveis para Educandos e Educandas com idade entre 16 e 18 anos incompletos e/ou autorização judicial, além da verificação de relacionamento estável por meios legais ou por meios de verificação pela equipe técnica de atendimento das unidades de internação.

Parágrafo único - Apenas na hipótese específica dos parceiros já possuam filhos e/ou relacionamento estável anterior à internação, será flexibilizada a prática a partir dos 14 anos de idade até 16 anos incompletos, condicionada, todavia, à prestação de informações pela equipe técnica de atendimento ao judiciário, do consentimento dos pais ou responsáveis e autorização da autoridade judicial.

Art. 4º - A comunicação ao juízo de que o jovem está recebendo visitas íntimas será sempre feita pelo programa de atendimento, inclusive compondo o conjunto de atividades do Plano Individual de Atendimento (PIA).

Art. 5º - Salvo a hipótese excepcional prevista no parágrafo único do art. 3º e no art. 7º desta normativa, a realização das visitas íntimas não demanda autorização ou consentimento do Poder Judiciário para a sua realização, sendo que há duas questões a serem informadas ao Judiciário, obrigatoriamente:

a) educandos com 18 anos ou mais que se encontrem em cumprimento de medida de internação poderão ter visita íntima, sem necessidade de autorização de pais ou responsáveis, mediante observância de outros critérios estabelecidos neste documento;

b) educandos e educandas com idade entre 16 e 18 anos incompletos têm a realização da visita íntima condicionada à autorização de pelo menos um dos pais ou de seu responsável.

Art. 6º - Em relação aos visitantes, em se tratando de pessoas com idade entre 16 e 18 anos incompletos, têm, assim como os educandos, a realização da visita íntima condicionada à autorização de pelo menos um dos pais ou de seu responsável.

Parágrafo único – é vedada a visita íntima com parceiros não educandos cuja idade seja inferior a 16 anos.

Art. 7º - No caso de inexistência de pais ou responsáveis por algum dos companheiros, será submetida à autoridade judicial a decisão acerca da autorização para realização da visita íntima, com informações a serem prestadas pela equipe técnica referentes ao vínculo existente entre os parceiros.

Art. 8º - A configuração da relacionamento estável entre os educandos e educandas adolescentes ou jovens adultos deve primordialmente levar em conta o que os educandos e educandas dizem, podendo ser comprovada por meio de visitas domiciliares à residência da família dos mesmos e, também, entrevistas com familiares, sem prejuízo dos mecanismos legais/ formais de comprovação, se existirem.

Art. 9º - Fica instituído o Programa de Promoção à Saúde “Medida Afetiva”, voltado à implantação e implementação de ações de garantia dos direitos sexuais e reprodutivos dos educandos e educandas adolescentes e jovens adultos internos, visitantes, familiares e profissionais dos programas de atendimento e da rede de saúde, com foco na sua educação continuada e permanente e de práticas para favorecimento do desenvolvimento humano nos momentos de intimidade na perspectiva do prazer e do afeto, considerando, também, o exercício seguro e saudável da sexualidade de educandos e educandas, inclusive com respeito às diversas expressões afetivas decorrentes das variadas identidades sexuais dos educandos e educandas.

§ 1º – O Programa de Promoção à Saúde “Medida Afetiva” será responsável pela informação sobre a importância da dupla proteção, tanto para fins de temas como planejamento sexual e reprodutivo, paternidade e maternidade responsável, bem como para prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, inclusive HIV/Aids, entre outros temas.

§ 2º - O Projeto “Medida Afetiva” deve contemplar estratégias gerais de educação preventiva e de promoção e garantia do direito à saúde sexual e reprodutiva e que devem contar com a necessária participação e envolvimento das Secretarias Estadual e Municipais de Saúde, as quais são as instâncias políticas responsáveis pelas ações de promoção e cuidado nessa área, além das Secretarias de Educação em âmbito estadual e municipal.

Art. 10 - O exercício da sexualidade, nas suas diversas expressões, deve ser assegurado a todos os educandos e educandas adolescentes e jovens adultos internos, conquanto atendam aos critérios normativos operacionais previamente estabelecidos, reconhecendo-se todos os educandos e educandas adolescentes e jovens como sujeitos de direitos, independentemente de suas especificidades e identidades.

Art. 11 - A concepção da realização do encontro íntimo enquanto direito a ser exercido pelos educandos, por conta da sua condição de privação de liberdade e por força da cultura institucional, condiciona limitadores temporais ao seu exercício.

Art. 12 - Para a personificação de uma experiência íntima caracterizada precipuamente pela vinculação afetiva, fica estabelecido o prazo de 01 (uma) hora como conveniente e necessário à operacionalização da visita íntima.

Parágrafo único - Os dias e horários de visita serão estabelecidos através de normativa regimental da FUNDAC.

Art. 13 – Ocorrerá a suspensão do direito de realização de visitas íntimas quando:

I - O educando cometer falta disciplinar de natureza grave, permanecendo a suspensão durante o período em que se encontrar em cumprimento da medida disciplinar que lhe vier a ser imposta pela equipe técnica de referência;

II – O(a) educando(a) ou seu parceiro(a) promover(em) conduta inadequada que represente ato tipificado na legislação penal imediatamente antes ou durante a visita íntima, condicionado o retorno do seu exercício à autorização da autoridade judicial.

Art. 14 - São estratégias para a operacionalização das ações de implantação e implementação da visita íntima nas unidades da FUNDAC:

- a) Adequação do ambiente de forma a atender os objetivos do Programa “Medida Afetiva”
- b) Sensibilização e formação dos profissionais, educandos e educandas e familiares envolvidos no processo
- c) Divulgação de manuais e peças sobre normas e conteúdos informativos relacionados ao exercício dos direitos sexuais e reprodutivos
- d) Divulgação do Programa “Medida Afetiva” junto aos educandos e educandas, visitantes, familiares e profissionais
- e) Seleção continuada dos educandos e educandas que se adéquam aos critérios estabelecidos
- f) Operacionalização, monitoramento e avaliação das ações.

Art. 15 – São critérios para participação na visita íntima:

- a) Ter o mínimo de 16 anos de idade, ou a partir dos 14 anos de idade caso os parceiros já possuam filhos e relacionamento estável anterior à internação.
- b) Ter relacionamento estável (avaliado pela equipe técnica das unidades ou comprovado pelos meios legais), ou ter filho com a(o) parceiro(a).
- c) Em caso de educandos ou visitantes com idade entre 16 e 18 anos incompletos, apresentar autorização de um dos pais ou responsável, por escrito, para realização de encontro íntimo, com indicação dos nomes dos parceiros no documento.
- d) Participar do Programa de Promoção à Saúde “Medida Afetiva” no âmbito da respectiva unidade de internação em que se encontrar cumprindo medida socioeducativa.
- e) Participar de palestras, encontros sistemáticos, oficinas, exibição de vídeos e outras atividades programadas pela unidade no âmbito interno e externo, junto à rede SUS e parceiros, com temas como responsabilidade paterna e materna, identidade sexual, DSTs

e AIDS, métodos contraceptivos, vida sexual e projeto de vida, programas assistenciais, dentre outros.

- f) Estar orientado acerca de métodos contraceptivos e de prevenção às DSTs.
- g) Manter comportamento respeitoso durante a visita íntima.
- h) Atender aos dias e horários de visita estabelecidos pela instituição, sendo que o prazo de duração da visita não poderá ultrapassar 01 (uma) hora.
- i) Submeter-se a revista humanizada na entrada e na saída do quarto de encontro íntimo.
- j) Higienizar o local após o seu uso.
- k) Não ferir as regras disciplinares constantes do Regimento Interno das Unidades ou não se encontrar em situação que possa comprometer o bom desenvolvimento do encontro íntimo.
- l) O dia de visita íntima não poderá coincidir com o dia programado para visita de familiares.
- m) Manter relacionamento íntimo com não mais que um parceiro(a) de referência.

Parágrafo único – normativa específica poderá dispor sobre a necessidade de outros critérios.

Art. 16 – A realização da visita íntima deverá obedecer às seguintes etapas e fluxo:

I - O adolescente solicita a concessão da visita íntima através de formulário específico à Gerência do Programa de Atendimento.

II - Em seguida a equipe técnica responsável pelo programa de visita íntima deverá:

- a) Registrar formalmente solicitação de realização de visita íntima por meio de formulário padrão da FUNDAC;
- b) Verificar os critérios para realização;
- c) Solicitar e examinar os documentos exigidos a(o) companheiro(a) e/ou autorizações de um dos pais ou responsável em caso de educandos e educandas menores de 18 anos;
- d) Inscrever o(a) adolescente e o(a) companheiro(a) no Programa de Promoção à Saúde “Medida Afetiva”;
- e) Encaminhar o processo para a Gerência do programa de atendimento.

Parágrafo único: Em caso de deferimento pela Gerência, a equipe técnica multiprofissional será responsável por:

I - Encaminhar informação ao Juiz titular da comarca responsável pelo acompanhamento da medida de internação;

II - Acompanhar e registrar datas de visitas e informações referentes à periodicidade,

solicitação de mudança de parceiros, etc.;

III - Anexar informação no prontuário do adolescente;

IV - Inscrever a visita íntima no contexto do PIA;

V – Promover o acompanhamento técnico das ações.

Art. 17 - O monitoramento das ações será sistemático e continuado e a avaliação será processual, com realização de relatoria mensal com dados da realização dos encontros (a partir dos instrumentos fornecidos pela GERSE), sendo que semestralmente deverá haver um encontro com representantes de todas as unidades de internação para avaliar:

I – Metodologia;

II - Aceitabilidade do programa pelos educandos e educandas, visitantes e familiares/responsáveis;

III - Dúvidas, críticas, sugestões;

IV - Informações sobre atuação dos parceiros;

V - Verificação ou troca dos equipamentos que compõem o espaço íntimo;

VI - Avaliação da funcionalidade dos formulários e mecanismos de realização e acompanhamento dos encontros íntimos;

VII - Envolvimento da equipe técnica.

Art. 18 – Aplicam-se as ações do Programa “Medida Afetiva” às unidades de semiliberdade da FUNDAC, no que couber, especialmente no tocante às ações de promoção da saúde e educação.

Art. 19 – Situações excepcionais serão decididas pelo Poder Judiciário.

Art. 20 – Revogam-se as disposições em contrário.

Esta portaria entra em vigor a partir desta data. Dê-se ciência. Cumpra-se. Publique-se Diário Oficial do Estado.

Salvador, ___ de _____ de 2012.

Ariselma Pereira Pereira
Diretora-Geral
Fundação da Criança e do Adolescente

Maria Moraes de Carvalho Mota
Secretária Interina
Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza

Jorge Solla
Secretário
Secretaria de Saúde da Bahia

Oswaldo Barreto
Secretário
Secretaria de Educação

Mario Alberto Simões Hirs
Desembargador Presidente
Tribunal de Justiça do Estado da Bahia

Wellington César Lima e Silva
Procurador-Geral de Justiça
Ministério Público do Estado da Bahia

Maria Célia Nery Padilha
Defensora Pública-Geral
Deensoria Pública do Estado da Bahia

DOS REGIMES DISCIPLINARES

Data de aceite: 18/01/2023

Murillo José Digiácomo

O presente Capítulo contempla um aspecto muito interessante (e relevante) do atendimento de adolescentes autores de atos infracionais, deixando claro que todas entidades encarregadas da execução das medidas socioeducativas devem incluir, em seus respectivos regimentos internos¹, a previsão do regime disciplinar, instituindo uma série de regras de conduta a serem observadas pelos socioeducandos, bem como das sanções decorrentes de seu

eventual descumprimento.

Tais normas de conduta devem ser devidamente informadas (e esclarecidas, de uma forma compreensível²) aos socioeducandos e também a seus pais/responsáveis (como consequência da necessidade destes participarem - de maneira *efetiva* - do “*processo ressocializador*”³ daqueles), desde o início do cumprimento da medida.

Essa comunicação, que é assegurada pelos itens 24 e 25 das *Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade*⁴, visa não

1. Cujas instituições obrigatórias são previstas no art. 11, inciso III, da Lei nº 12.594/2012.

2. Valendo lembrar que o art. 100, par. único, inciso XI, da Lei nº 8.069/90 assegura a todos os adolescentes em cumprimento de “*medidas*” (incluindo as socioeducativas, *ex vi* do disposto no art. 113, do mesmo Diploma Legal), o *direito à informação*, dispondo que “*a criança e o adolescente, respeitado seu estágio de desenvolvimento e capacidade de compreensão, seus pais ou responsável devem ser informados dos seus direitos, dos motivos que determinaram a intervenção e da forma como esta se processa*”.

3. Terminologia empregada pelo art. 52, par. único, da Lei nº 12.594/2012.

4. **Item 24.** *No momento do ingresso, todos os jovens deverão receber uma cópia do regulamento que rege o centro de detenção e uma descrição completa de seus direitos e obrigações num idioma que possam compreender, junto à direção das autoridades competentes perante as quais podem formular queixas, assim como dos organismos e organizações públicos ou privados que prestem assistência jurídica. Para os jovens analfabetos ou que não possam compreender o idioma de forma escrita, a informação deve ser comunicada de maneira que possa ser completamente compreendida.*

Item 25. *Todos os jovens deverão ser ajudados a compreender os regulamentos que regem a organização interna do centro, os objetivos e metodologia do tratamento utilizado, as exigências e procedimentos disciplinares, outros métodos utilizados para se obter informação e formular queixas, e qualquer outra questão que facilite a compreensão total de seus direitos e obrigações durante o internamento.*

apenas evitar que, no futuro, seja alegado o desconhecimento das normas de conduta a serem observadas ao longo da execução da medida, mas também porque estas, natural e necessariamente, fazem parte do contexto pedagógico destinado a fazer com que os socioeducandos (e, eventualmente, seus pais/responsáveis) repensem sua conduta perante a sociedade e a modifiquem, dando assim um importante passo para evitar a reincidência.

A propósito, é preciso ter em mente que muitos dos adolescentes autores de atos infracionais estão acostumados a viver num ambiente desprovido de regras e limites, e não raro seus pais/responsáveis não mais possuem qualquer “autoridade” em relação aos mesmos ou esta se encontra bastante fragilizada.

Uma vez detectada a ocorrência desta situação (ou qualquer outra que comprometa a assunção, por parte dos pais/responsáveis seus *deveres* para com seus filhos/pupilos⁵), deverão ser desenvolvidas, em parceria com a “*rede de proteção*” à criança e ao adolescente do município onde os pais/responsáveis residem⁶, abordagens/ intervenções específicas, destinadas a *reverter* esse quadro, de modo que, quando da extinção da medida socioeducativa, possam eles estabelecer os necessários limites a seus filhos/pupilos, num ambiente familiar harmônico, essencial para o desenvolvimento saudável do indivíduo.

A orientação e o apoio aos pais/responsável, se necessário, podem mesmo ser formalizadas por meio de “*medidas*” específicas que, a depender do caso, poderão ser aplicadas pelo Conselho Tutelar do local de residência daqueles (arts. 129, incisos I a VII e 136, inciso II da Lei nº 8.069/90), em parceria com o qual a direção da unidade (e/ou do programa) deve também atuar.

A avaliação do relacionamento entre pais/responsáveis e seus filhos/pupilos, bem como da capacidade destes estabelecer os necessários limites àqueles, por sinal, precisa ser efetuada *desde sempre*, devendo suas conclusões ser consideradas quando da elaboração do “*plano individual (e familiar) de atendimento*”⁷ a que se refere o art. 52 da Lei nº 12.594/2012, que irá especificar quais intervenções deverão ser efetuadas (inclusive na esfera meramente “*protetiva*”⁸) e dimensionar sua “intensidade”.

5. Sendo certo que o art. 100, par. único, inciso IX, da Lei nº 8.069/90, que estabelece o *princípio da responsabilidade parental*, segundo o qual: “*a intervenção deve ser efetuada de modo que os pais assumam os seus deveres para com a criança e o adolescente*”, e que não por acaso, tanto o art. 4º, *caput*, da Lei nº 8.069/90, quanto o art. 227, *caput*, da Constituição Federal, estabelecem ser a “*família*” a *primeira* instituição convocada à defesa e proteção dos direitos infantojuvenis.

6. Que nem sempre será o local onde a medida socioeducativa é executada, sobretudo em se tratando de medidas privativas de liberdade.

