

CENTRO UNIVERSITÁRIO EUROAMERICANO-UNIEURO CURSO DE MESTRADO EM DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA E VIOLÊNCIA, COM ÊNFASE EM CIÊNCIA POLÍTICA

DIRCE MARIA DA SILVA

A POLÍTICA PÚBLICA DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO NA PERSPECTIVA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: aspectos da medida de internação no contexto do Distrito Federal

Dirce Maria da Silva

A POLÍTICA PÚBLICA DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO NA PERSPECTIVA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: aspectos da medida de internação no contexto do Distrito Federal

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Política do Centro Universitário Euroamericano-Unieuro como exigência parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Violência, com ênfase em Ciência Política.

Área de Concentração: Estado, Políticas Públicas e Cidadania.

Orientador: Professor Doutor Henrique Smidt Simon Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Marina Carvalho de Souza CRB13/823

S586p Silva, Dirce Maria Da.

POLÍTICA PÚBLICA DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO NA PERSPECTIVA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: Aspectos da Medida de internação no Contexto do Distrito Federal—Brasília: Centro Universitário UNIEURO, 2017.

151f:il; color.

Dissertação (Mestrado) - Mestrado em Ciências Políticas. Centro Universitário UNIEURO.

1. Proteção Integral 2. Política Pública 3.Ressocialização I. SIMON, Henrique Smidt.(Orientador) II. FREITAS, Lídia de Oliveira Xavier. (Coordenadora) III. Título.

CDU:659 1

Proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, sem permissão expressa do Autor. (Artigo 184 do Código Penal Brasileiro, com a nova redação dada pela Lei n.8.635, de16-03-1993).

Dirce Maria da Silva

A POLÍTICA PÚBLICA DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO NA PERSPECTIVA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: aspectos da medida de internação no contexto do Distrito Federal

Prof. Dr. Henrique Smidt Simon (Orientador) Prof. Dr. Manoel Cardoso (Examinador Interno) Prof. Dr. Wilson Roberto Theodoro Filho

BRASÍLIA-DF, AGOSTO/2017

(Examinador Externo-UnB)

AGRADEÇO

À Energia criadora que me alegra, sustém, e me faz enternecer.

À minha família, que sempre incentivou e acreditou, especialmente à minha mãe, Maria Salomé, referência de amor, coragem, fé e alegria; e ao meu pai, Aureliano, *in memorian*, com amor.

A cada um dos amigos; colegas e parceiros de trabalho que encorajaram. Pelo ânimo e a alegria do caminhar.

Agradecimento especial ao Professor MsC. Alfredo Lacerda e à Professora Dra. Ana Polonia, pelo estímulo e encorajamento.

Aos Professores do Mestrado do Centro Universitário Unieuro, com os quais tive a oportunidade de aprender mais, e sempre: Professor Dr. Nidi Bueno, Professor Dr. Fernando Gaigner; Professor Dr. Carlos Domínguez, Professor Dr. Renato Zerbini Leão; Professor Dr. Rodolfo Marcílio; Professora Dra.Iolanda, Professor Dr. Henry Kifordu, Professor Dr. Vicente; Professor Dr. André Gontijo; e ao Professor Dr. Delmo Arguelles.

À Professora Dra. Lídia de Oliveira Xavier, pelo ensino e aprendizado, e por seu apoio.

Ao Professor Dr. Manoel Cardoso por sua simpatia, atenção, e também por participar da avaliação deste trabalho, como membro da banca.

Ao estimado Professor Dr. Henrique Smidt Simon, por seu apoio desde os primeiros passos deste trabalho. Por partilhar do seu conhecimento, sua sabedoria, experiência, competência, e paciência. Expresso aqui meu reconhecimento, admiração profissional e minha gratidão.

RESUMO

Esta dissertação investiga a transição da Doutrina da Situação Irregular para a Doutrina da Proteção Integral nas ações do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), política pública cujo objetivo é a ressocialização de jovens em conflito com a lei. O objetivo é verificar em que proporção a proteção integral foi incorporada às ações socioeducativas na aplicação da medida de internação de restrição de liberdade. A hipótese inicial é a de que o princípio da proteção integral não foi assumido no contexto dessa medida socioeducativa. Esta pesquisa é de caráter exploratório e descritivo; empírica, de revisão de literatura, análise de dados e abordagem dedutiva, em torno da reflexão sobre os conceitos de situação irregular, proteção integral e a perspectiva de superação de práticas irregulares de atendimento na socioeducação. Os resultados obtidos apontam que as ações permanecem apenas punitivas, por continuar a tratar o adolescente em conflito com a lei com pressupostos correlatos ao modelo do "menor infrator". Superlotação, não separação de internos por categorias, não cumprimento do Plano Individual de Atendimento, são diretrizes analisadas. Foram norteadores do percurso da pesquisa, princípios, diretrizes e critérios relacionados às normativas da Organização das Nações Unidas, da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Criança e Adolescente de 1990 e objetivos do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, que procuram equilibrar, na aplicação de medida a adolescentes privados de liberdade, a progressiva extinção da segurança meramente repressiva e punitiva, e estabelecer caráter socioeducativo, para além do aspecto sancionatório, no âmbito dessa política pública.