7. A terminologia “*plano individual e familiar de atendimento*” passou a ser empregada pela Lei nº 13.431/2017, e mostra-se adequada a todas as situações que envolvem o atendimento de crianças e adolescentes (incluindo adolescentes autores de ato infracional) pois, sempre que necessário, a família deve ser também incluída em programas específicos destinados a fazer com que assuma suas responsabilidades (tal qual previsto pelo já citado art. 100, par. único, inciso IX, da Lei nº 8.069/90).

8. A teor do disposto no art. 101, da Lei nº 8.069/90.

As intervenções junto aos pais/responsáveis⁹ (assim como aquelas de cunho meramente “*protetivo*” junto aos próprios socioeducandos) deverão ocorrer *paralelamente* à execução das medidas socioeducativas, e embora os pais/responsáveis não estejam sujeitos ao contido neste Capítulo, o eventual descumprimento, por parte dos mesmos, das “*medidas*” que forem a eles eventualmente aplicadas, também os sujeitará sanções, inclusive de ordem administrativa, como a prevista no art. 249, da Lei nº 8.069/90¹⁰.

Voltando à questão do atendimento dos adolescentes e jovens vinculados a medidas socioeducativas, a previsão de um “*regime disciplinar*” é fundamental para reforçar a ideia de que aquelas possuem um caráter “*coercitivo*”, e que as obrigações impostas pelo “*programa*” respectivo devem ser adequadamente cumpridas, ou advirão consequências ao transgressor.

Embora talvez tenha uma importância maior no âmbito das medidas privativas de liberdade (onde, por uma série de razões, ao menos em tese haverá uma maior propensão à prática de infrações disciplinares), este Capítulo também é aplicável no âmbito dos programas em meio aberto, servindo em qualquer caso para dar uma *resposta rápida* quando da prática, por parte do socioeducando, de condutas (comissivas ou omissivas) que, de qualquer modo, subvertem ou comprometem a execução e/ou a eficácia das atividades previstas no Plano Individual (e Familiar) de Atendimento, assim como da “*medida*” como um todo.

A *rapidez* na resposta, aliás, é *essencial*, não podendo, no entanto, servir de pretexto e/ou dar margem a ações precipitadas e/ou arbitrárias, revestidas de uma conotação meramente “*punitiva*”, desprovidas do indispensável cunho *pedagógico* que deve nortear toda e qualquer intervenção socioeducativa.

Evidente que nem todas as consequências se darão sob a forma de “*punições*”, pois em qualquer caso, o aludido caráter *pedagógico* deve *sempre* preponderar, podendo ser adotadas abordagens *alternativas* (observados os próprios princípios que norteiam a execução das medidas socioeducativas em geral), a depender, logicamente do tipo de transgressão praticada, de suas eventuais consequências, da conduta do adolescente e de outros fatores a serem consideradas quando do processo disciplinar.

A propósito, além dos princípios relacionados no art. 71 da Lei nº 12.594/2012, também se aplicam ao processo disciplinar, com as adequações devidas, aqueles relacionados no art. 35, da Lei nº 12.594/2012, que são ainda complementados pelos

9. E mesmo, eventualmente, outros integrantes de sua “*família extensa*”, assim definida pelo art. 25, par. único, da Lei nº 8.069/90 como “*aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade*”.

10. “*Descumprir, dolosa ou culposamente, os deveres inerentes ao poder familiar ou decorrente de tutela ou guarda, bem assim determinação da autoridade judiciária ou Conselho Tutelar: Pena - multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência*”.

contidos no art. 100, *caput* e par. único, da Lei nº 8.069/90, dentre os quais se encontram os relativos à “*proporcionalidade e atualidade*”¹¹ e à “*intervenção mínima*”¹², assim como em normas internacionais correlatas¹³.

Assim sendo, eventuais transgressões decorrentes da já referida dificuldade em receber limites (ou estabelecê-los/fazer com que o socioeducando a eles se submeta, no caso dos pais/responsável), sobretudo na fase inicial do atendimento, devem ser objeto de intervenções complementares específicas, voltadas precipuamente à *orientação e conscientização*, sem prejuízo da aplicação de sanções disciplinares mais brandas, como a advertência.

A depender do tipo de transgressão, podem ser adotadas abordagens como as previstas pelo art. 35, incisos II e III, da Lei nº 12.594/2012, que preconizam a “*excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas, favorecendo-se meios de autocomposição de conflitos*”, devendo-se dar “*prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas*”.

No mesmo sentido, importante não perder de vista que o art. 1º, §2º, inciso I, da Lei nº 12.594/2012 estabelece que um dos *objetivos* das medidas socioeducativas é “*a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação*”, o que, guardadas as proporções, também se aplica (inclusive sob o ponto de vista ideológico) às eventuais transgressões disciplinares.

Para que tais abordagens atinjam o êxito desejado, é fundamental não apenas a adequação dos regimentos internos das unidades, mas também a *qualificação técnica* dos profissionais que nelas atuam, de modo que saibam como lidar com tais mecanismos, que são particularmente úteis diante da ocorrência de conflitos interpessoais entre os socioeducandos, ou mesmo entre estes e os educadores/técnicos da unidade.

Em qualquer caso, a “*forma*” como tais intervenções serão realizadas, e como as próprias sanções disciplinares serão executadas, deve ser planejada com cautela, seja para que o socioeducando compreenda a importância das regras estabelecidas e os motivos da intervenção pedagógica ou da aplicação da sanção disciplinar, seja para evitar que o mesmo se sinta “*injustiçado*” ou (no outro extremo) tenha a impressão de que a

11. Segundo o qual: “*a intervenção deve ser a necessária e adequada à situação de perigo em que a criança ou o adolescente se encontram no momento em que a decisão é tomada*”.

12. Segundo o qual: “*a intervenção deve ser exercida exclusivamente pelas autoridades e instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança e do adolescente*”, devendo ser “*restrita ao necessário para a realização dos objetivos da medida*”.

13. Como as já referidas *Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade, as Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil - Diretrizes de Riad* (valendo lembrar da importância da *prevenção*, quer para evitar a ocorrência de transgressões disciplinares, quer da própria reincidência) e as *Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude - Regras de Beijing*.

transgressão “*não dá em nada*” (como os próprios adolescentes costumam dizer).

“*Responsabilizar*”, aliás, não é mero sinônimo de “*punir*” ou “*castigar*”, tendo antes e acima de tudo o sentido de “*dar a resposta*” diante de alguma transgressão praticada, seja às normas penais (o que resulta na aplicação das medidas socioeducativas propriamente ditas), seja às normas de conduta instituídas no âmbito do programa socioeducativo ou do regimento interno da unidade que o executa (dando margem à tomada de medidas de cunho disciplinar).

E essa “*resposta*” precisa ser *rápida*, o que não significa estejam os órgãos competentes autorizados a agir com precipitação e/ou a violar garantias básicas do cidadão, como as previstas, antes de mais nada, pelo art. 5º, incisos XXXIX, LIII, LIV e LV da Constituição Federal¹⁴, que por sinal, são também asseguradas pelo próprio art. 71, da Lei nº 12.594/2012 e pelo art. 12, inciso III, alínea “b” deste mesmo Diploma Legal.

Necessário, portanto, que diante de eventual transgressão às normas de conduta instituídas pelo programa socioeducativo e/ou pelo regimento interno da unidade responsável por sua execução, seja o socioeducando prontamente submetido ao devido processo disciplinar, com todas as garantias legais e constitucionais a ele inerentes, devendo ser ainda assegurados os direitos relacionados no art. 49, da Lei nº 12.594/2012.

A “*forma*” como tais direitos e garantias serão exercidos/efetivados deve ser também objeto de previsão no regimento interno da unidade¹⁵, devendo o socioeducando ser devida e previamente informado a respeito, pelas razões já mencionadas.

Vale dizer que o procedimento administrativo disciplinar deve ser instaurado *mesmo* se a conduta praticada constituir, em tese, infração penal, caso em que deverá ser *também* acionada a autoridade policial para instauração do procedimento para apuração de ato infracional, nos moldes do previsto no art. 171 e seguintes, da Lei nº 8.069/90, ou inquérito policial, em se tratando de socioeducando maior de 18 (dezoito) anos, com a subsequente comunicação ao Juízo da Execução¹⁶.

A realização das intervenções pedagógicas complementares decorrentes da transgressão disciplinar, e mesmo a eventual imposição das sanções administrativas a ela correspondentes, a rigor, *independem* da conclusão de tais procedimentos, embora, como melhor veremos adiante, a depender do caso isto possa trazer impactos significativos na execução da medida socioeducativa.

14 **XXXIX** - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

15. Mais uma vez por força do já citado art. 12, inciso III, alínea “b”, da Lei nº 12.594/2012.

16. A comunicação ao Juízo da Execução da prática de infração penal por parte de socioeducando maior de 18 (dezoito) anos de idade, como melhor veremos adiante, assume especial relevância, a teor do contido no art. 46, §1º, da Lei nº 12.594/2012.

É preciso lembrar que o procedimento disciplinar, por ser de cunho eminentemente administrativo, não depende de autorização judicial para ser instaurado e, a rigor, não está sujeito ao controle direto/imediato pela autoridade judiciária, embora esta naturalmente fiscalize a execução do programa socioeducativo¹⁷ e possa ser sempre acionada pelo próprio adolescente ou seu defensor¹⁸, sobretudo quando houver questionamentos acerca da legalidade da conduta da autoridade administrativa competente e/ou vícios na condução ou conclusão do procedimento¹⁹.

A possibilidade de revisão judicial das sanções aplicadas no âmbito dos procedimentos administrativos disciplinares, aliás, é prevista de maneira expressa pelo art. 48, da Lei nº 12.594/2012²⁰, dispositivo este que, por sinal, por razões óbvias deveria ter sido incorporado a este Capítulo.

Interessante observar que, embora a Lei nº 12.594/2012 confira uma certa liberdade para que o regimento interno da unidade contenha a previsão das sanções disciplinares, alguns parâmetros devem ser observados, merecendo destaque, além do disposto no art. 71 ora analisado, o contido nos itens 66 e 67 das *Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade*:

66. Todas as medidas e procedimentos disciplinares deverão contribuir para a segurança e para uma vida comunitária ordenada e ser compatíveis com o respeito à dignidade inerente do jovem e com o objetivo fundamental do tratamento institucional, ou seja, infundir um sentimento de justiça e de respeito por si mesmo e pelos direitos fundamentais de toda pessoa.

67. Todas as medidas disciplinares que sejam cruéis, desumanas ou degradantes, estarão estritamente proibidas, incluídos os castigos corporais, o recolhimento em cela escura e as penalidades de isolamento ou de solitária, assim como qualquer outro castigo que possa pôr em perigo a saúde física ou mental do menor. A redução de alimentos e a restrição ou proibição de contato com familiares estarão proibidas, seja qual for a finalidade. O trabalho será considerado, sempre, um instrumento de educação e um meio de promover o respeito próprio do jovem, como preparação para sua reintegração à

17. Conforme art. 95, da Lei nº 8.069/90.

18. Como decorrência do disposto no art. 5º, inciso XXV, da Constituição Federal: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

19. O direito de o adolescente peticionar junto à autoridade judiciária é também assegurado pelo item 76 das Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade: “*Todo jovem terá direito de enviar, pela via prescrita e sem censura quanto ao conteúdo, uma petição ou queixa à administração central dos estabelecimentos para jovens, à autoridade judicial ou a qualquer outra autoridade competente, e a ser informado, sem demora, da resposta*”, além, é claro, do art. 5º, inciso XXXIV, da Constituição Federal: “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”.

20. **Art. 48.** O defensor, o Ministério Público, o adolescente e seus pais ou responsável poderão postular revisão judicial de qualquer sanção disciplinar aplicada, podendo a autoridade judiciária suspender a execução da sanção até decisão final do incidente.

§ 1º. Postulada a revisão após ouvida a autoridade colegiada que aplicou a sanção e havendo provas a produzir em audiência, procederá o magistrado na forma do § 1º do art. 42 desta Lei.

§ 2º. É vedada a aplicação de sanção disciplinar de isolamento a adolescente interno, exceto seja essa imprescindível para garantia da segurança de outros internos ou do próprio adolescente a quem seja imposta a sanção, sendo necessária ainda comunicação ao defensor, ao Ministério Público e à autoridade judiciária em até 24 (vinte e quatro) horas.

comunidade, e nunca deverá ser imposto como castigo disciplinar. Nenhum jovem poderá ser castigado mais de uma vez pela mesma infração. Os castigos coletivos devem ser proibidos.

As *Regras Mínimas* estabelecem uma série de outras normas e parâmetros a serem considerados quando da ocorrência de transgressões disciplinares ao longo da execução da medida, inclusive no que diz respeito ao “*uso da força*”²¹.

Alguns desses parâmetros foram expressamente relacionados neste Capítulo, embora *todos*, por seu caráter normativo, devam ser igualmente respeitados e, de alguma forma, contemplados no programa socioeducativo ou no regimento interno da unidade.

Tais normas estabelecem limites à atuação dos educadores sociais, equipe técnica e mesmo da direção da unidade, valendo lembrar que, embora os mesmos não estejam diretamente subordinados à autoridade judiciária, estão naturalmente sujeitos à *fiscalização* desta, assim como do Ministério Público e também do Conselho Tutelar do local onde a unidade estiver sediada²², sem mencionar, é claro do respectivo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente²³.

Eventuais irregularidades no cumprimento das normas estabelecidas (incluindo as previstas no próprio regimento interno da unidade), podem dar ensejo à instauração de *procedimento judicial* destinado à sua apuração e regularização, nos moldes do previsto nos arts. 191 a 193, da Lei nº 8.069/90, sem prejuízo de outras medidas de cunho administrativo, a cargo do órgão gestor do respectivo Sistema Socioeducativo ou outra autoridade.

Conclui-se, portanto, que as normas relativas ao regime disciplinar não têm como destinatários apenas os socioeducandos, mas também se aplicam a todos aqueles que atuam nas unidades responsáveis pela execução das medidas socioeducativas, procurando assim balizar e estabelecer limites à própria atuação sancionatória dos órgãos e agentes competentes.

A propósito, da interpretação sistemática da Lei nº 12.594/2012 (sem mencionar o contido na Lei nº 8.069/90 e das normas relativas à educação), conclui-se que a transferência do socioeducando de unidade, assim como a substituição de programa *não*

21. **Item 64.** *Somente em casos excepcionais se poderá usar a força ou instrumentos de coerção, quando todos os demais meios de controle tenham esgotado e fracassado, e apenas pela forma expressamente autorizada e descrita por uma lei ou regulamento. Esses instrumentos não deverão causar lesão, dor, humilhação, nem degradação, e deverão ser usados de forma restrita e pelo menor período de tempo possível. Por ordem do diretor da administração, estes instrumentos poderão ser utilizados para impedir que o menor prejudique a outros ou a si mesmo ou cause sérios danos materiais. Nesse caso, o diretor deverá consultar, imediatamente, o pessoal médico e outro pessoal competente e informar à autoridade administrativa superior.*

22. Cf. art. 95, da Lei nº 8.069/90.

23. Junto ao qual o programa socioeducativo deverá ser registrado e que, se necessário, poderá determinar sejam efetuadas as adequações devidas e mesmo requerer, junto à autoridade competente, sejam tomadas providências administrativas ou judiciais contra os agentes que, por ação ou omissão, descumprirem as normas estabelecidas e/ou causarem prejuízos aos adolescentes atendidos. Embora não seja comum, é perfeitamente possível que o Conselho de Direitos institua comissões destinadas a fiscalizar os programas de atendimento nele registrados (incluindo os de cunho socioeducativo).

podem ser aplicadas a título de sanção disciplinar.

Isto não significa, logicamente, que tais providências não possam ser tomadas, sempre que se mostrem necessárias, mas sua adoção, por seu caráter extremo, deve se dar apenas *excepcionalmente*, quando *comprovadamente* não restar alternativa diversa, posto que podem - ao menos *em tese* - trazer prejuízos ao próprio processo pedagógico no qual o socioeducando se encontra inserido.

A transferência de unidade ou substituição de medida, portanto, *somente* devem ocorrer por razões de ordem *pedagógica*, quando a partir de *avaliações técnicas criteriosas*, houver a conclusão que a permanência do socioeducando na unidade ou no programa tornou-se insustentável e/ou não se mostra adequada para que seus objetivos pedagógicos sejam alcançados, não podendo a decisão, em qualquer caso, ficar a cargo da direção da unidade ou do programa socioeducativo.

A *transferência de unidade* é providência que *somente* poderá ser determinada pelo órgão responsável pela coordenação do respectivo Sistema Socioeducativo²⁴, que deverá tomar as providências necessárias para evitar que a mesma situação se repita em outra unidade socioeducativa.

Já a *substituição de medida*, por força do disposto no art. 43, da Lei nº 12.594/2012, é providência de competência *exclusiva* da autoridade judiciária (embora possa ser requerida pela direção do programa socioeducativo), e igualmente deverá ser acompanhada de providências destinadas a assegurar o êxito das intervenções socioeducativas subsequentes.

É preciso lembrar, por fim, que em *ultima ratio* (ou seja, quando esgotadas *todas* as demais alternativas), após constatado o “*descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente aplicada*” por parte do socioeducando, é também possível a decretação, pela autoridade judiciária competente, da chamada “*internação-sanção*”, prevista no art. 122, inciso III, da Lei nº 8.069/90, que por sua vez deve dar ensejo a uma intervenção socioeducativa diferenciada, destinada a fazer com que o socioeducando compreenda, aceite - e respeite - as regras e limites impostos pela medida socioeducativa, assim como pela decisão judicial que a aplicou.

Efetuada este apanhado geral, passaremos à análise dos dispositivos contidos no presente Capítulo, cuja aplicação, como mencionado, deve ocorrer no contexto mais amplo de atendimento dos adolescentes e jovens vinculados a medidas socioeducativas e suas respectivas famílias, na perspectiva de apurar os fatores que levaram à prática da conduta infracional e à sua superação, como forma de evitar a reincidência (que é, em última análise o *objetivo precípua* da própria intervenção socioeducativa estatal e de todas as abordagens

24. Também pode ocorrer, logicamente, por determinação judicial, embora, para tanto, seja necessário a provocação da autoridade judiciária pela direção da unidade/programa, pela defesa do adolescente ou pelo Ministério Público.

- inclusive de cunho disciplinar - a ela relacionadas e/ou dela decorrentes).

Art. 71. Todas as entidades de atendimento socioeducativo deverão, em seus respectivos regimentos, realizar a previsão de regime disciplinar que obedeça aos seguintes princípios:

I - tipificação explícita das infrações como leves, médias e graves e determinação das correspondentes sanções;

II - exigência da instauração formal de processo disciplinar para a aplicação de qualquer sanção, garantidos a ampla defesa e o contraditório;

III - obrigatoriedade de audiência do socioeducando nos casos em que seja necessária a instauração de processo disciplinar;

IV - sanção de duração determinada;

V - enumeração das causas ou circunstâncias que eximam, atenuem ou agravem a sanção a ser imposta ao socioeducando, bem como os requisitos para a extinção dessa;

VI - enumeração explícita das garantias de defesa;

VII - garantia de solicitação e rito de apreciação dos recursos cabíveis; e

VIII - apuração da falta disciplinar por comissão composta por, no mínimo, 3 (três) integrantes, sendo 1 (um), obrigatoriamente, oriundo da equipe técnica.

Como o próprio enunciado do artigo evidencia, estão aqui relacionados alguns dos *princípios* a serem observados quando da previsão do regime disciplinar no âmbito dos regimentos internos das unidades encarregadas da execução de medidas socioeducativas, sejam elas em meio aberto ou privativas de liberdade.

A estes princípios, como anteriormente referido, somam-se outros, contidos tanto na própria Lei nº 12.594/2012 (como é o caso daqueles previstos no art. 35 deste Diploma Legal), como na Lei nº 8.069/90 (em especial os relacionados em seu art. 100, *caput* e par. único), em normas internacionais (como é o caso das já citadas *Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade*²⁵), e na própria Constituição Federal (notadamente o disposto no art. 5º, incisos XXXIX, XLIX, L, LIII, LIV, LV, LVI e LVII de nossa Lei Maior).

A primeira das cautelas a ser observada (art. 71, inciso I) é, sem dúvida, a mais básica: a “*tipificação*” das condutas que, em tese, se constituem em infração disciplinar, com a expressa previsão da necessidade de que haja uma “*gradação*” quanto à sua gravidade, de modo a assegurar um certo grau de “*proporcionalidade*” entre a infração praticada e a sanção passível de aplicação, nos moldes do previsto pelo art. 35, inciso IV, da Lei nº 12.594/2012 e art. 100, par. único, inciso VIII, da Lei nº 8.069/90, sendo ainda contemplada no item 17.1, letra “a”, das *Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude - Regras de Beijing*.

25. Notadamente em seus itens 64, 66, 67, 68 e 70.

Consoante acima mencionado, por força do disposto no art. 49, inciso V, da Lei nº 12.594/2012, todos os socioeducandos (assim como seus pais/responsáveis) devem ser formalmente cientificados dessas normas de conduta, recebendo os devidos esclarecimentos acerca do que podem ou não fazer ao longo do atendimento socioeducativo, assim como de seus direitos e obrigações.

Importante destacar que o fato de uma determinada transgressão disciplinar ser considerada “grave” *não enseja*, automaticamente, a aplicação da sanção mais rigorosa, tornando tal solução apenas “*em tese*” admissível²⁶, pois como já referido, aqui também se aplica o “*princípio da intervenção mínima*” preconizado tanto pelo art. 35, inciso VII, da Lei nº 12.594/2012, quanto pelo art. 100, par. único, inciso VII, da Lei nº 8.069/90.

Assim sendo, mesmo que a transgressão disciplinar seja considerada “grave”, de acordo com a tipificação estabelecida no regimento interno da unidade, é perfeitamente possível a aplicação de uma sanção disciplinar mais branda, a depender da conduta efetivamente praticada pelo socioeducando, do fato deste ser “primário” ou “reincidente” e de inúmeros outros fatores a serem considerados ao longo da instrução do procedimento administrativo disciplinar.

De qualquer sorte, também por força do já mencionado “*princípio da legalidade*” (art. 5º, inciso XXXIX, da Constituição Federal), as sanções administrativas passíveis de serem aplicadas por espécie ou categoria de transgressão disciplinar devem ser devidamente explicitadas, sendo necessário, por força do disposto no art. 71, inciso IV, da Lei nº 12.594/2017, a definição do *prazo máximo de duração* daquelas cuja execução se prolonga do tempo (devendo a decisão administrativa estabelecer um *prazo certo* para seu cumprimento).

O art. 71, inciso II da Lei nº 12.594/2012 exige que o procedimento administrativo disciplinar seja devidamente *formalizado*, com a “autuação” ou equivalente da peça que contém a acusação, bem como de todos os seus desdobramentos²⁷.

A propósito, embora não haja previsão expressa no dispositivo, é fundamental que a acusação relativa à transgressão disciplinar seja formulada *por escrito*, com a descrição pormenorizada do fato e seu subsequente enquadramento de acordo com a “tipificação” mencionada no inciso anterior.

Essa acusação deve ser formalmente apresentada ao socioeducando, que dela

26. A exemplo do que ocorre em relação à aplicação de medidas socioeducativas privativas de liberdade, quando da prática de um ato infracional enquadrável nas hipóteses do art. 122, da Lei nº 8.069/90.

27. Todo o procedimento disciplinar (portaria de instauração, representação ou equivalente, onde a acusação tenha sido formulada, defesa do adolescente, provas produzidas, alegações finais e decisão administrativa, com a sanção eventualmente aplicada e sua devida fundamentação - dentre outras peças), aliás, deve ser registrado e mantido em arquivo, ao menos, até o socioeducando completar 21 (vinte e um) anos de idade, e embora devam naturalmente ser mantido em sigilo, estará neste período sujeito à fiscalização do Juízo da Execução, Ministério Público, órgão gestor do Sistema Socioeducativo e do respectivo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente.

deverá tomar “*ciência*”, com a subsequente comunicação de seus pais/responsável (que nunca é demais lembrar têm o *direito* e o *dever* de participar de seu “*processo ressocializador*”, assim como de acompanhar todos os seus desdobramentos).

O direito de o socioeducando ser informado das acusações contra si formuladas, além de elementar (posto que, sem ele, não é possível o exercício do contraditório e da ampla defesa), é expressamente assegurado pelo item 7.1 das *Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude - Regras de Beijing* e pelo item 70, das *Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade*, sendo também o *ponto de partida* do procedimento administrativo disciplinar.

Outra situação não mencionada no dispositivo, mas que precisa ser prevista no regimento interno da unidade, diz respeito às *etapas do procedimento administrativo disciplinar* propriamente dito, a começar pela já mencionada formalização da acusação e ciência do socioeducando.

Todas as etapas a serem vencidas, com a indicação dos *prazos* respectivos, devem ser devidamente explicitadas, devendo ser assegurado ao socioeducando não apenas a assistência de seus pais/responsável, mas também de um defensor por ele indicado ou constituído em seu favor (sendo este um direito a ele expressamente assegurado pelo art. 49, inciso I, da Lei nº 12.594/2012).

Importante destacar que, se de um lado o art. 71, inciso III, da Lei nº 12.594/2012 estabelece que o socioeducando acusado da prática de infração disciplinar deve ser “*ouvido*” pela autoridade administrativa competente, por outro o inciso VI do mesmo dispositivo prevê que sejam enumeradas - e a ele devidamente informadas - todas as “*garantias da defesa*”, o que inclui o *direito de permanecer em silêncio* e de *não produzir prova contra si*.

Do cotejo dessas garantias, extrai-se que essa “*oitiva*” perante a autoridade administrativa competente (que, logicamente, precisa ser também previamente identificada pelo regimento interno da unidade), constitui-se num *direito* do socioeducando - e não numa obrigação -, que será exercido *apenas* se ele assim o desejar, podendo ser exigida na ocasião, como já referido, a presença de seus pais/responsável e de seu defensor.

O próprio *momento* dessa escuta deve ser previsto com cautela, valendo lembrar que, de acordo com a Lei Processual Penal, o “*interrogatório*” do acusado somente deve ser efetuado ao final do procedimento, após colhidas todas as provas acerca do ocorrido²⁸.

É preciso abrir aqui um “*parêntese*” para *não confundir* a oitiva do adolescente perante a autoridade administrativa (ou “*comissão disciplinar*”, se for considerado o disposto no art. 71, inciso VIII, da Lei nº 12.594/2012), no âmbito do procedimento disciplinar, prevista no art. 71, inciso III, da Lei nº 12.594/2012, com sua escuta pela *equipe técnica* da unidade,

28. Embora essa oitiva não seja um “*interrogatório*” propriamente dito, é de todo conveniente, inclusive para evitar futuras arguições de nulidade, que também ocorra ao final do procedimento.

efetuada na perspectiva de apurar eventuais necessidades específicas de atendimento decorrentes do fato apontado como caracterizador da transgressão disciplinar.

Essa escuta (que muito se assemelha à “*escuta especializada*” prevista na Lei nº 13.431/2017), não tem por objetivo a apuração da alegada falta disciplinar, mas sim tem um escopo eminentemente “*protetivo*”, e pode resultar na tomada de medidas complementares que tenham essa mesma finalidade.

A propósito, embora o dispositivo em comento também seja omissivo a esse respeito, é preciso que o regimento interno da unidade contemple a previsão de *providências de cunho “cautelares”*, diante de *situações emergenciais* que reclamem uma *resposta imediata* por parte da direção da unidade ou outra autoridade, inclusive para resguardar a integridade física e psíquica do próprio socioeducando.

Diante de sua natureza, especificidade e urgência, é possível estabelecer, inclusive, que a *competência* para tomada de tais providências cautelares fique a cargo da direção da unidade (ou do programa), o que pode se dar, inclusive, a pedido do próprio socioeducando, seus pais/responsável e/ou defensor, ou ainda pela equipe técnica da unidade (que, de preferência, em qualquer caso deve avaliar sua pertinência).

Vale destacar que essas providências *não* devem ser tomadas numa perspectiva “*punitiva*”, mas sim eminentemente “*protetiva*”, sendo salutar a previsão de que sejam *incontinenti* comunicadas, com as justificativas devidas, ao Juízo da Execução e ao órgão gestor do Sistema Socioeducativo ou outra autoridade administrativa que tenha ascendência hierárquica sobre a direção da unidade.

Em qualquer caso, por força do disposto no art. 71, inciso VII, da Lei nº 12.594/2012, deve ser informado e assegurado ao socioeducando o direito de *recorrer* a uma instância administrativa superior, sempre que entender necessária a revisão de algum ato quer da “*comissão disciplinar*” a que se refere o inciso VIII do mesmo dispositivo, quer da direção da unidade, sem prejuízo da possibilidade de ser também acionado o Juízo da Execução.

Sobre a “*comissão disciplinar*”, aliás, vale conferir os comentários ao art. 73 da Lei nº 12.594/2012, onde fica claro que os socioeducandos dela não podem participar.

Voltando à questão das “*provas*”, deve ser naturalmente facultado ao acusado da transgressão disciplinar o direito de produzir em seu proveito todas aquelas que entender pertinentes, por todos os meios lícitos em Direito admissíveis, sendo razoável a concessão, logo após a formalização da acusação, de um prazo (razoável) para apresentação de “*defesa prévia*” ou equivalente, onde estas podem ser juntadas e/ou requeridas.

Desnecessário dizer que, de outra banda, caberá à acusação *provar* a *efetiva ocorrência* do fato apontado como caracterizador da transgressão disciplinar, e que, como já referido, em não havendo tal comprovação estreme de quaisquer dúvidas, *não poderá*

ser aplicada qualquer sanção disciplinar.

Em qualquer caso, todo o procedimento administrativo disciplinar deve ser mantido em *sigilo*, não apenas por ser naturalmente *vedada* pelo art. 143, da Lei nº 8.069/90²⁹, a divulgação de informações relativas a adolescentes acusados da prática de atos infracionais, mas também porque a violação desse princípio elementar pode comprometer todo o trabalho desenvolvido na unidade e mesmo a segurança dos socioeducandos e profissionais que nela atuam.

Por fim, resta mencionar que o regimento interno da unidade deve contemplar a previsão das “*causas ou circunstâncias que eximam, atenuem ou agravem a sanção a ser imposta ao socioeducando, bem como os requisitos para a extinção dessa*” (art. 71, inciso V da Lei nº 12.594/2012), algumas das quais já são referidas pelo art. 75 da Lei nº 12.594/2012 (vide comentários).

Art. 72. O regime disciplinar é independente da responsabilidade civil ou penal que advenha do ato cometido.

Consoante acima ventilado, a apuração das faltas disciplinares pela autoridade administrativa competente deve ocorrer de forma *paralela e independente* da atuação de outras autoridades que possam ser acionadas em decorrência da mesma conduta, devendo se pautar pelas normas específicas aplicáveis e, se for o caso, resultar em sanções também *autônomas*.

Interessante o dispositivo ter feito referência apenas à “*responsabilidade civil ou penal*”, quando esta também pode se dar na esfera *socioeducativa*, em sendo o autor da transgressão adolescente.

Em qualquer caso, é preciso estabelecer *protocolos* para o acionamento da autoridade policial e/ou judiciária quando a conduta praticada também se constituir em infração penal/ato infracional, valendo mais uma vez lembrar que, por força do disposto no art. 35, inciso II, da Lei nº 12.594/2012, isto somente deve ocorrer em caráter excepcional.

Por outro lado, é de se considerar que, por força do art. 46, §1º, da Lei nº 12.594/2012, em sendo o socioeducando *maior de 18 (dezoito) anos*, a simples instauração de processo-crime em seu desfavor autoriza a decretação da *extinção* da medida pelo Juízo da Execução, devendo a adoção ou não dessa providência ser avaliada caso a caso, levando-se em conta o tipo de crime por cuja prática o socioeducando está sendo acusado, os resultados que vêm sendo obtidos ao longo do atendimento socioeducativo e outros fatores relevantes.

Se, de um lado, o simples fato de um socioeducando maior de 18 (dezoito) anos responder a processo-crime não torna “automática” a extinção da medida em execução,

29. **Art. 143.** *E vedada a divulgação de atos judiciais, policiais e administrativos que digam respeito a crianças e adolescentes a que se atribua autoria de ato infracional.*

por outro, esta é *inexorável* caso venha a ser aquele *condenado* a “...*pena privativa de liberdade, a ser cumprida em regime fechado ou semiaberto, em execução provisória ou definitiva*” (cf. art. 46, inciso III, da Lei nº 12.594/2012), embora deva ser decretada pelo Juízo da Execução, após a juntada da certidão respectiva, a ser fornecida pelo Juízo Criminal competente.