Palavras-chave: Proteção Integral. Política Pública. Medida de restrição de liberdade.

ABSTRACT

This dissertation investigates the transition from the Doctrine of the Irregular Situation to the Doctrine of Integral Protection in the actions of the National Socio-educative Service System (SINASE), public policy whose objective is the resocialization of young people in conflict with the law. The objective is to verify in what proportion the integral protection was incorporated to the socio-educational actions in the application of the measure of internment and restriction of freedom. The initial hypothesis is that the principle of integral protection was not assumed in the context of this socio-educative measure. This research is exploratory and descriptive; of empirical literature review, data analysis and deductive approach around reflection on the concepts of irregular situation and integral protection, with a view to overcoming irregular service practices at the socioeducative field. The results obtained indicate that the actions remain only punitive, continuing to treat the adolescent in conflict with the law with assumptions related to the model of the "minor offender". Overcrowding, non-separation of prisoners by category, failure to comply with the Individual Plan of Attendance, are guidelines analyzed. The research was guided by principles, guidelines and criteria related to United Nations norms, the Federal Constitution of 1988, at the Statute of the Child and the Adolescent of 1990 and objectives of the National System of Socio-educational Assistance, that seek to balance, in the application of measure, for to freedom deprived teenager, the progressive extinction of merely repressive and punitive security, and establish socio-educative character, in addition to the sanctionatory aspect, within the scope of this public policy.

Keywords: Integral Protection. Public policy. Restriction of freedom measure.

LISTA DE SIGLAS

| ABMP - Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventudo | ABMP - | Associação | Brasileira (| de Magistrados | e Promotores | da Infância e | 2 Juventude |
|--|--------|------------|--------------|----------------|--------------|---------------|-------------|
|--|--------|------------|--------------|----------------|--------------|---------------|-------------|

CF - Constituição Federal

CODEPLAN - Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central

CAJE - Centro de Atendimento Juvenil Especializado

CIJ/CNMP - Comissão de Infância e Juventude do Conselho Nacional do Ministério Público