Por fim, ainda no que concerne à responsabilidade civil, resta mencionar que caso a conduta praticada venha a causar danos de ordem patrimonial ou moral, sua reparação pode ser pleiteada na esfera judicial³⁰ não apenas junto ao socioeducando, mas também, em sendo este adolescente, junto a seus pais/responsável³¹, sem prejuízo da possibilidade de ser o Estado (*lato sensu*) igualmente acionado, a depender do local e das condições em que o fato tiver ocorrido³².

Art. 73. Nenhum socioeducando poderá desempenhar função ou tarefa de apuração disciplinar ou aplicação de sanção nas entidades de atendimento socioeducativo.

Esta norma também é contemplada pelo item 71, das *Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade*³³, e visa evitar criar uma situação constrangedora e potencialmente conflituosa entre os socioeducandos.

Com efeito, delegar tais tarefas aos socioeducandos, além de desprovido de qualquer propósito pedagógico ou sentido prático, daria margem para que os responsáveis pela apuração do ocorrido e/ou pela aplicação da sanção correspondente fossem alvo de toda sorte de pressão e mesmo ameaças e represálias por seus pares, sempre que a decisão tomada de alguma forma os prejudicasse ou desagradasse.

Tanto a apuração da falta disciplinar quanto a tomada da decisão relativa à aplicação, ou não, da sanção administrativa, devem ficar a cargo da autoridade administrativa ou comissão que for para tanto designada pelo programa ou pelo regimento interno da unidade responsável por sua execução, da qual nenhum socioeducando deverá participar.

Assim sendo, a “*comissão disciplinar*” a que se refere o art. 71, inciso VIII, da Lei nº 12.594/2012 *não poderá contar com a participação de socioeducandos*, devendo ser formada por outros profissionais que atuam na unidade (ou mesmo fora dela), tendo como exigência única que ao menos *um* deles seja membro da equipe técnica respectiva.

Resta mencionar, por fim, que o disposto neste artigo *não se aplica* aos chamados

30. Perante o Juízo *Cível* competente.

31. Valendo neste sentido observar o disposto no art. 932, incisos I e II, do Código Civil:

Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil:

I - os pais, pelos filhos menores que estiverem sob sua autoridade e em sua companhia;

II - o tutor e o curador, pelos pupilos e curatelados, que se acharem nas mesmas condições.

32. Caso em que a competência para processar e julgar a ação de indenização respectiva será da Vara da Fazenda Pública ou equivalente.

33. **Item 71.** Nenhum jovem deverá ter, a seu encargo, funções disciplinares, salvo no que se refere à supervisão de certas atividades sociais, educativas ou esportivas de autogestão.

“*círculos restaurativos*”³⁴ e/ou a outros mecanismos instituídos no âmbito da unidade na perspectiva de solucionar conflitos³⁵, até porque o objetivo destes *não é* a aplicação de sanções, mas para tanto é preciso que a atividade seja *planejada e executada por técnicos habilitados*, na já mencionada perspectiva de evitar submeter os socioeducandos que deles participam a situações constrangedoras e/ou que venham causar risco à sua integridade física e/ou psíquica.

Art. 74. Não será aplicada sanção disciplinar sem expressa e anterior previsão legal ou regulamentar e o devido processo administrativo.

O presente dispositivo é contemplado não apenas pelos itens 68 e 70 das *Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade*³⁶, mas também pelo art. 5º, incisos XXXIX e LIV, da Constituição Federal, que estabelecem, respectivamente, os princípios da legalidade e do devido processo legal³⁷.

Na verdade, a prévia tipificação das condutas passíveis de sanções disciplinares (inclusive com uma gradação no que diz respeito à sua gravidade) e a exigência da instauração de um processo administrativo para sua apuração, já eram previstas no art. 71, incisos I e II, da Lei nº 12.594/2012 (vide comentários), sendo o contido neste artigo apenas uma forma de reforçar a necessidade de respeito a esses princípios basilares.

Art. 75. Não será aplicada sanção disciplinar ao socioeducando que tenha praticado a falta:

- I - por coação irresistível ou por motivo de força maior;
- II - em legítima defesa, própria ou de outrem.

O dispositivo procura estabelecer algumas das circunstâncias que “justificam” a transgressão disciplinar e que, portanto, uma vez caracterizadas, impedem a aplicação de sanções disciplinares ao socioeducando.

Vale dizer que essas mesmas circunstâncias são previstas no Código Penal (mais especificamente em seus arts. 22 e 23, inciso II, respectivamente³⁸), sendo a coação moral

34. Assim definido, no âmbito da chamada “*Justiça Restaurativa*” como “*um encontro circular, uma roda dialogal, que permite a participação de qualquer pessoa que esteja envolvida no conflito, direta ou indiretamente, objetivando a resolução de problemas, reparação de danos, restauração de segurança e dignidade*” (in <http://www.justicarestaurativa.com.br/portal/index.php>).

35. No espírito do preconizado pelo art. 35, incisos II, segunda parte e III, da Lei nº 12.594/2012.

36. **Item 68.** *As leis ou regulamentos aprovados pela autoridade administrativa competente deverão estabelecer normas relativas aos seguintes pontos, levando-se em conta as características, necessidades e direitos fundamentais do jovem: a) a conduta que seja uma infração disciplinar; b) o caráter e a depuração dos castigos disciplinares que podem ser aplicados; c) a autoridade competente para impor estes castigos; d) a autoridade competente no grau de apelação.*

Item 70. *Um castigo disciplinar só será imposto a um jovem se estiver estritamente de acordo com o disposto nas leis ou regulamentos em vigor. Nenhum jovem será castigado sem que tenha sido devidamente informado da infração que o acusam, de maneira que possa entender, e sem que tenha a oportunidade de se defender, incluído o direito apelar a uma autoridade competente imparcial. Deverá ser feita uma ata completa com todas as autuações disciplinares.*

37. **XXXIX** - *não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;*

LIV - *ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;*

38. **Art. 22.** *Se o fato é cometido sob coação irresistível ou em estrita obediência a ordem, não manifestamente ilegal,*

irresistível (também chamada de “*vis compulsiva*”) considerada uma *causa de exclusão de culpabilidade*, diante da inexigibilidade conduta diversa e a legítima defesa uma *causa de exclusão do crime*, isentando em qualquer caso aquele que pratica a conduta ao seu abrigo de qualquer reprimenda penal.

Assim como ocorre em matéria penal, é preciso que o agente que invoca a ocorrência de qualquer das circunstâncias mencionadas (dentre outras eventualmente relacionadas no regimento interno da unidade³⁹ ou mesmo não expressamente previstas, mas que também servem de escusa ou justificativa à conduta praticada), *comprove* sua efetiva ocorrência, por todos os meios lícitos de prova admissíveis.

Evidente que, em caso de *dúvida razoável*, deverá também aqui imperar o princípio do *in dubio pro reo*, de modo que não seja aplicada qualquer sanção disciplinar ao acusado.

Mesmo sem que haja a aplicação de sanções disciplinares, é perfeitamente possível que sejam aplicadas medidas adicionais de cunho “*protetivo*”⁴⁰ e/ou *pedagógico* ao socioeducando (e também a seus pais/responsável e mesmo a outros integrantes de sua “*família extensa*”), inclusive na perspectiva de neutralizar os fatores que levaram à ocorrência do fato apurado, de modo a evitar sua repetição.

Isto pode importar, até mesmo, na transferência do socioeducando da unidade onde cumpre a medida (sobre o tema, vide comentários ao artigo 71 supra), inclusive como forma de evitar possíveis represálias por parte de outros socioeducandos.

CONCLUSÃO

Conclui-se, pois, que o tema relativo ao regime disciplinar nas unidades encarregadas da execução de medidas socioeducativas é de elevada relevância e complexidade, devendo receber, por parte dos respectivos regimentos internos, a atenção devida.

A preocupação com a matéria deve ir muito além da previsão e aplicação de sanções disciplinares diante de situações já consumadas, pois reclama a tomada de providências de cunho preventivo e na aplicação de medidas que podem/devem assumir um caráter “protetivo” e se estender aos pais/responsáveis pelos socioeducandos.

Em qualquer caso, tais medidas devem primar pela apuração e atendimento, com a urgência devida, das “necessidades pedagógicas”⁴¹ específicas do socioeducando, contribuindo de maneira positiva para superação dos fatores que causaram a transgressão

de superior hierárquico, só é punível o autor da coação ou da ordem.

Art. 23. Não há crime quando o agente pratica o fato: (...)

II - em legítima defesa.

39. Tal qual previsto no art. 71, inciso V, da Lei nº 12.594/2012 (vide comentários).

40. Nos moldes do previsto no art. 101, da Lei nº 8.069/90 (que decorrem da presença de alguma das hipóteses previstas no art. 98, do mesmo Diploma Legal, e não da ocorrência da transgressão disciplinar propriamente dita).

41. O termo aqui empregado é decorrência do contido no art. 100, *caput*, da Lei nº 8.069/90, mas diz respeito às mais diversas necessidades do socioeducando (e mesmo de seus pais/responsável).

e, em última análise, a própria prática do ato infracional por parte do mesmo.

Fundamental, portanto, que o tema seja inserido no contexto do atendimento socioeducativo proporcionado ao adolescente/jovem, como uma das etapas do processo de reflexão e de mudança da atitude que são inerentes à própria intervenção socioeducativa estatal.

Com um planejamento e execução adequados, a instituição do regime disciplinar no âmbito das unidades de atendimento socioeducativo servirá não apenas para que as medidas em execução atinjam plenamente os objetivos a que se propõem, mas para prevenir e dar uma resposta eficaz a uma série de situações que, de outro modo, poderiam até mesmo inviabilizá-las.

E esse processo de mudança de concepção e de atitude, tanto por parte dos socioeducandos quanto daqueles que os atendem, seguramente a todos irá beneficiar, em proveito não apenas do “*processo ressocializador*” daqueles, mas de toda sociedade.

DA CAPACITAÇÃO PARA O TRABALHO - ARTIGOS 76 A 80 DA LEI 12.594/2012

Data de aceite: 18/01/2023

Marli Costa Pereira
Auditora Fiscal do Trabalho

11 DA CAPACITAÇÃO PARA O TRABALHO

A primeira experiência profissional é o desejo de muitos adolescentes e jovens em todo o mundo. É a oportunidade para o início da independência financeira e pode ser o primeiro desafio pessoal no mundo de adultos. É o momento de demonstrar capacidades, desenvolvimentos, iniciativas e comportamentos sem a supervisão doméstica, sem avaliação escolar, sem segunda chance de recuperação.

O retorno para o bom desempenho profissional, além da remuneração, pode ser a valorização do esforço e a manutenção do posto de trabalho. É preciso, então, ter uma boa bagagem de conhecimentos e de valores pessoais e sociais.

Adolescentes e jovens brasileiros, com perfil de vulnerabilidade econômica

e social, geralmente, encontram mais dificuldades para conseguir ou se manter nas relações de trabalho formais. A precária ou inexistente estrutura familiar, a baixa escolaridade, a falta de recursos para investir em capacitações e até mesmo para a locomoção contribuem para que a entrada no mercado de trabalho seja mais tardia, despreparada e precária.

Por outro lado, investir em qualificação sem as devidas adequações metodológicas considerando o perfil, o conhecimento prévio e o interesse desse público, poderá causar frustrações, evasões ou baixo desempenho.

Parte desse público de vulnerabilidade econômica e social são adolescentes e jovens usuários do SINASE, ou seja, em cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado ou aberto. Para eles, a capacitação para o trabalho se veste de remédio, nem sempre eficaz, em termos de quantidade e/ou qualidade. Antes de oferecer programas e cursos

de capacitação profissional como medida para a ressocialização, necessário se faz uma análise para melhor aplicabilidade.

Em consonância com o direito constitucional à profissionalização garantido aos adolescentes e jovens, com absoluta prioridade, vários diplomas legais foram alterados, através da Lei 12.594/2012, justamente para beneficiar os adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativas com cursos e programas de qualificação e capacitação profissional.

21 INSTITUTOS ENVOLVIDOS EM PROL DA CAPACITAÇÃO PARA O TRABALHO PARA OS USUÁRIOS DO SINASE

Os artigos 76 a 80 da Lei 12.594/2012 tratam da Capacitação para o Trabalho para o público-alvo do SINASE e vinculam, nos seus ditames, tanto os Serviços Nacionais de Aprendizagem Profissional quanto os empregadores sujeitos à cota imposta pela Lei da Aprendizagem Profissional – Lei 10.097 de 19 de dezembro de 2000 que alterou os artigos 428 a 433 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

As leis de criação dos Serviços Nacionais de Aprendizagem Profissional da Indústria (SENAI), do Comércio (SENAC), do Transporte (SENAT) e o Rural (SENAR) – Decreto-Lei 4048/1942, Decreto-Lei 8621/1946, Lei 8706/1993 e Lei 8315/1991, respectivamente - foram alterados para possibilitar a oferta de vagas dos seus programas e escolas de formação profissional aos usuários do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) nas condições a serem dispostas em instrumentos de cooperação celebrados entre os operadores do Serviço Nacional de Aprendizagem Profissional e os gestores dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo locais.

Já o artigo 429 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT que trata da Aprendizagem Profissional foi modificado para que os empregadores ofertem vagas de aprendizagem para os usuários do SINASE.

O instituto da Aprendizagem Profissional estabelece prioridade para a formação de aprendizes através dos Serviços Nacionais de Aprendizagem por serem entidades paraestatais que recebem recursos públicos (contribuições compulsórias dos empregadores). A vinculação da preparação para o trabalho para os usuários do SINASE a essas instituições corrobora a finalidade das mesmas quanto à gratuidade da formação profissional para a comunidade.

2.1 Qualificação ou capacitação - o que ofertar

Tanto as qualificações, com carga horária mínima de 160 horas, quanto as capacitações para o trabalho, com carga horária de 800 horas teóricas e práticas através

da aprendizagem profissional, visam direcionar o socioeducando para as atividades de determinadas ocupações profissionais de acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações - CBO.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação relaciona várias modalidades de cursos que podem (ou não) contribuir para integrar a formação regular do estudante. Dentre estes cursos, está a qualificação profissional - cursos de formação inicial e continuada que são oferecidos por várias instituições e tem carga horária mínima de 160 horas (conforme § 1º do Art. 3º do Decreto nº 5.154/2004, alterado pelo Decreto nº 8.268/2014), sendo organizados para preparar cidadãos de todos os níveis de escolaridade para a vida produtiva e social.

Além dos cursos de formação inicial e continuada, a qualificação profissional pode ser também prevista em programas especiais de livre oferta, nos termos do Art. 42 da LDB, abertos à comunidade, sem carga horária preestabelecida, podendo apresentar características diversificadas em termos de preparação para o exercício profissional de algumas ocupações básicas do mundo do trabalho ou então que estejam relacionadas ao exercício pessoal de atividades geradoras de trabalho e renda.

Já a Aprendizagem Profissional espera que, após a conclusão do extenso programa, o cursista, na condição de empregado-aprendiz, tenha o perfil necessário ao exercício de uma ou mais ocupações profissionais com identidade reconhecida pelo mercado de trabalho.

Disposta na Consolidação das Leis do Trabalho- CLT, nos artigos 428 a 433, a Aprendizagem Profissional obriga os estabelecimentos empregadores de qualquer natureza a cumprir cota de aprendizes, empregando adolescentes e jovens de 14 a 24 anos através de contratos especiais de trabalho com atividades teóricas e práticas metodologicamente articuladas. Aqui há uma diferença deveras importante: não se trata apenas de curso de qualificação profissional, trata-se de contrato de trabalho, com garantias de direitos trabalhistas para o beneficiário da capacitação antes mesmo da conclusão desta.

A Lei do SINASE, em 2010, incluiu o parágrafo 2º no artigo 429 da CLT para possibilitar e enfatizar a oferta, pelos empregadores, de vagas de aprendizes aos usuários do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) nas condições a serem dispostas em instrumentos de cooperação celebrados entre os estabelecimentos empregadores de qualquer natureza e os gestores dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo locais.

Aqui cabe um trabalho de sensibilização com as empresas, convites para palestras, reuniões técnicas, envolvimento de outros órgãos públicos e instituições afins, celebração de termos de cooperação e geração de opções de contratação, para tornar viável a política pública.

Mais adiante, no item 6, exemplificaremos experiências a respeito da Aprendizagem

Profissional para os usuários do SINASE.

2.2 Aspectos a serem considerados na escolha do programa ou curso a ser ofertado aos integrantes do SINASE

i) A idade do socioeducando

A adequação de qualificação para adolescentes depende da natureza do curso e do propósito da formação. Pontua-se a relação da formação profissional com a proibição do trabalho infantil e a necessária proteção ao trabalhador adolescente, principalmente com o advento da Lista TIP - Piores formas de trabalho (Decreto 6.481/2008).

A proteção ao adolescente na relação de trabalho é garantida constitucionalmente, através do item XXXIII do artigo 7º, da Constituição Federal de 1988, quando diz:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.

A regulamentação desta proibição está contida na CLT, nos artigos 402 a 411 e no citado decreto e aplica-se nas relações de trabalho, tanto no contrato de aprendizagem como no contrato de trabalho comum.

A proibição trabalhista de proteção ao adolescente não se estende aos cursos livres de qualificação não relacionados com o emprego ou trabalho de qualquer tipo para o cursista.

Nesse caso, os Acordos ou Termos de Cooperação adequados são os não vinculados às ofertas de vagas dos empregadores dispostas no artigo 429 da CLT, mas sim às vagas dos programas e cursos gratuitos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem.

ii) O nível de escolaridade/letramento

Os usuários do SINASE, assim como grande parte dos adolescentes e jovens com perfil de vulnerabilidade socioeconômica, têm uma grande defasagem do nível de escolaridade, e até mesmo de letramento, em relação aos que frequentaram instituições de ensino particulares ou que são oriundos de famílias mais estruturadas.

Diante da condição de um indivíduo que mal sabe ler e escrever, a formação profissional deve priorizar suas habilidades e competências relacionadas à ocupação profissional e, ao mesmo tempo, estimulá-lo a retornar aos bancos escolares.

Ressalta-se também a importância de associar a esses programas de formação profissional um trabalho de reforço escolar, utilizando novas técnicas educacionais,

contribuindo para elevação da escolaridade dos jovens. Buscar programas que formem para ocupações mais básicas, que dispensam ou reduzem a necessidade de conhecimento escolar, também é importante. A criatividade e o olhar atento às novas possibilidades de formação, principalmente com a oitiva dos jovens, é um bom caminho.

iii) A adequação do que é ofertado pelos Serviços Nacionais de Aprendizagem

Os Serviços Nacionais de Aprendizagem (Sistema S) têm, dentre as suas atribuições, a oferta de cursos e programas gratuitos para a população.

Urge avaliar, nas várias unidades de cumprimento de medida socioeducativa, a oferta, a qualidade e a adaptação ao perfil dos adolescentes e jovens usuários do SINASE, através de mecanismos e instrumentos mensuráveis da eficiência e aproveitamento de tais medidas preparatórias para entrada no mercado de trabalho.

iv) Os anseios do público alvo

Em 2018, foi realizada pesquisa com os usuários do SINASE na Bahia quanto à oferta de cursos de qualificação. Verificou-se que as aspirações dos adolescentes e jovens envolviam vários tipos de cursos, como socorrista, médico, advogado, policial e cursos básicos de mecânica ou serviços pessoais.

Ainda que alguns cursos fujam da realidade do perfil de escolaridade ou de possibilidade de oferta, realizar uma triagem ou oferecer cursos básicos relacionados às aspirações dos jovens promoverá satisfação e interesse.

2.3 Sugestões de cursos para os usuários do SINASE

A tabela abaixo foi construída mediante pesquisa realizada pela Fundação da Criança e do Adolescente - FUNDAC, Unidade do SINASE no estado da Bahia, estando sinalizado o que é proibido para os adolescentes (por terem idade inferior a 18 anos) na relação com vínculo trabalhista por meio de contratos de aprendizagem:

PROFISSÕES DESEJADAS	É aplicável ao adolescente		Justificativa da da negativa
	sendo Curso Livre?	sendo Aprendizagem Profissional?	
MECÂNICA	Sim	Não	Item 77 da lista TIP
INFORMÁTICA	Sim	Sim	
PANIFICAÇÃO	Sim	Não	Item 51 da Lista TIP
CABELEREIRO	Sim	Não	item 68 Lista TIP
PEDREIRO / EDIFICAÇÕES	Sim	Não	item 58 da Lista TIP

ELETRICISTA	Sim	Não	item 57 e 89 Lista TIP
BARBEARIA	Sim	Não	item 68 Lista TIP
JOGADOR DE FUTEBOL	Sim	Sim	Ok
MÚSICA	Sim	Sim	Ok
PINTOR DE RESIDÊNCIAS	Sim	Não	item 58 da Lista TIP
SOLDADOR	Sim	Não	Item 29 da Lista TIP
CULINÁRIA	Sim	Não	Item 78 da Lista TIP
DESENVOLVEDOR SOFTWARES	Sim	Sim	Ok
COSTUREIRO	Sim	Não	Item 78 da Lista TIP
ENCANADOR	Sim	Sim	Ok
IDIOMAS	Sim	Sim	Ok
SERRALHERIA	Sim	Não	Item 52 da Lista TIP
ARTES	Sim	Sim	Ok
MANICURE	Sim	Não	item 68 da Lista TIP
SERIGRAFIA	Sim	Não	item 68 da Lista TIP
VENDAS	Sim	Sim	ok, exceto bares e restaurantes
ARTEFATO DE CIMENTO	Sim	Não	Item 44 da Lista TIP
ARTESANATO	Sim	Não	item 74 da Lista TIP
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	Sim	Sim	Ok
BALLET	Sim	Sim	Ok
BORRACHARIA	Sim	Não	item 59 da Lista TIP
DESENHISTA INDUSTRIAL	Sim	Sim	Ok
EMPREENDEDORISMO	Sim	Sim	Ok
INSTALAÇÃO DE GESSO	Sim	Não	Item 46 da Lista TIP
JARDINAGEM	Sim	Não	Item 78 da Lista TIP
LOGÍSTICA	Sim	Sim	Ok
MANUTENÇÃO DE AR CONDICIONADO	Sim	Não	item 57 e 89 Lista TIP
MANUTENÇÃO PREDIAL	Sim	Não	item 58 da Lista TIP
MECÂNICA INDUSTRIAL	Sim	Não	Item 77 da Lista TIP
METALURGIA	Sim	Não	Item 29 da Lista TIP
MONTADOR DE MÓVEIS	Sim	Não	Item 80 da Lista TIP
MOTORISTA	Não	Não	maior e habilitação
PINTOR DE CARROS	Sim	Não	item 58 da Lista TIP
SEGURANÇA PRIVADA	Não	Não	maior e habilitação
TATUADOR	Sim	Não	item 68 Lista TIP

Outros cursos desejados pelos jovens entrevistados exigiam escolaridade de nível superior que não são fornecidos através de cursos livres e nem através da aprendizagem profissional. Seguem, então, cursos em área correlata para que sejam ministradas qualificações numa ou noutra modalidade aqui estudada.

Salienta-se que quando não for aplicável ao adolescente, pode ser endereçado aos jovens com idade a partir dos 18 anos. Vejamos:

PROFISSÕES CITADAS	Curso Correlato sugerido	Idade
DIREITO	Mediador	Superior a 18 anos
ENFERMAGEM/MEDICINA	Auxiliar de enfermagem	Superior a 18 anos
ADMINISTRAÇÃO	Auxiliar administrativo	A partir dos 14 anos
BOMBEIRO	Primeiros socorros	Superior a 18 anos
ELETROTÉCNICO	Eletricista	Superior a 18 anos
ENGENHARIA	Construção civil	Superior a 18 anos
POLICIAL/MILITAR	Vigilante	Superior a 18 anos
ARQUITETO	Desenhista	A partir dos 14 anos
VETERINÁRIA	Cuidador de animais	Superior a 18 anos
EDUCAÇÃO FÍSICA	Atleta	A partir dos 14 anos
FISCAL DO IBAMA	Conservação de meio ambiente/ jardinagem	Superior a 18 anos
GASTRONOMIA	Maitre/cozinheiro/garçom	Superior a 18 anos
PROFESSOR	Contador de histórias/Monitor escolar	Superior a 18 anos

2.4 A Aprendizagem Profissional

Pelos artigos 428 e 429 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, que foram alterados pela Lei da Aprendizagem, os estabelecimentos de qualquer natureza, são obrigados a ter, no quadro de empregados, jovens de 14 a 24 anos, na condição de aprendizes. As exceções à obrigação legal são direcionadas às microempresas, empresas de pequeno porte e às instituições sem fins lucrativos formadoras de aprendizes.

O contrato de aprendizagem possui uma duração máxima de 2 (dois) anos e gera vínculo empregatício desde o início da formação teórica, com direitos trabalhistas com as seguintes especificidades: salário mínimo proporcional à jornada, jornada reduzida de até 6 horas, FGTS com alíquota de 2% e prazo determinado.

Art. 429. Os estabelecimentos de qualquer natureza são obrigados a empregar e matricular nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem número de aprendizes equivalente a cinco por cento, no mínimo, e quinze por cento, no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento,

cujas funções demandem formação profissional.

Cabe à auditoria fiscal do trabalho das Superintendências Regionais do Trabalho a fiscalização do cumprimento da cota de aprendizes.

Em consonância com a alteração do artigo 429 da CLT para a inclusão no § 2º, uma experiência precursora promovida pela auditoria fiscal do trabalho da Superintendência Regional do Trabalho da Bahia - SRT/Ba, permitiu que os usuários do SINASE tivessem a oportunidade de serem contratados como aprendizes.

§ 2o Os estabelecimentos de que trata o caput ofertarão vagas de aprendizes a adolescentes usuários do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) nas condições a serem dispostas em instrumentos de cooperação celebrados entre os estabelecimentos e os gestores dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo locais.

A parceria institucional entre a Superintendência Regional do Trabalho da Bahia, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI (Departamento Regional da Bahia) e o Ministério Público do Trabalho - MPT - PRT5ª Região, propôs às empresas pendentes com a obrigação da cota mínima de aprendizes e com dificuldades em alocá-los em suas instalações, a contratação de adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa em regime fechado, através do **Projeto Aprendizagem na Medida**.

O **Projeto Aprendizagem na Medida** consiste em formação profissional com etapas teórica e prática realizada nas dependências das unidades do SINASE da Bahia, a saber, a Fundação da Criança e do Adolescente - FUNDAC.

Em sequência, foi elaborado, também pela auditoria fiscal do trabalho da SRT/Ba em parceria com o SENAI DR-BA, MPT, Ministério Público do Estado e Defensoria Pública do Estado da Bahia, o **Projeto Cidadão Aprendiz**, para atender os adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto ou semiliberdade, dentre outros com perfil de vulnerabilidade socioeconômica, permitindo a prática profissional em órgãos públicos parceiros de Termo de Cooperação Interinstitucional.

Com base nas práticas exitosas de proporcionar vagas de aprendizes para os usuários do SINASE, foi publicado o decreto presidencial de nº 8.740, de 04/05/2016, permitindo a celebração de Termo de Compromisso das empresas em infração com o cumprimento da cota de aprendizes com a própria auditoria fiscal do trabalho, configurando-se a forma alternativa do cumprimento da cota de aprendizagem.

Abaixo, tabelas sintetizadoras dos dois projetos que tiveram como instituição formadora o SENAI:

1. PROJETO APRENDIZAGEM NA MEDIDA (desde 2013)

Objetivo:	Profissionalizar jovens cumpridores de medidas socioeducativas em meio fechado.
Parceiros:	SENAI, MT/SRT/BA, FUNDAC, 5ª PRT/MPT
Quantidade de jovens atendidos:	301 até 2018.
Formação prática da aprendizagem realizada nas unidades do SINASE, na Fundação Casa da Criança – FUNDAC	Comunidade de Atendimento SocioEducativo (CASE) de Salvador, Camaçari, Feira de Santana e Centro Industrial de Aratu
Equipe técnica de apoio:	Educadores sociais da FUNDAC
Cursos ofertados:	Assistente Administrativo; Reformador de Móveis; Ajudante de Padeiro e Confeiteiro; Manutenção de Micro Computador; Auxiliar de Obras de Edificações; Trabalhador da Manutenção de Edificações; Operador de Suporte Técnico de Apoio ao Usuário de Informática

2. PROJETO CIDADÃO APRENDIZ (desde 2014)

Objetivo:	Profissionalizar adolescentes cumpridores de medida socioeducativa em meio aberto, em meio semiaberto e egressos da FUNDAC
Parceiros:	SENAI, MTE/SRTE/BA, MP-BA, 5ª PRT/MPT, Prefeitura Municipal de Salvador (PMS), DPE/BA, Fundação Jose Silveira (FJS)
Quantidade de jovens atendidos:	114 (em Salvador) – até 2019
Formação prática do contrato:	Nas instalações do MPE/BA, DPE/BA e SRT/Ba
Instrumento legal:	Termo de Cooperação Técnica Interinstitucional (SRTE/BA, MPT, MP-BA, DP-Ba, SENAI) e TACs do MPT
Equipe técnica de apoio:	Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) através das Secretarias municipais de Educação, Saúde e Ação Social, e Fundação Jose Silveira (FJS)
Curso ofertado:	Assistente Administrativo; Operador de Suporte Técnico de Apoio ao Usuário de Informática

2.5 Os Instrumentos de Cooperação

A forma alternativa do cumprimento da cota de aprendizes, como explanado acima, prevê a celebração de Termo de Compromisso entre a empresa pendente com o cumprimento da cota e que não tem onde alocá-los nas suas instalações, e a auditoria fiscal do trabalho. Além disso, é necessário ser celebrado Termo de Parceria entre a empresa contratante dos aprendizes e o órgão público que irá receber os jovens. No entanto, para os usuários do SINASE, tendo em vista o perfil e a situação peculiar do cumprimento de medida socioeducativa, a celebração do Termo de Cooperação Interinstitucional é adequada e necessária. O Termo de Cooperação Interinstitucional deve ter por objetivo o desenvolvimento de estratégias e ações para oportunizar aos adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade socioeconômica, que cumprem medida socioeducativa em meio fechado, aberto, semiliberdade, e se necessário, aos egressos do SINASE e/ou aos seus familiares, a formação profissional como jovens aprendizes ou até mesmo como alunos de cursos livres.

Além da Superintendência Regional do Trabalho, o Termo deve envolver outros Órgãos Públicos (Governo do Estado, Prefeitura, ministério Público Estadual e do Trabalho, Tribunal de Justiça, Secretárias do Trabalho, da Educação, do Desenvolvimento Social, e outros envolvidos com a temática), além de Instituições Privadas, como fundações, entidades sem fins lucrativos habilitadas em Aprendizagem Profissional e os Serviços Nacionais de Aprendizagem.

As considerações para a celebração do Termo de Cooperação Interinstitucional devem ser fundamentadas, principalmente, na Constituição da República de 1988, (art. 227, art.170 o art. 7º, inciso XXXIII), no art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), nos artigos 428, 429 e 430 da CLT, no § 2º e *caput* do art. 429 da CLT e no art. 66 do Decreto nº 9.579/2018, no art. 66 do Decreto nº 9.579/2018, com a redação dada pelo Decreto Federal nº 8.740, de 4 de maio de 2016.

O objetivo precípuo da aliança interinstitucional deve ser a união de esforços e o desenvolvimento de ações articuladas para ampliar as oportunidades de inclusão de adolescentes e jovens em condição de vulnerabilidade, especialmente aqueles em cumprimento ou egressos de medidas socioeducativas, nos programas de aprendizagem e cursos de formação inicial e continuada (FIC) ou qualificação profissional, no Município.

As atribuições comuns dos partícipes visam, dentre outras: i) estimular e implementar ações conjuntas para a consecução do objetivo; ii) fomentar a ampliação e a oferta de vagas em programas de aprendizagem e cursos de qualificação profissional aos adolescentes e

jovens que integram o grupo de proteção; iii) designar setores e/ou colaboradores de seus quadros para a realização das ações práticas necessárias ao cumprimento das atribuições específicas a que se comprometerem para o alcance dos objetivos comuns; iv) promover, separadamente ou em conjunto, ações específicas para divulgação do Termo, com o objetivo de sensibilizar os integrantes e membros de seus quadros, os empresários, as entidades formadoras e a sociedade em geral sobre a importância da garantia do direito à profissionalização; v) instituir um Comitê Gestor Interinstitucional e designar representantes para integrá-lo.