CMM - Código Mello Mattos

CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CP - Código Penal

DH - Direitos Humanos

DPI - Doutrina da Proteção Integral

DSI - Doutrina da Situação Irregular

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

FEBEM - Fundação do Bem-Estar do Menor

FONACRIAD - Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

HAF Homicídios por Arma de Fogo

ONU - Organização das Nações Unidas

ONG - Organização Não-Governamental

PDASE - Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo

PIA - Plano Individual de Atendimento

PI – Proteção Integral

PL – Projeto de Lei

PNBEM - Política Nacional do Bem-Estar do Menor

PPP – Propostas Político Pedagógicas

SAM - Serviço de Atendimento ao Menor

SEDH Secretaria Especial de Direitos Humanos

SGD - Sistema de Garantia de Direitos

SINASE - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

SIPIA - Sistema de Informação para a Infância e Adolescência

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

UISM - Unidade de Internação de Santa Maria

UIP - Unidade de Internação de Planaltina

UNIRE - Unidade de Internação do Recanto das Emas

UISS - Unidade de Internação de São Sebastião

UIBRA - Unidade de Internação de Brazlândia

LISTA DE TABELAS

| Figura 1: Crianças trabalham em fábrica de sapato – início do Século XX | 29 |
|--|-----|
| Figura 2: Tabela 1 Os pequenos na prisão – estatística do início do século XX | 34 |
| Figura 3: SAM – Dormitório – Pavilhão Anchieta – Quintino, RJ, 1964 | 38 |
| Figura 4: Colônia Correcional de Dois Rios – 1940 | .39 |
| Figura 5: Extinta FUNABEM – Rio de Janeiro. | .40 |
| Figura 6 : Ressocialização de Jovens – Contexto FEBEM. | .41 |
| Figura 7: Da Composição do SINASE - Órgãos de deliberação. | 63 |
| Figura 8: Organograma institucional do SINASE | 74 |
| Figura 9: Trabalho na Perspectiva de Rede Social | 76 |
| Figura 10: O Ciclo da Política Pública. | 78 |
| Figura 11: Agente no Centro de Atendimento Juvenil Especializado | 99 |
| Figura 12 : Medida de Internação - adolescentes em quartos – CAJE1 | 00 |
| Figura 13: Mudança de adolescentes do CAJE para as novas Unidades | 01 |
| Figura 14 : Portas riscadas e fiação exposta na Unidade de Internação de São Sebastião1 | 02 |
| Figura 15: Quadro do contexto de superlotação nas unidades de internação | 03 |
| Figura 16 : Gráfico de condições de salubridade nas unidades de internação | 04 |
| Figura 17: Gráfico de unidades de internação com salas de aula equipadas, iluminadas | |
| e adequadas1 | 05 |
| Figura 18: Gráfico de separação por idade | 06 |
| Figura 19 : Gráfíco de separação por compleição física | 07 |
| Figura 20 : Gráfico de Separação por tipo de infração1 | 08 |
| Figura 21 : Gráfico de Unidades de internação que elaboram Plano Individual de | |
| Atendimento por Região1 | 09 |
| Figura 22 : Gráfico das Unidades de internação que elaboraram plano individual de atendimento 201 2013 por estado | |
| Figura 23: Tabela de Número e distribuição percentual dos adolescentes em medida de | |
| internação por local de residência | 15 |
| Figura 24: Tabela da quantidade de adolescentes em medida de internação por idade e | |
| unidade de internação | 16 |
| Figura 25 : Tabela de número e percentual de adolescentes em medida de internação por a infracional segundo a unidade de internação | ato |

| Figura 26: Tabela de número e percentual de adolescentes em medida de internação de acord sexo. | |
|---|-----|
| Figura 27: Tabela de número e percentual de adolescentes em medida de internação por | |
| nível de instrução e situação escolar | 119 |
| Figura 28: Tabela de número e percentual de adolescentes em medida de internação por | |
| histórico de trabalho antes dos 14 anos (trabalho infantil), segundo unidade de internação | 120 |
| Figura 29: Tabela de número e percentual de adolescentes em medida de internação por | |
| áreas de interesse para capacitação e ou trabalho | 121 |
| Figura 30: Tabela de número e percentual de adolescentes em medida de internação por | |
| renda familiar média mensal em salários mínimos, por unidade de internação | 122 |
| Figura 31: Tabela de número e distribuição percentual de adolescentes em medida de | |
| internação por raça/cor, segundo a unidade internação | 123 |
| Figura 32: Tabela de pessoas com quem residem os adolescentes que se encontram em meinternação | |
| Figura 33: Tabela de número e percentual de adolescentes reincidentes e não | |
| reincidentes em medida de internação, por unidade | 125 |

SUMÁRIO

| INTRODUÇÃO | 15 |
|--|------|
| CAPÍTULO I - ASPECTOS HISTÓRICOS DO TRATAMENTO LEGAL E SOC DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASI | |
| 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO INICIAL | 21 |
| 1.2 O CÓDIGO DOS MENORES DE 1927 | 22 |
| 1.3 O SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA AO MENOR E A FUNDAÇÃO NACIONAL | _ DO |
| BEM-ESTAR DO MENOR | 36 |
| 1.4 O CÓDIGO DE MENORES DE 1979 | 42 |
| 1.5 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A CONSOLIDAÇÃ | O DO |
| REGIME DE PROTEÇÃO INTEGRAL | 47 |
| | |
| CAPÍTULO II - ABORDAGENS CONCEITUAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 54 |
| 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS – ABORDAGENS CONCEITUAIS | 54 |
| 2.1.1 Políticas Sociais de Estado | 59 |
| 2.1.2 A Política do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo | 62 |
| 2.2 O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA DO SISTEMA NACIONAL DE | |
| ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO | 77 |
| 2.2.1Identificação do Problema | 79 |
| 2.2.1.1Formação da Agenda | 81 |
| 2.2.1.2 Formulação de Alternativas. | 82 |
| 2.2.1.3 Tomada de Decisão | 83 |
| 2.2.1.4 Implementação | 86 |
| 2.2.1.5 Avaliação | 91 |
| 2.2.1.6 Extinção | 97 |