Para as atribuições específicas de cada signatário do Termo, obedecendo a competência legal de cada um, sugere-se abranger: i) a indicação de 2 representantes para integrar o Comitê Gestor (titular e suplente);ii) a divulgação da ação social nas suas unidades e entre os parceiros, inclusive visando a ampliação de unidades concedentes da prática profissional da Aprendizagem; iii) a elaboração de planos de trabalho, contendo a previsão da demanda de vagas, cursos e cronogramas de execução; iv) a articulação, se possível , nos moldes da metodologia do *Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS* ou metodologias semelhantes, como etapa antecedente e necessária para o encaminhamento a programas de aprendizagem, com a finalidade de desenvolver habilidades, melhorar a compreensão didática e orientá-los para o ingresso protegido no mundo do trabalho; v) o respeito e o atendimento, dentro do possível, das preferências vocacionais de cada adolescente e jovem; vi) o acompanhamento técnico adequado aos adolescentes e jovens incluídos; vii) a disponibilização de espaço físico, mobiliário e condições de segurança adequadas para a viabilização das atividades de aprendizagem; viii) a fiscalização do cumprimento do Termo; ix) o acolhimento em seus quadros para programas de aprendizagem, na qualidade de entidade concedente da experiência prática do aprendiz, adolescentes e jovens integrantes do grupo de proteção do Termo de Cooperação; x) a apuração da cota legal mínima e máxima de aprendizes das empresas que aderirem ao projeto; xi) a facilitação da emissão das CTPS's - Carteiras de Trabalho e Social dos adolescentes e jovens; xii) a implementação de cursos de aprendizagem e qualificação profissional nas instalações dos centros socioeducativos de internação sendo as modalidades de cursos, periodicidade, localidades, números de turmas e vagas serão pactuados previamente; xiii) a adaptação dos cursos ao perfil dos jovens, considerando a escolaridade (letramento) e conferindo peso maior à formação prática simulada sobre a teórica, sempre que possível; xiv) a avaliação de desempenho e de possível desligamento de aprendizes do programa.

Uma medida necessária para o sucesso do programa é a instituição de um Comitê Gestor Interinstitucional, encarregado do planejamento, coordenação, supervisão, avaliação

e monitoramento do Programa. Sugere-se que o Comitê Gestor seja composto por 2 representantes de cada instituição partícipe, sendo um titular e um suplente, cabendo ao colegiado estabelecer em regimento próprio a sua forma de funcionamento, periodicidade das reuniões, composição e escolha de sua coordenação. Dentre as competências do Comitê, estão: i) a validação dos planos de trabalho que serão elaborados pelas gestões estadual e municipal dos sistemas socioeducativos e rede de acolhimento institucional, em articulação com as entidades formadoras e entidades concedentes; ii) a validação dos projetos de preparação da pré-aprendizagem elaborados pelos programas de atendimento socioeducativo e serviços de acolhimento institucional para preparar os jovens para a aprendizagem; iii) o pacto, junto às entidades formadoras, entidades concedentes, empresas e organizações da sociedade civil que aderirem a este Termo, do número de vagas que poderão oferecer ao grupo de proteção; iv) a organização de manter banco de dados sobre as vagas de aprendizagem; v) o acompanhamento da gestão e a distribuição das vagas de aprendizagem e cursos de qualificação profissional; vi) o estabelecimento de critérios e procedimentos de seleção para a inserção de adolescentes e jovens nas vagas de aprendizagem; vii) a elaboração e divulgação, anual, de relatórios qualitativos e quantitativos sobre as atividades desenvolvidas e resultados alcançados; viii) a avaliação de motivação de desligamento de jovens do programa, dentre outras.

Com o implemento de ações como estas, os adolescentes e jovens usuários do SINASE podem ter oportunidades preciosas para a ressocialização e novas oportunidades para uma vida digna.

TÍTULO III - DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 81. As entidades que mantenham programas de atendimento têm o prazo de até 6 (seis) meses após a publicação desta Lei para encaminhar ao respectivo Conselho Estadual ou Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente proposta de adequação da sua inscrição, sob pena de interdição.

Art. 82. Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, em todos os níveis federados, com os órgãos responsáveis pelo sistema de educação pública e as entidades de atendimento, deverão, no prazo de 1 (um) ano a partir da publicação desta Lei, garantir a inserção de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa na rede pública de educação, em qualquer fase do período letivo, contemplando as diversas faixas etárias e níveis de instrução.

Garantia do direito à educação inclusiva: Ao tratar dos direitos à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer, o Estatuto da Criança e Adolescente, em seu art. 53 e incisos destaca que a criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; direito de ser respeitado por seus educadores; direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores; direito de organização e participação em entidades estudantis; acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica.

O parágrafo único do referido art. 53 é claro ainda no sentido de que é direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais, sendo dever das instituições de ensino, clubes e agremiações recreativas e de estabelecimentos congêneres assegurar medidas de conscientização, prevenção e enfrentamento ao uso ou dependência de drogas ilícitas, isso nos termos do art. 53-A da Lei nº 8.069/90.

Dentro desse processo inclusivo da educação, o art. 82, objeto de comentários, garante aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa na rede pública de educação, em qualquer fase do período letivo, contemplando as diversas faixas etárias e níveis de instrução, possibilitando, assim, a inclusão dos socioeducandos durante o processo de aplicação das medidas socioeducativas.

Ressalte-se, por oportuno, que dentro da obrigação de deliberar acerca das políticas públicas infantojuvenis, os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, em todos os níveis federados, em conjunto com os órgãos responsáveis pelo sistema de

educação pública e as entidades de atendimento, devem estabelecer as diretrizes para a inclusão dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa na rede pública de educação, isso considerando que essa inclusão não pode ocorrer de maneira abrupta e sem acompanhamento.

Dessa forma, importante deixar bem claro que não é possível inserção de um adolescente em cumprimento de internação, por exemplo, na rede pública e regular de educação, sem o acompanhamento de uma equipe multidisciplinar, que terá a obrigação de analisar em que momento do socioeducando está preparado para frequentar a escola de maneira regular, lembrando sempre de que o acompanhamento da equipe é fundamental para a evolução do adolescente ou jovem e, também, para a integração do mesmo com os colegas de turma e de escola.

Por fim, importa esclarecer que o prazo concedido pelo referido art. 82 já escoou, razão pela qual fica clara a imediata obrigação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e órgãos responsáveis pelo sistema de educação pública e as entidades de atendimento garantir a inserção de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa na rede pública de educação, em qualquer fase do período letivo, contemplando as diversas faixas etárias e níveis de instrução, lembrando, mais uma vez, que tal inclusão deve ocorrer de forma planejada entre as equipes multiprofissionais das escolas e entidades de atendimento socioeducativo.

Art. 83. Os programas de atendimento socioeducativo sob a responsabilidade do Poder Judiciário serão, obrigatoriamente, transferidos ao Poder Executivo no prazo máximo de 1 (um) ano a partir da publicação desta Lei e de acordo com a política de oferta dos programas aqui definidos.

Responsabilidade do Poder Judiciário: Ao tratar acerca da necessidade de transferência dos programas de atendimentos socioeducativos do Poder Judiciário ao Executivo, importa destacar que conforme estabelece a Resolução nº 113/2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), o Sistema de Garantia dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

Fica claro, assim, que o Sistema de Garantia de Direitos pressupõe uma articulação de todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade, o que não implica na usurpação de atribuição de um dos atores por outros, como ocorre

quando o Judiciário mantém programa de atendimento socioeducativos, em desacordo com o estabelecido nos arts. 3º, 4º e 5º da Lei nº 12.594/2012, que são esclarecedores no sentido de que compete ao Executivo, dentre outras atribuições, manter programas de atendimentos socioeducativos.

Portanto, como é obrigação do Judiciário a aplicação da lei ao caso concreto, ou seja, analisar os fatos e provas existentes no processo, aplicando as medidas socioeducativas adequadas às condutas praticadas pelos adolescentes, bem como acompanhar o processo de execução das respectivas medidas, existe uma incompatibilidade de sua atuação com a manutenção de programas de atendimentos socioeducativos, ressaltando, inclusive, que nos termos do art. 95 do Estatuto da Criança e Adolescente as entidades governamentais e não-governamentais referidas no art. 90 no mesmo Estatuto serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares.

Diante dessa incompatibilidade patente, o art. 83, objeto de comentário, fixou um prazo de 01 (um) ano, já escoado, para a transferência ao Poder Executivo dos programas de atendimentos socioeducativos mantidos pelo Judiciário.

Art. 84. Os programas de internação e semiliberdade sob a responsabilidade dos Municípios serão, obrigatoriamente, transferidos para o Poder Executivo do respectivo Estado no prazo máximo de 1 (um) ano a partir da publicação desta Lei e de acordo com a política de oferta dos programas aqui definidos.

Programas de internação e semiliberdade: Partindo a existência de um Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente (SGDCA), tratado na Resolução nº 113/2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), fica clara a divisão de tarefas por parte dos atores do SGDCA, sem esquecer a ideia de conjunto. Seguindo essa trilha, como o art. 4º, em seu inciso III, da Lei nº 12.594/2012, é claro no sentido de que compete aos Estados a criação, desenvolvimento e manutenção de programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação, o art. 84 foi enfático ao determinar a transferência para o Poder Executivo do respectivo Estado de programas de internação e semiliberdade eventualmente existentes sob a responsabilidade dos Municípios, com a ressalva de que o prazo para as respectivas transferências está expirado.

Aos municípios, nos termos do art. 5º, inciso III, da Lei nº 12.594/2012, compete a criação e manutenção de programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto, ressaltando, porém, que os programas de execução de medidas em meio fechado e aberto devem funcionar de forma articulada, possibilitando ao socioeducando um acompanhamento de sua evolução e, conseqüentemente, da efetividade da medida socioeducativa.

Art. 85. A não transferência de programas de atendimento para os devidos

entes responsáveis, no prazo determinado nesta Lei, importará na interdição do programa e caracterizará ato de improbidade administrativa do agente responsável, vedada, ademais, ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo municipal, ao final do referido prazo, a realização de despesas para a sua manutenção.

Interdição de programas de atendimentos socioeducativos: Partindo do pressuposto de que o art. 83 fixou prazo de 01 (um) anos ao Poder Judiciário para transferir ao Executivo os programas de atendimento socioeducativo sob sua responsabilidade e que o art. 84 fixou o mesmo prazo para transferência dos programas de internação e semiliberdade sob a responsabilidade dos Municípios aos respectivos Estados, o art. 85 trata das consequências para o descumprimento das disposições legais.

Assim, caso as transferências de programas de atendimento para os devidos entes responsáveis não tenham ocorrido no prazo fixado, a consequência objetiva é a interdição do programa e, conseqüentemente, a caracterização da prática de ato de improbidade administrativa pelo agente responsável, ressaltando, inclusive, que o dispositivo legal é claro no sentido de ser vedada a realização de despesas para a manutenção do programa em desacordo com o estabelecido em lei.

EVANDRO LUÍS SANTOS DE JESUS - Doutorando em Políticas Sociais e Cidadania. Mestre em Políticas Sociais e Cidadania, pela UCSAL(2015). Especialista em Operacionalização do Sistema Socioeducativo, pela FACIBA (2011-2012) e em Direito Administrativo, pela UFBA (1997-1999). Aperfeiçoamento em Direito, pela Escola de Preparação à Magistratura (1991-1992). Graduado em Direito pela Universidade Católica do Salvador (1990). Professor do Curso de Direito da Universidade do Estado da Bahia e Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia. Coordena Grupos de Pesquisa e de Extensão (Linhas: Direitos Fundamentais de Criança e Adolescente. Atos infracionais e Medidas Socioeducativas. Justiça Restaurativa Juvenil). Facilitador e Instrutor em Processos de Construção de Paz de Práticas Restaurativas.

JOÃO BATISTA COSTA SARAIVA - Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1981). É advogado e Consultor em Direito da Criança e do Adolescente, com atuação na América Latina, Caribe e África. Foi Promotor de Justiça e Juiz de Direito no Estado do Rio Grande do Sul. Presta Consultoria a diversos organismos internacionais, com ênfase ao UNICEF. É professor no Curso de Pós Graduação em Direito da Criança da Fundação Escola do Ministério Público do RS, assim como em diversas instituições, sendo professor colaborador do Programa Justicia Penal de Adolescentes da Universidade Diego Portales, de Santiago do Chile. Tem diversos livros e artigos publicados no Brasil e no exterior, sendo conferencista reconhecido em sua especialidade.

NELSON SANTANA DO AMARAL - Possui Licenciatura em Ciências Sociais, pela Universidade Federal da Bahia (1971), Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Federal da Bahia (1974) e Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador (1975). Especialista em Metodologia do Ensino Superior pela Faculdade de Tecnologia e Ciências (FTC) de Salvador - Bahia (2012).Fez Especialização em Direito Público, pela UNIFACS (1999-2001) e Doutorado en Derecho Y Ciencias Sociales, na Universidad del Museo Argentino (2008-2010), sem apresentar a monografia e a tese, mas concluiu todos os créditos. Juiz de Direito Aposentado do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Professor Adjunto da Universidade do Estado da Bahia, desde 1978, tendo lecionado Antropologia, Sociologia, Ciências Políticas, Relações Étnico-raciais, Educação em direito Humanos, Pensamento Político Brasileiro entre outras disciplinas e Professor de Direito da Criança e do Adolescente, na Faculdade Ruy Barbosa (2005 -2010). Membro da AMB da Secretaria de Assuntos da Infância e Juventude e Fundador do Fórum Nacional da Justiça Juvenil (FONAJUV). Tem experiência no campo do Direito atuando na área do Direito da Criança e do Adolescente, há 17 anos, na área de Sociologia, Ciência Política e Direitos Humanos como professor e palestrante.

AGNALDO SOARES LIMA – São Paulo (SP). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/3880307420912692>. Especialização em Lato Sensu em Educação Social pela Universidade Católica de Brasília, Brasil(2010)

ALINE PEDROSA FIORAVANTE – Londrina (PR). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/4626312268054740>. Possui graduação em Psicologia pela Universidade Estadual de Londrina (2003). Especialização em psicoterapia infanto-juvenil na Análise do Comportamento (2004). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2013). Experiência na área de Psicologia, com ênfase em Estados Subjetivos e Emoção, atuando principalmente nos seguintes temas: adolescentes em conflito com a lei, adolescentes, socioeducação, moralidade e políticas públicas. Atuação profissional na Coordenadoria de Capacitação e na Coordenação de Ações Protetivas da Secretaria da Criança e Juventude do Paraná. Foi coordenadora da área da Proteção Social Especial da Secretaria da Família e Desenvolvimento Social. Atualmente Analista Judiciária da área de Psicologia no Tribunal de Justiça do Paraná atuando na Comarca de Londrina

ANA PAULA MOTTA COSTA – Porto Alegre (RS). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/4819150909009593>. Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul -UFRGS, onde é Professora Associada, ocupa função de gestão como Vice-diretora da Faculdade (2020-2024) e é membro da Comissão Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Direito -Mestrado e Doutorado -PPGDir. Está vinculada ao Departamento de Ciências Criminais e ministra disciplinas de Direito Penal e Criminologia; é líder de Projetos de Pesquisa e Grupo de Pesquisa inscrito no CNPQ -Observatório de Pesquisa em Violência e Juventude, vinculado ao Laboratório de Pesquisa Empírica em Direito -LaPED; é responsável por Projetos de Extensão Universitária. É membro da coordenação da Pesquisa de avaliação do Sistema Nacional Socioeducativo-SINASE, realizada pelo ao CEGOV/UFRGS, com financiamento do Ministério da Mulher e Direitos Humanos e PNUD, assim, como é uma das coordenadoras da Pesquisa de avaliação do Projeto Oportunidade e Direitos -POD, executado pelo Estado do Rio Grande do Sul e Banco Interamericano de Desenvolvimento -BID. É membro do Conselho Consultivo da Fundação Projeto Pescar e integra a rede de pesquisadores do Centro Iberoamericano de Derechos dela Niñez -CIDENI. É Advogada e Socióloga. Graduada em Direito pela PUC/RS (2000), Bacharel em Ciências Sociais pela UNISINOS (1990). Pós-graduada em Educação pela UFRGS (1992), Mestre em Ciências Criminais pela PUC/RS (2004) e Doutora em Direito pela PUC/RS (2011), tendo realizado estágio doutoral na Universidade Pablo de Olavide, na Espanha, no ano de 2009. Sua tese, aprovada com louvor, recebeu menção honrosa no prêmio CAPES 2011. Pós-doutora em Criminologia e Justiça Juvenil junto ao Center for the Study of Law and Society (Berkeley Law) da Universidade da Califórnia, sob a orientação Franklin Zimring. Foi vice-coordenadora da Comissão de Pesquisa da Unidade -Compesq/DIR da UFRGS. Foi Pesquisadora do "Projeto Pensando o Direito", desenvolvido pelo Ministério

da Justiça e IPEA. Foi Professora do programa de Pós-graduação -Mestrado do Centro Universitário Ritter dos Reis -UNIRITTER -Mestrado em Direitos Humanos. Foi Professora do Programa de Pós-graduação em Direito -Mestrado da Fundação Meridional -IMED, em Passo Fundo/RS. Foi Coordenadora do Curso de Direito do Centro Universitário Metodista do IPA. Como convidada, ministra aulas em Cursos de Especialização em Direito da Criança e do Adolescente da FMP/RS. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito da Criança e do Adolescente, Direitos Humanos e Criminologia, atuando principalmente nos seguintes temas: adolescência, infância, Estatuto da Criança e do Adolescente, medidas socioeducativas, violência e mortalidade juvenil. Realiza consultorias em Projetos Sociais, em especial junto à OIT, UNESCO, PNUD e Ministério do Desenvolvimento Social -MDS. Foi presidente da Fundação de Assistência Social e Cidadania da Prefeitura de Porto Alegre (1997-2000 e 2003-2004), e presidente da Fundação de Atendimento Socioeducativo do RGS (FASE/RS) de 2000-2002. É autora de vários artigos e livros sobre as temáticas de pesquisa em que atua.