| CAPÍTULO III - DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO NO DISTRITO FEDERAL – ASPECTOS DA MEDIDA DE INTERNAÇÃO98 |
|---|
| 3.1 REORDENAMENTO INSTITUCIONAL DE ATENDIMENTO98 |
| 3.2 DIMENSÕES BÁSICAS DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: |
| LOTAÇÃO, CONSERVAÇÃO, HIGIENE E ILUMINAÇÃO103 |
| 3.3 PARÂMETROS DE SEPARAÇÃO DE INTERNOS: IDADE, COMPLEIÇÃO |
| FÍSICA E ATO INFRACIONAL106 |
| 3.4 O PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO109 |
| 3.5 ANÁLISE DAS DIMENSÕES BÁSICAS, DOS PARÂMETROS DE SEPARAÇÃO E |
| DO PIA111 |
| 3.6 PERFIL DO ADOLESCENTE EM MEDIDA DE INTERNAÇÃO114 |
| 3.7 ANÁLISE PERFIL DO ADOLESCENTE EM MEDIDA DE INTERNAÇÃO126 |
| CONSIDERAÇÕES |
| REFERÊNCIAS |

INTRODUÇÃO

Motivo de constantes debates nacionais, a questão do atendimento socioeducativo de adolescentes envolvidos em conflito com a lei é tema de reiterados estudos que se desenvolvem em torno de questionamentos e dúvidas quanto à eficiência de programas governamentais voltados a assegurar proteção integral, mediante políticas públicas para promoção, defesa de direitos e inclusão social dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

O atendimento socioeducativo deve promover reintegração social do adolescente apreendido por prática de ato infracional. Nesse sentido, a presente pesquisa busca investigar se as ações, por parte de agentes públicos, realizadas no Distrito Federal, indicam eficácia na aplicação do modelo proposto pela Doutrina da Proteção Integral¹ a adolescentes submetidos à medida socioeducativa² de internação³.

A partir da Doutrina da Proteção Integral (DPI), constante das normas internacionais aprovadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) para promoção dos Direitos Humanos (DH), crianças e adolescentes⁴ passam a ser tratados como indivíduos, em sua integralidade; passam a sujeitos de Direito, a quem se podem imputar direitos e obrigações através da lei, respeitando-se sua condição de pessoas em desenvolvimento. Dentre as normativas da ONU,

¹Doutrina da Proteção Integral: Para estudo sobre a problemática do adolescente, considere-se, igualmente a Resolução n° 40/33 de 1985, pela qual a ONU aprovou as Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil (Regras de Beijing); as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil (Diretrizes de Riad) e as Regras Mínimas das Nações Unidas para Proteção aos Jovens Privados de Liberdade, ambas de 1990.

² Medidas socioeducativas constantes do art. 112 da Lei 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA: a) advertência; b) obrigação de reparar o dano; c) prestação de serviços à comunidade; d) liberdade assistida; e) inserção em regime de semiliberdade; f) internação em estabelecimento educacional. Esta última também chamada de privação de liberdade.

³ Internação: medida de reclusão. Na privação de liberdade o adolescente é mantido pelo Estado em confinamento. A medida de internação visa: 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 deliberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei (§ 20 do Art. 1º do SINASE (Lei 12.594°2012).

⁴ Lei n. 8.069/90 – ECA, art. 103. Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, criança é a pessoa até 12 anos incompletos; o adolescente tem entre 12 e 18 anos incompletos.

a Convenção dos Direitos da Criança, de 1989, tornou-se referencial da Doutrina da Proteção integral à Criança e ao Adolescente, por fundamentar os três princípios básicos inerentes aos menores⁵:

- 1) proteção especial como ser em desenvolvimento e reconhecimento peculiar da condição da criança e jovem como pessoas titulares de proteção integral;
 - 2) o lugar ideal para o desenvolvimento é a família;
- 3) as nações subscritoras obrigam-se a assegurar os direitos insculpidos na Convenção com absoluta prioridade.

A Constituição Federal (CF) de 1988 ratifica as recomendações da Convenção e determina ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e adolescente direitos fundamentais à vida, além de colocá-los a salvo de toda forma de discriminação, violência, crueldade e opressão (CF, art. 227). A articulação entre família, sociedade e Estado deverá permitir a construção de mecanismos políticos democráticos que implantem, de forma permanente, tais direitos.

O texto constitucional substitui a doutrina da situação irregular, vigente desde o primeiro Código de Menores, de 1927, até o segundo Código de Menores, de 1979 (códigos "menoristas"), rompe o padrão pré-estabelecido e absorve valores constantes da Convenção dos Direitos da Criança.

Em seguida, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, promoveu mudanças de concepção, com reflexos também no trato das questões penais de adolescentes envolvidos em "atos infracionais" (designação para crimes e contravenções praticados por criança e adolescente). O Estatuto institucionaliza em definitivo a clara oposição à situação irregular, de desrespeito à dignidade da pessoa humana, destacando a garantia dos direitos básicos fundamentais, e também norteia a implantação de políticas públicas que dizem respeito ao atendimento do adolescente em conflito com a lei.

Nesse sentido, a materialização de política pública como ação do Estado, oriunda das normas e atos jurídicos estabelecidos fez-se necessário para a efetivação dos direitos e ação socioeducativa a ser pautada por essa nova abordagem no trato com adolescentes em conflito com a lei.

Pode-se entender "ação socioeducativa" como a aplicação de medidas idealizadas para atuarem no contexto de vida do adolescente como possibilidade de reflexão, amadurecimento,

_

⁵ Os menores de 12 anos são penalmente irresponsáveis. Praticando atos infracionais ficam sujeitos a medidas de proteção, ou seja, não podem ser internados (ECA, art. 105).

redirecionamento, construção de projeto de vida em que o exercício de cidadania seja a marca principal, devendo-se considerar as especificidades e peculiaridades do adolescente, sobretudo na medida de internação, por tratar-se de privação de liberdade.

O empenho deverá ser no sentido de possibilitar a reabilitação desses adolescentes, buscando efetivar a transição do caráter meramente punitivo à prática socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos. Todavia, a superlotação, o encarceramento e a cultura da violência são ações recorrentes que continuam a refletir, equivocadamente, a trajetória de vida de adolescentes internados.

A partir de 2012, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), passou a nortear as diretrizes do atendimento a jovens infratores no país. O SINASE é um conjunto ordenado de princípios que envolve ações que vão desde o processo de apuração do ato infracional até a execução das medidas socioeducativas, que são formas de "punir" os atos infracionais.

Inicialmente, o SINASE foi aprovado em 2006 pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), por meio da Resolução n° 119. Em seguida, realizaram-se detalhamentos e complementações e, no ano de 2012, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo⁶ foi sancionado como política pública de atenção ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa do país, com base nas prerrogativas de atendimento que se propõe integral.

A integração das ações dessa política pública deve ser realizada para alcance dos objetivos elencados em seu texto. O objetivo precípuo é a aplicação de medidas socioeducativas e sancionatórias aos jovens pelas infrações cometidas, por meio de um conjunto articulado de ações com base no Sistema de Garantia de Direitos⁷ (SGD).

Para que haja essa integralidade e a devida efetividade de sua natureza intersetorial, ações centralizadas no SINASE devem estar articuladas e precisam manter diálogo constante com as outras políticas, como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de

⁶Lei n° 12.594, de 18 de janeiro de 2012 regulamentou o SINASE.

⁷SGD: Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento dos programas de execução de medidas socioeducativas para adolescentes autores de ato infracional; tais parâmetros obedecerão a recomendações de atendimento estabelecidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA e, complementarmente, pelos demais conselhos dos direitos, em nível Estadual, Distrital e Municipal. Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006 do CONANDA.

Assistência Social (SUAS), o Sistema de Justiça e Segurança Pública e o Sistema Educacional, membros da comunidade socioeducativa, além da família e do Estado.

Os esforços empreendidos na gestão da política de atendimento de medidas socioeducativas deverão equilibrar aspectos sancionatórios e pedagógicos, extinguir a segurança repressiva e punitiva e estabelecer a segurança socioeducativa. Mas apesar dos avanços, a situação do atendimento ao adolescente em conflito com a lei parece ainda não apresentar a necessária eficácia⁸ com relação a seus efeitos.

Este trabalho de pesquisa em Direitos Humanos, Cidadania e Violência - Área Básica: Ciência Política, linha de pesquisa de Estado, Políticas Públicas e Cidadania, do Programa de Mestrado do Centro Universitário Euroamericano-Unieuro/DF, delineia estudo concernente à medida de internação de restrição de liberdade e sua eficácia nas ações do SINASE, política pública social voltada à aplicação de medidas socioeducativas ao adolescente em conflito com a lei, cujo objetivo é solidificar a ampliação do compromisso e da responsabilidade da sociedade e do Estado na implantação da proteção integral e do respeito aos direitos fundamentais para a consecução da eficiência da ação socioeducativa do adolescente infrator.