ANDREA ARIADNA SANTOS CORREIA – Salvador (Ba). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/3189590865873415>. Doutoranda em Políticas Sociais e Cidadania, pela Universidade Católica do Salvador. Mestre em Políticas Sociais e Cidadania, pela Universidade Católica do Salvador. Especialista lato sensu, pela Escola de Magistrados da Bahia -EMAB (1998). Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia (1998). Atualmente é Promotora de Justiça, do Ministério Público do Estado da Bahia. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Infância e Juventude. Integrante do Grupo de Pesquisa GQESCI da UCSAL desde o ano de 2017.

ARISELMA PEREIRA – Salvador (Ba). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/3187522220486871>. Graduado em Direito pela União Metropolitana de Educação e Ensino -UNIME e em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia -UFBA. Especialista em Direitos Humanos pela Fundação Ensino Superior do Ministério Público da Bahia -FESMIP em parceria com a Faculdade Dois de Julho, em Direito Tributário pela Fundação de Direito -UFBA e em Formação de Operadores do Sistema Socioeducativo pela Faculdade de Ciências da Bahia -FACIBA em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos do Governo Federal. Diretor Executivo do CONAJA -Conselho Nacional de Justiça Arbitral, Professor e Coordenador das Pós Graduações em Direito Militar, Mediação de Conflitos e Direito e Processo do Trabalho e Previdenciário, professor da pós-graduação em Direito Penal e Processual Penal, professor do MBA em Gestão Fiscal e Tributária e professor da graduação em Direito do Centro Universitário da Bahia, professor da graduação em Direito da Universidade Salgado de Oliveira -Universo, da Associação dos Juizes de Paz e Arbitrais do Brasil -AJUPAB, dos cursos preparatórios para concursos públicos e OAB, CEO Juris e Avante. Possui experiência na área de Segurança Pública, Medidas Socioeducativas, Docência Superior, atuando principalmente nos seguintes temas: Mediação e Arbitragem, Direitos Humanos, Direito Penal e Processual Penal, Direito

Constitucional, Direito Tributário, Direito Administrativo, Direito Internacional, Ciência Política, Teoria Geral do Estado, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Criminologia e Antropologia Jurídica. Foi Diretor Adjunto da Fundação da Criança e do Adolescente (FUNDAC), Superintendente de Assuntos Penais do Estado da Bahia, Diretor da Penitenciária Lemos Brito e Diretor da Colônia Penal de Simões Filho, Coordenador do curso de Direito da Faculdade Metropolitana de Camaçari -FAMEC, professor da Academia da Polícia Militar da Bahia, do Instituto de Educação Superior -Unyahna e Faculdade São Tomaz de Aquino, Membro do Conselho de Direitos Humanos da Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Estado da Bahia, membro do conselho do Programa de Proteção à Vítimas e Testemunhas Ameaçadas de Morte -PROVITA, Membro do Conselho do Programa de Proteção à Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte -PPCAAM. Assessoria Parlamentar do Assembleia Legislativa da Bahia, Brasil.

CINARA AGDA LISBOA DE SOUZA – Salvador (Ba). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/6647519152157748>. Especialista em Operacionalização do Atendimento Socioeducativo pela Faculdade de Ciências da Bahia, Brasil(2012). Analista Técnico da Fundação da Criança e do Adolescente, Brasil

EVANDRO LUÍS SANTOS DE JESUS – Salvador (Ba). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/9484616253627669>. Doutorando em Políticas Sociais e Cidadania. Mestre em Políticas Sociais e Cidadania, pela UCSAL(2015). Especialista em Operacionalização do Sistema Socioeducativo, pela FACIBA (2011-2012) e em Direito Administrativo, pela UFBA (1997-1999). Aperfeiçoamento em Direito, pela Escola de Preparação à Magistratura (1991-1992). Graduado em Direito pela Universidade Católica do Salvador (1990). Professor do Curso de Direito da Universidade do Estado da Bahia e Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia. Coordena Grupos de Pesquisas e de Extensão (Linhas: Direitos Fundamentais de Criança e Adolescente. Atos infracionais e Medidas Socioeducativas. Justiça Restaurativa Juvenil). Facilitador de Práticas Restaurativas e Instrutor em Processos de Construção de Práticas Restaurativas.

GILCA OLIVEIRA CARRERA – Salvador (Ba). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/5822335780952423>. Professora do Programa de Pós Graduação em Família na Sociedade Contemporânea da Universidade Católica do Salvador, concentrando os seus estudos no Sistema de Proteção Social, Direito da Criança e do Adolescente, nas relações familiares, política social e Estado. Doutora (2014) e Mestre (2005) em Educação pela UFBA, graduada em Serviço Social pela UCSAL (2001) tendo, ao longo da sua trajetória, atuado nas áreas de Família do Adolescente em situação de risco social e em conflito com a lei. É Professora da Escola de Serviço Social da Universidade Católica do Salvador (UCSAL), onde mantém Grupo de Pesquisa em Educação, Serviço Social e Direito da Criança e do Adolescente. Neste Grupo o tema Família é transversal à questão social e ao complexo fenômeno da situação de vulnerabilidade da criança e do adolescente. É Assistente Social estatutária da Secretaria Municipal de Saúde de Salvador. Na sua

trajetória interdisciplinar, tem experiência de gestão, implementação e consultoria de políticas sociais em órgãos do âmbito federal, estadual e municipal, com ênfase em Família na área de Serviço Social, além de políticas de infância e juventude nas áreas de proteção e medidas socioeducativas. Acumulou experiência da área da proteção da mulher em situação de violência (2003 a 2005) Integrou diversos projetos de proteção social à família. Enquanto Conselheira do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (2006-2008) desenvolveu ações de apoio às iniciativas comunitárias de proteção social à Família. Foi docente do Curso de Especialização em Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais, promovido pelo Centro de Educação a Distância da Universidade de Brasília (CEAD /UnB) em parceria com o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) (2009-2010). Voluntária no movimento de conscientização sobre o autismo e síndrome de Asperger na Bahia (2010-Atual).

HAROLDO LUIZ RIGO DA SILVA – Aracaju (Se). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/8074917921782148>. Possui graduação em Direito pela Universidade Tiradentes (1995). Especialista em Direito Processual Civil (FANESE - 2008). Mestre pela Universidade Federal de Sergipe - UFS (2017). Professor da Escola Judicial de Sergipe (EJUSE). Juiz de Direito da Comarca de Carira - Tribunal de Justiça de Sergipe. Membro do Comitê Gestor de Justiça Restaurativa do CNJ. Coordenador da Comissão de Implementação, Difusão e Execução da Justiça Restaurativa (CIDEJURE) do TJSE. Membro da Comissão Técnica Científica da Associação Brasileira dos Magistrados da Infância e da Juventude - Abraminj.

ISIDORO ORGE RODRIGUEZ – Salvador (Ba). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/1650340846681527>. Graduado em Direito pela União Metropolitana de Educação e Ensino -UNIME e em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia -UFBA. Especialista em Direitos Humanos pela Fundação Ensino Superior do Ministério Público da Bahia -FESMIP em parceria com a Faculdade Dois de Julho, em Direito Tributário pela Fundação de Direito -UFBA e em Formação de Operadores do Sistema Socioeducativo pela Faculdade de Ciências da Bahia -FACIBA em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos do Governo Federal. Diretor Executivo do CONAJA -Conselho Nacional de Justiça Arbitral, Professor e Coordenador das Pós Graduações em Direito Militar, Mediação de Conflitos e Direito e Processo do Trabalho e Previdenciário, professor da pós-graduação em Direito Penal e Processual Penal, professor do MBA em Gestão Fiscal e Tributária e professor da graduação em Direito do Centro Universitário da Bahia, professor da graduação em Direito da Universidade Salgado de Oliveira -Universo, da Associação dos Juizes de Paz e Arbitrais do Brasil -AJUPAB, dos cursos preparatórios para concursos públicos e OAB, CEO Juris e Avante. Possui experiência na área de Segurança Pública, Medidas Socioeducativas, Docência Superior, atuando principalmente nos seguintes temas: Mediação e Arbitragem, Direitos Humanos, Direito Penal e Processual Penal, Direito Constitucional, Direito Tributário, Direito Administrativo, Direito Internacional, Ciência Política, Teoria

Geral do Estado, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Criminologia e Antropologia Jurídica. Foi Diretor Adjunto da Fundação da Criança e do Adolescente (FUNDAC), Superintendente de Assuntos Penais do Estado da Bahia, Diretor da Penitenciária Lemos Brito e Diretor da Colônia Penal de Simões Filho, Coordenador do curso de Direito da Faculdade Metropolitana de Camaçari -FAMEC, professor da Academia da Polícia Militar da Bahia, do Instituto de Educação Superior -Unyahna e Faculdade São Tomaz de Aquino, Membro do Conselho de Direitos Humanos da Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Estado da Bahia, membro do conselho do Programa de Proteção à Vítimas e Testemunhas Ameaçadas de Morte -PROVITA, Membro do Conselho do Programa de Proteção à Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte -PPCAAM.

JOÃO BATISTA COSTA SARAIVA – Porto Alegre (RS). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/4397254640403382>. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1981). É advogado e Consultor em Direito da Criança e do Adolescente, com atuação na América Latina, Caribe e África. Foi Promotor de Justiça e Juiz de Direito no Estado do Rio Grande do Sul. Presta Consultoria a diversos organismos internacionais, com ênfase ao UNICEF. É professor no Curso de Pós Graduação em Direito da Criança da Fundação Escola do Ministério Público do RS, assim como em diversas instituições, sendo professor colaborador do Programa Justicia Penal de Adolescentes da Universidade Diego Portales, de Santiago do Chile. Tem diversos livros e artigos publicados no Brasil e no exterior, sendo conferencista reconhecido em sua especialidade.

JORGE HENRIQUE VALLE DOS SANTOS – Vitória (ES). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/3859695252188812>. Doutorado em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória(ES) –FDV. Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Especialização em Direito do Estado, Ciências Penais e Direito Civil pela Universidade Federal do Espírito Santo. Possui graduação em Direito. Desembargador do Espírito Santo. Supervisor das Varas da Infância e Juventude do TJES. Supervisor do Núcleo de Justiça Restaurativa do TJES.

JOSÉ DANTAS DE PAIVA – Natal (RN). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/5372120084729433> .Doutorando e Mestre em Sociedad Democrática, Estado y Derecho pelo Universidade do País Basco – Espanha. Especialização em Infância e Adolescência pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil e em Direito e Cidadania, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Juiz da 1ª Vara da Infância e Juventude da Comarca de Natal e Coordenador Estadual da Infância e Juventude. Professor da Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte. Membro do Grupo de Monitoramento do Sistema Carcerário e Socioeducativo do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte.

JULIO CESAR FRANCISCO – São Paulo (SP). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/9980543861452378>. Julio Cesar Francisco é pedagogo,

mestre e doutor em Educação pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCar. Atualmente é Pós-doutorando em Educação pela Universidade Estadual de Campinas - Unicamp, sob supervisão do Prof. Dr. Dermeval Saviani. Foi pesquisador visitante no Conservatoire National des Arts et Métiers - Cnam, Paris/França, financiado pelo BEPE - FAPESP (2019 - 2020). É pesquisador no grupo de estudos "História, Sociedade e Educação no Brasil" - HISTEDBR/Unicamp (2021 - Atual). Membro do Corpo Editorial da Revista REVEDUC/UFSCar (2019 - Atual). Pesquisador associado ao Laboratoire Interdisciplinaire pour la sociologie économique - Lise/Cnam. Integrante do grupo de pesquisa "Politiques, actions sociales et solidarités" - PASS/Cnam (2019 - Atual). Autor de artigos, capítulos e livros publicados, tem experiência na área da educação (6 projetos aprovados e financiados), com interesse nos seguintes temas: História da Educação; Fundamentos da Educação; Sociologia da Educação; Pedagogia Histórico-Crítica; Escola Unitária de Gramsci; Escola-Comuna de Pistrak; Medidas Socioeducativas; Trabalho e precarização da educação; Proteção Judiciária da Juventude; Educação Popular; e Justiça de Menores na França. As pesquisas realizadas são pautadas prioritariamente pelo método dialético, na versão do materialismo histórico. E-mail: juliof@unicamp.br

LEONARDO AUGUSTO OLIVEIRA DE SANTANA – Salvador (Ba). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/1037139579880902>. Doutorando em Educação e Contemporaneidade, do Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade (PPGEduC) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), com atuação na linha de pesquisa Processos Civilizatórios: Educação, Memória e Pluralidade Cultural. Mestre em Educação e Contemporaneidade pela Universidade do Estado da Bahia -UNEB (2017). Possui graduação em Psicologia pela Faculdade de Tecnologia e Ciências (2007). Especialização em Docência do Ensino Superior pelo Centro de Estudos e Pesquisa CESAP. Atualmente atuo como docente no campo da Saúde Mental e Atenção Psicossocial, SaúdeMental e Dependência Química, Educação, Medidas Socioeducativas, Psicologia Clínica, Psicologia Social e Jurídica e Políticas Públicas. Presta consultoria no âmbito das Medidas Socioeducativas e no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

LIANA ALMEIDA DE ARANTES – Salvador (Ba). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/5875586021362217>. Mestrado Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social pela Universidade Federal da Bahia, Brasil(2009). Assistente social da Fundação da Criança e do Adolescente, Brasil

MARCEL BITTENCOURT SILVA – Salvador (Ba). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/0947806021479403>. Mestrando em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Feira de Santana. Especialista em Direitos Humanos e Segurança Pública pela Universidade Federal de Rondônia. Graduando em História pela Universidade Federal da Bahia. Exerce o cargo de Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado da Bahia. Exerceu o cargo de Promotor de Justiça no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Exerceu o cargo de Promotor de Justiça no Ministério

Público do Estado de Minas Gerais.

MARCELA VENIERIS SANTOS – Salvador (Ba). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/8366487437991252>. Assessora Técnico-jurídica da 1ª Promotoria de Justiça de Assistência da capital do Ministério Público do Estado da Bahia. Atuou como Advogada autônoma no âmbito dos Juizados Especiais. Graduou-se em 2017 como Bacharela em Direito pela Universidade Federal da Bahia e cursou disciplina como Aluna Especial do Mestrado de Psicologia da Universidade Federal da Bahia no semestre de 2019.1.