O enfoque do trabalho é em torno do estudo da necessária efetivação da mudança do modelo "menorista" de proteção irregular para a proteção integral, observando aspectos de eficiência no processo de implementação da política do Sistema de Atendimento Socioeducativo, no Distrito Federal.

Nesse sentido, o objetivo geral deste trabalho é pesquisar se as ações do SINASE, no atual contexto do Distrito Federal, respondem, no âmbito da medida de internação, a princípios da proteção integral, com vistas à substituição do antigo sistema "menorista".

O problema central nesta pesquisa é: ações socioeducativas realizadas no Distrito Federal, no âmbito da medida de internação de restrição de liberdade, indicam aplicação, pelos agentes públicos, do modelo proposto pela doutrina da proteção integral da criança e do adolescente?

⁹ Eficiência: critério de avaliação que trata do segmento de prescrições, ou seja, do nível de conformidade da execução aos métodos preestabelecidos (SECCHI, 2013).

_

⁸ Eficácia: critério de avaliação que trata do nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos (SECCHI, 2013).

A hipótese mais geral é a de que, apesar de haver agregado princípios fundamentais listados nas Convenções e Tratados Internacionais, na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990; a despeito de haver ratificado a condição do adolescente como sujeito de direitos e dar destaque ao princípio da proteção integral, a política do SINASE não apresenta, no contexto do Distrito Federal, eficácia no sentido de encaminhar o jovem egresso do sistema socioeducativo a não mais infracionar. Ações socioeducativas devem exercer função reparadora e de prevenção à reincidência. Entretanto, o sistema permanece meramente "punitivo" por continuar a tratar o jovem em conflito com a lei com os mesmos pressupostos do modelo de "menor infrator".

Os objetivos específicos da pesquisa são:

- 1) compreender a concepção histórica e sociojurídica dos paradigmas da "Doutrina da Situação Irregular" e "Doutrina da Proteção Integral";
- 2) interpretar a composição do ciclo de política pública (*policy cycle*) para a avaliação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo;
- 3) analisar fatores que tornam insatisfatório o atual panorama de atendimento da medida socioeducativa de internação no contexto do Distrito Federal.

A importância deste estudo perpassa por questões como a garantia e proteção das necessidades sociais básicas ao jovem em conflito com a lei e a necessidade de condições dignas de sobrevivência, bem como pela responsabilidade do Estado na consecução dessas prerrogativas, fatores que exigem, entre outras ações, estabelecimento de políticas públicas eficazes.

Esta é uma pesquisa de caráter exploratório, descritivo e empírico. É exploratória por que levanta problemas e aspectos que demandam e direcionam outros estudos específicos quanto à efetiva aplicação da doutrina da Proteção Integral na área da socioeducação no Distrito Federal. É descritiva por se apoiar no estudo do conhecimento da política do SINASE desde sua agenda de elaboração até o atual contexto de implementação, e empírica, por se debruçar em pesquisas sociais referentes aos jovens em cumprimento de medida de internação, no Distrito Federal.

Quanto aos meios é documental e de revisão de literatura, realizados através da compilação de artigos, leis e materiais *online* da doutrina jurídica e das políticas públicas. A revisão de literatura permite a combinação de dados empíricos e teóricos que podem ser

direcionados à definição de conceitos e maior familiarização, tanto da visão jurídica da infância e adolescência em seu formato legislativo, quanto da perspectiva teórica de análise e compreensão da formação de modelos explicativos, capazes de fundamentar reflexão social no campo do direito do adolescente em conflito com a lei.

Para análise quantitativa recorreu-se a relatórios e dados oficiais sobre condições das unidades de internação em períodos distintos e pesquisa sobre o perfil social de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de privação de liberdade, oriundos da Comissão de Infância e Juventude do Conselho Nacional do Ministério Público (CIJ/CNMP) e da Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central (CODEPLAN), respectivamente; informações obtidas do I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal (PDASE/DF), além de pesquisas acadêmicas sobre o tema.

Este estudo está estruturado em três capítulos, além desta introdução e conclusão. O primeiro capítulo apresenta panorama da evolução sociojurídica de proteção e responsabilização infanto-juvenil no Brasil, na seguinte ordem: Código dos Menores de 1927; Serviço de Atendimento ao Menor (SAM) de 1941; Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) de 1964; Código de Menores de 1979, finalizando o período da Doutrina da Situação Irregular; caminhando, em seguida, ao contexto da Doutrina da Proteção Integral, adotada pela Constituição Federal de 1988, concomitante à aprovação da Convenção Internacional dos Diretos da Criança e do Adolescente de 1989 pela ONU, institucionalizada no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990.