MARCUS VINÍCIUS ALMEIDA MAGALHÃES – Salvador (Ba). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/5853263880913474>. Mestre em Direito (UFBA). Especialista em Direito Público (LFG/ UNIDERP). Coordenador-Técnico do Núcleo de Atendimento, Orientação e Apoio a Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência (NAVI) do Centro de Referência Familiar (CEIFAR), projeto firmado em parceria com a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social do Estado da Bahia. Advogado com experiência na área de advocacy, assessoria e assistência em Direito, com ênfase em Direitos Humanos, bem como na formação de técnicos e gestores nessa área. Consultor jurídico de organizações da sociedade civil na área de direitos humanos, com ênfase na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, adolescentes em conflito com a lei, saúde mental e direito à profissionalização adulta do sexo. Ex-Professor titular das disciplinas Direito Constitucional, Direitos Humanos, História do Direito e Direito da Criança e do Adolescente (FTC). Atuou como Conselheiro Estadual de Assistência Social e como gestor público municipal, estadual e federal (nas políticas de direito da criança e do adolescente, atendimento socioeducativo e assistência social). Foi membro da Comissão Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conselho Federal da OAB), Membro da Comissão Estadual de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente (OAB-BA), da Comissão Estadual de Direitos Humanos (OAB-BA), do Comitê Estadual para Prevenção e Enfrentamento à Tortura na Bahia (CEPET) e do Patronato de Presos e Egressos do Estado da Bahia.

MARCUS VINÍCIUS PEREIRA JÚNIOR – Natal (RN). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/0495048405086469>. Juiz de Direito (2004). Professor Adjunto da UFRN (2010) -Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica(CERES) -UFRN. Professor integrante do Quadro Permanente do Mestrado Profissional da Escolha Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados ENFAM -Brasília DF. Doutor em Ciências Sociais (2014-2018). Mestre em Direito Constitucional -UFRN (2009-2011). Autor dos livros:Orçamento e Políticas Públicas Infantojuvenis -Editora Forense (2012), Fundo da Infância e Adolescência (FIA): Aspectos teóricos e práticos, IFRN Editora (2016), A Política Institucional do Judiciário Potiguar na Gestão das Penas Pecuniárias -Caravela -Série Produção Jurídica do Seridó (2019), CASTELO DOS SONHOS: a adoção pelo olhar de Aninha -Caravela Selo Cultural (2020), dentre outros. Licenciado em Filosofia -UFRN (2008). Bacharel em Direito -UnP (2003). Especialista em Direito Processual Civil -Universidade

Gama Filho (RJ) (2004). Especialista em Ministério Público e Cidadania -UnP (2004). Especialista em Infância e Juventude -aspectos legais e sociais -UFRN (2006). Autor de Cordéis -Literatura de Cordel. Diretor dos Filmes “Sócrates no Sertão do Seridó”(2011), “Antígona: amor e ódio no Sertão do Seridó”(2012), “As confissões de Virgulino Lampião: a saga do Seridó”(2014), dentre outros, em execução ao Projeto de Extensão da UFRN -Caicó: EN(CINE) DIREITO. Membro da base de pesquisa Poder Local, Desenvolvimento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Políticas, Desenvolvimento e Sociedade. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais –UFRN (PPGCS/CCHLA). Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Docente Formador pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, após a conclusão dos módulos 1, 2 e 3 (80h).

MARLI COSTA PEREIRA – Salvador (Ba). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/3995655480694319>. Graduação em Direito pela Universidade Católica do Salvador, Brasil(2012). Auditora fiscal do trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

MARIA FAUSTA CAJAHYBA ROCHA – Salvador (Ba). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/1575444849382204> Graduada em direito pela Universidade Federal da Bahia – UFBA. Mestre em Justiça Restaurativa pela Faculdade de Direito da UFBA. Pós-graduada em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Estácio de Sá do Rio de Janeiro. Atualmente é Juíza da 5 Vara da Infância e Juventude da Comarca de Salvador e Coordenadora do Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania – CEJUSC – Justiça Restaurativa de Salvador, Bahia. Juíza Coordenadora do Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania – CEJUSC – Justiça Restaurativa de Salvador, Bahia. Membro do Comitê Gestor do Núcleo de Justiça Restaurativa de 2º Grau do TJBA. Tutora e Formadora de Formadores pela ENFAM - Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. Instrutora em Processos Circulares – Círculos de Construção de Paz pelo Summer Peacebuilding Institute, Eastern Menonite University, Harrisonburg, Washington, D.C. EUA. Instrutora em Círculos de Construção de Paz pela Escola da Magistratura do Espírito Santo. Facilitadora de Círculos de Construção de Paz pela Escola da AJURIS – Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul. Magistrada Educadora, atuando na Unicorp - Universidade Corporativa do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Diploma em Justiça Restaurativa pelo Elearn College – Londres, Inglaterra. Membro da Comissão Científico-pedagógica do Núcleo de Justiça Restaurativa do 2º Grau do PJBA. Pós-graduanda em Neurociência e Comportamento 2 pela PUC RS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Circle Keeper Certificada pelo Planning Change Restorative Justice Program, Nova Iorque, EUA.

MURILLO JOSÉ DIGIÁCOMO – Curitiba (PR). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/4642416666342480>. É Procurador de Justiça no Estado do Paraná, atuando junto ao 3º Grupo de Procuradores Criminais do Ministério Público do Estado do Paraná. Atuou como Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente do Ministério Público

do Estado do Paraná. Professor na Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná (FEMPAR) e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR), dentre outras instituições. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Mestre em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL). Autor de diversas obras e artigos jurídicos publicados, notadamente sobre temas diversos em matéria de criança e adolescente.

NELSON SANTANA DO AMARAL – Salvador (Ba). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/1914679315863436>. Possui Licenciatura em Ciências Sociais, pela Universidade Federal da Bahia (1971), Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Federal da Bahia (1974) e Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador (1975). Especialista em Metodologia do Ensino Superior pela Faculdade de Tecnologia e Ciências (FTC) de Salvador -Bahia (2012). Fez Especialização em Direito Público, pela UNIFACS (1999-2001) e Doutorado em Derecho Y Ciencias Sociales, na Universidad del Museo Argentino (2008-2010), sem apresentar a monografia e a tese, mas concluiu todos os créditos. Juiz de Direito Aposentado do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Professor Adjunto da Universidade do Estado da Bahia, desde 1978, tendo lecionado Antropologia, Sociologia, Ciências Políticas, Relações Étnico-raciais, Educação em Direito Humanos, Pensamento Político Brasileiro entre outras disciplinas Professor de Direito da Criança e do Adolescente, na Faculdade Ruy Barbosa (2005 -2010). Membro da AMB da Secretaria de Assuntos da Infância e Juventude e Fundador do Fórum Nacional da Justiça Juvenil (FONAJUV). Tem experiência no campo do Direito atuando na área do Direito da Criança e do Adolescente, há 17 anos, na área de Sociologia, Ciência Política e Direitos Humanos como professor e palestrante.

SANDRA MAGALI BRITO SILVA MENDONÇA – Ilhéus (Ba). Endereço para CV - <http://lattes.cnpq.br/5905143441679525>. Possui graduação em Direito pela Universidade Católica do Salvador (1993) e graduação em Ciências Contábeis pela Fundação Visconde de Cairu (1989). Especialização em Direito Civil e Processo Civil (2001/2001). Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania pela UFBA (2019/2022). Especializada em Justiça Restaurativa pela Faculdade Madre Thaís (2019/2021). Aprovada em concurso na magistratura do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia em 1996. Formação de Tutores no Contexto da Magistratura. Formação de Instrutora em Círculos Restaurativos pelo TJES e pela UNICORP. Instrutora em Diálogos Transformativos pela UNICORP. Facilitadora em círculos restaurativos pela AJURIS, UNICORP, Instituto Terre des Hommes. Autora em coautoria do projeto pedagógico do curso de pós-graduação em justiça restaurativa da Faculdade Madre Thaís. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Infância e Juventude, violência doméstica e Justiça Restaurativa com publicação em livros e revistas.

SELMA PEREIRA DE SANTANA – Salvador (Ba). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/1410037874765018>. Doutora em Ciências Jurídico-

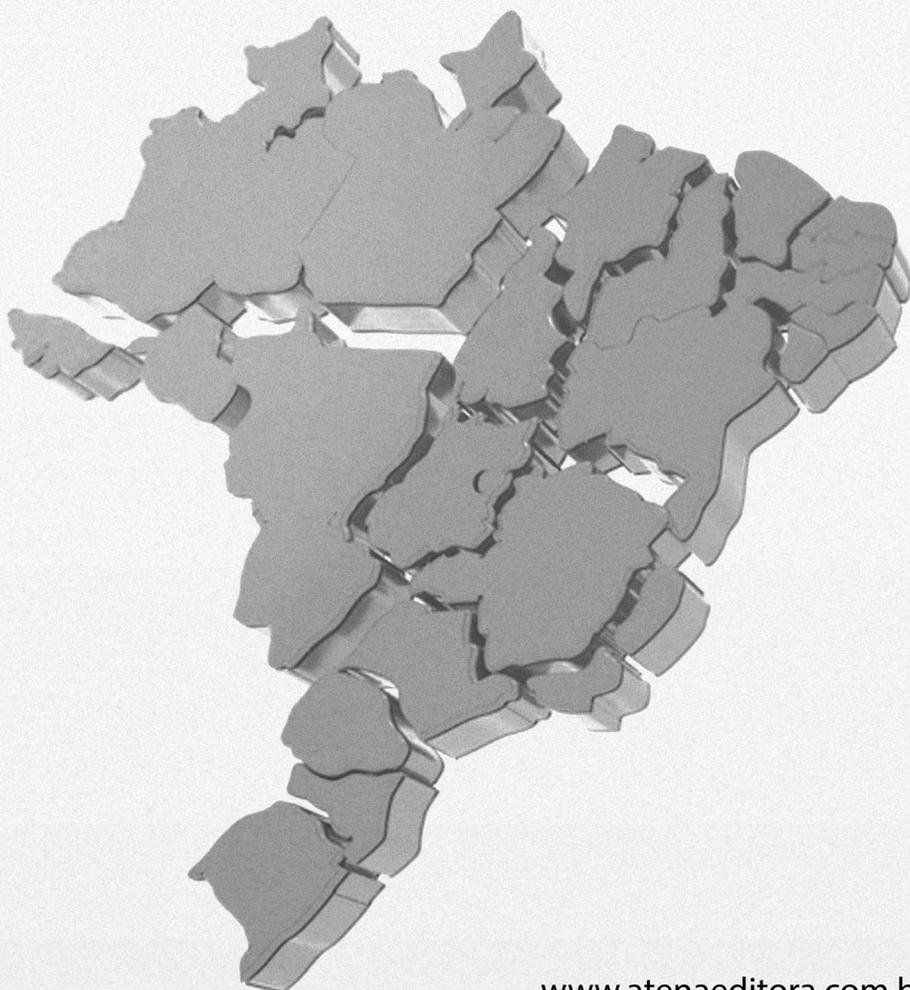
Criminais pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (2006). Mestre em Ciências Jurídico-Criminais por esta última Faculdade (2002). Bacharela em Direito pela Universidade Federal da Bahia (1984). Especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Fundação Escola Superior do Ministério Público da Bahia, FESMIP. Especialista em Direito Administrativo pela Fundação Faculdade de Direito -FFD. Especialização em Processo pela Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia -UFBA. Possui curso Aperfeiçoamento em Ciências Criminais e Dogmática Penal Alemã pela Georg-August Universität Göttingen, GAUG -Alemanha. Promotora do Ministério Público Militar da União. Professora Associada de Direito Penal da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (Graduação e Pós-Graduação -Linha de Pesquisa: Justiça Restaurativa). Coordenadora do Grupo de Pesquisas Justiça Restaurativa (cadastrado pelo CNPq). Parecerista técnico do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito -CONPEDI. Membro do Conselho Editorial da Revista do CEPEJ. Parecerista do Corpo de Especialistas da Editora da Universidade Federal da Bahia (EDUFBA). Integrante do Cadastro Nacional e Internacional de Avaliadores do CONPEDI (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito). Parecerista da Revista Brasileira de Direito. Parecerista da Revista de Estudos Empíricos em Direito. Parecerista da Revista Brasileira de Ciências Criminais. Possui obras e artigos publicados no Brasil e no exterior. Possui experiência na área de Direito Público, com ênfase em Direito Penal e Direito Penal Militar.

SUELI RIBEIRO MOTA SOUZA – Salvador (Ba). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/3667445774954805>. Pós-Doutorado na Università degli Studi di Firenze. Doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (2007). Mestrado em Sociologia pela Universidade Federal da Bahia (2000). Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (1997), Professora/Pesquisadora Plena da Universidade do Estado da Bahia-UNEB. Atuando no Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade (Campus I) da Universidade do Estado da Bahia-UNEB. Pesquisadora no campo das Ciências Sociais e Educação. Grupos de pesquisas: 1. Educação Desigualdade e Diversidade e 2. Pesquisa sobre Pensamento e Contemporaneidade -Linhas de pesquisas: Educação; a ressurgência do sagrado; a emergência da alteridade e desigualdades sociais.

SINASE

LEI N. 12.594/2012

UMA ABORDAGEM TRANSDISCIPLINAR
ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA



www.atenaeditora.com.br 

contato@atenaeditora.com.br 

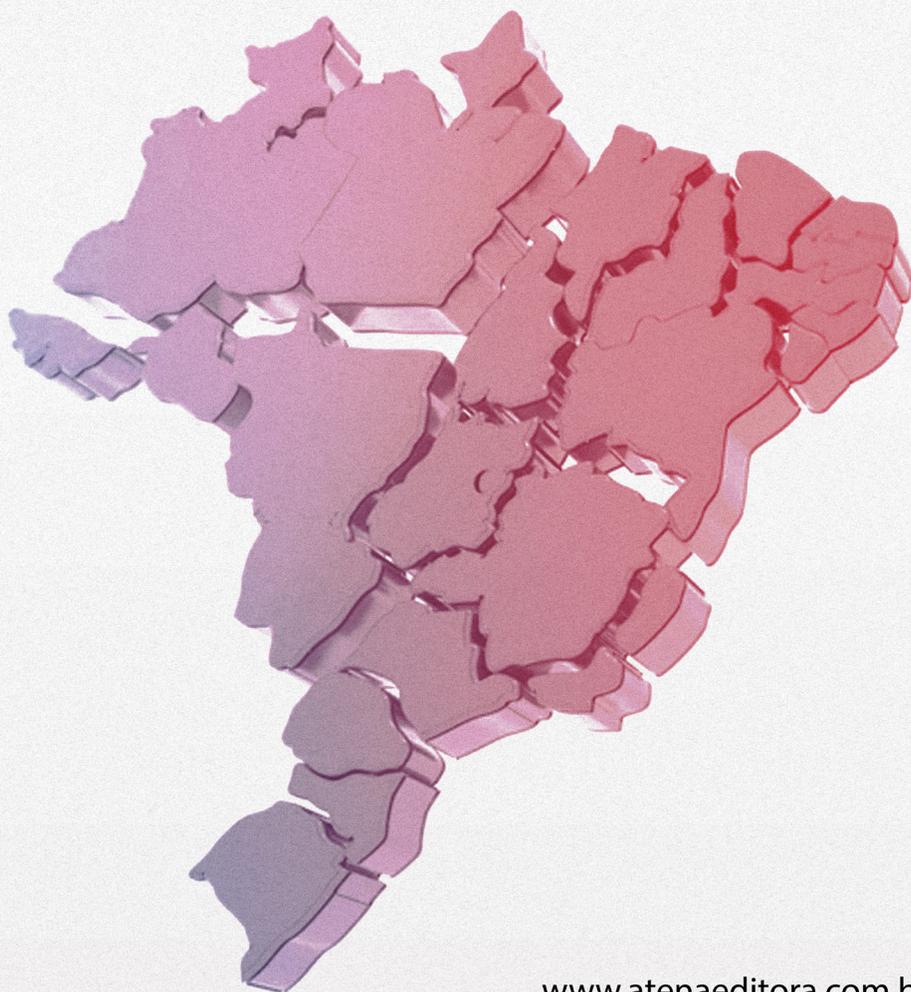
@atenaeditora 

www.facebook.com/atenaeditora.com.br 

SINASE

LEI N. 12.594/2012

UMA ABORDAGEM TRANSDISCIPLINAR
ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA



www.arenaeditora.com.br 

contato@arenaeditora.com.br 

@arenaeditora 

www.facebook.com/arenaeditora.com.br 