O segundo capítulo traz abordagem teórica para compreensão da origem, conceito e natureza de políticas públicas e também da intervenção do Estado no desenvolvimento de políticas sociais; apresenta o *policy cycle* (ciclo de política) como forma de conhecer e avaliar a política do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), além de abordar conceitos de intersetorialidade, descentralização e integralidade de atendimento, ações sem as quais não se efetivará o cumprimento da proteção integral.

O terceiro capítulo apresenta análise do contexto de atendimento da internação. Critérios elencados pelo SINASE como separação de internos e desenvolvimento do Plano Individual de Atendimento (PIA); condições de higiene e conservação como salubridade e iluminação; além de análise social de dados sobre adolescentes em cumprimento de medidas de internação no Distrito Federal.

CAPÍTULO I

ASPECTOS HISTÓRICOS DO TRATAMENTO LEGAL E SOCIAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL

"Os pósteros têm direitos em relação a nós, porque temos obrigações em relação a eles"

Norberto Bobbio

Este capítulo traz um panorama de compreensão da evolução histórica sociojurídica dos paradigmas de proteção e responsabilização infanto-juvenil no Brasil, iniciando em 1927 com o primeiro Código de Menores, perpassando pelo período da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor e Serviço de Assistência ao Menor culminando com o Segundo Código de Menores de 1979, marco delimitador do final do período denominado de "Proteção Irregular". Em seguida adentra-se ao período do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 e a consolidação do regime de "Proteção Integral".

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO INICIAL

O ordenamento jurídico brasileiro passou por variações ao longo da história quanto à maneira de lidar com a população infanto-juvenil. A consolidação das políticas destinadas ao atendimento à criança e ao adolescente foi sistematizada em dois grandes períodos: antes e depois do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Este panorama das principais normativas destinadas ao controle social legal da infância e da adolescência se destina, ao final desta pesquisa, à compreensão do atual contexto institucional de jovens em conflito com a lei, submetidos à medida de internação. O contexto a ser percorrido teve início com a política social de atendimento do público infanto-juvenil em 1927, concomitante ao processo de proteção social tutelar por parte do Estado brasileiro.

A contextualização histórica nos prova mais uma vez que "ninguém é capaz de lançar mão de um sistema de direitos, sem apoiar-se em interpretações já elaboradas na história" (HABERMAS, 2012). Nesse sentido, o estudo do percurso normativo é fundamental para que se compreenda o que representou a "Doutrina da Situação Irregular (DSI)" até o Segundo Código de Menores de 1979 e a mudança ocorrida com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reordenou o encaminhamento das ações sociais voltadas à criança e ao adolescente, e àqueles adolescentes submetidos a instituições de correção por atos infracionais.

A partir do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, institucionaliza-se a "Doutrina da Proteção Integral", que passa a nortear, entre outros assuntos, o desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao atendimento e proteção de jovens infratores. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), de 2012, é a atual política para a aplicação de medidas socioeducativas ao adolescente em conflito com a lei. Pretende-se verificar, ao final da pesquisa se as ações desenvolvidas no âmbito da medida de internação de restrição de liberdade estão em conformidade com a mentalidade da "Doutrina da Proteção Integral" no trato com jovens institucionalizados.

O próximo tópico trata de aspectos histórico-contextuais referentes ao Código Mello Mattos, ordenamento jurídico que deu início à doutrina do direito do menor¹⁰ em solo brasileiro.

1.2 – O CÓDIGO DOS MENORES DE 1927

Estabelecer formas de proteção e defesa da criança¹¹ é discurso corrente mais fortemente observado a partir do início do século XX (RIZZINI, 2011, p. 3). O Brasil, nesse

¹⁰ Doutrina do Direito Penal do Menor - a partir do momento em que o menor praticasse um ato de delinquência, passa a interessar ao direito (contexto do Código Mello Mattos) (CAVALLIERI, 1979).

¹¹ Criança: atualmente, a condição definida para conceituar criança e adolescente é a idade. De acordo com a Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989: "criança é todo ser humano menor de 18 anos." Para o Estatuto da Criança e do Adolescente, instituído pela Lei nº 8.069/90, "criança é a pessoa que possui idade inferior a 12 anos completos e os adolescentes se enquadram na faixa etária entre 12 e 18 anos de idade".

sentido, passa também a se importar com o papel da criança¹² e do adolescente na sociedade. Era necessário investir nessa parcela da população pelo papel social que a mesma passou a ocupar no cenário brasileiro.

O início do século XX foi caracterizado por diversas mudanças também no que dizia respeito à infância e adolescência. Tal preocupação faz parte dos pressupostos históricos e políticos inerentes ao desenvolvimento social do país, representados pela industrialização e rápido crescimento urbano. Bobbio afirma que:

Os direitos do homem são direitos históricos, que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem. O campo dos direitos sociais, finalmente, está em contínuo movimento: assim como as demandas de proteção social que nasceram com a Revolução Industrial (BOBBIO, 2004, p. 20).

As lutas sociais e políticas do século XIX e princípio do XX se acentuaram, causando também o declínio do assistencialismo¹³ cristão. Tais mudanças redefiniram relações entre sociedade civil e política, gerando maior politização das relações civis por meio da intervenção do Estado na economia, das corporações na política econômica, e um processo de "civilização" das relações políticas (LAURELL, 2002).

No contexto das mudanças vivenciadas, em declaração de um dos expositores no "I Congresso Internacional de Proteção à Infância", de Bruxelas, em 1913, vê-se a importância que o assunto do papel social da criança passa a ter:

Devemos respeitar na criança a sua individualidade e jamais dizer-lhe 'menino não é gente'. Menino é gente, precisamos fazer-lhe compreender e como tal praticar. Não mais ouçamos dizer-se que – 'menino não se governa', não tem liberdade.

¹²Em "L'énfant et la vie familiale sous l'ancien régime", de Phillippe Ariès, de 1960, uma das teses principais é que a infância, da forma que conhecemos hoje, começou a ser descoberta a partir do século XVII, determinando uma infância "diferente" da que se conhecia até então.). Para Ariès, a partir daí, começa-se a dar mais importância ao que era necessário à compreensão de criança (RIZZINI, 2011).

¹³Assistencialismo: ação de pessoas, organizações governamentais ou entidades da sociedade civil junto à camadas mais pobres da comunidade, com objetivo de apoiar ou ajudar, oferecendo alimentos, medicamentos, entre outros gêneros de primeira necessidade. http://www.dicionarioinformal.com.br/ Acesso: julho de 2017.

D'este modo teremos o desprazer de formar homens incapazes de tomar qualquer iniciativa de praticar e exercitar a vontade (RIZZINI, 1995, p. 200).

Discursos a exemplo do apresentado acima foram recorrentes à época, e a preocupação com o menor passa a fazer parte da agenda¹⁴ governamental do país quanto à importância das questões sociais referentes à criança em situação de abandono.

Deve-se destacar que, inicialmente, o discurso dos idealizadores dos modelos de assistência ao menor, no início do século XX, era pautado pela intenção de proteger o menor pobre. Porém, percebe-se a dicotomia entre a defesa do menor e o interesse da sociedade da época, visto que o menor representava perigo à ordem pública e deveria ser combatido.

No Brasil, não se tem registro, até o início do século XX, do desenvolvimento de políticas sociais desenhadas pelo Estado brasileiro voltadas à população infanto-juvenil. Embora já houvesse preocupação com a situação em relação aos menores de idade e os seus direitos. Segundo Fontoura:

> A evolução do direito da criança e do adolescente teve um reconhecimento e um avanço maior no decorrer do século XX, em que se reconheceu a condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, como dependente da família, da sociedade e do Estado, para alcançar o pleno desenvolvimento físico, psicológico e intelectual (FONTOURA, 2011).

De acordo com Rizzinni (1995), entre 1889 e 1930 existia forte crítica com relação à intervenção do Estado na questão social voltada à infância, com poucos projetos sendo executados para a política do menor, prosseguindo a articulação entre o público e o privado com ações assistencialistas¹⁵. Foi um momento de contestação da política da Roda dos

¹⁴Agenda governamental: conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes (SECCHI, 2013).

¹⁵ Ações assistencialistas: com a expansão industrial e urbanização vivida no país entre as décadas de 20 e 30, a ideologia filantrópica de pensar e cuidar da infância foi sendo substituída pela lógica da preocupação social, fomentando atuação mais expressiva para o atendimento e a proteção junto a esta população (CUNEO, 2008).

Expostos¹⁶, de modo que o panorama da infância tinha a mesma natureza de paternalismo e omissão e nenhuma lei ou instituição constituída para proteger o menor.

É neste contexto que surge o primeiro Código de Menores, direcionado à população menor de 18 anos, respondendo à sociedade que cobrava ações do Estado quanto à situação "perigosa" de crianças pobres nas ruas, entendidas como consequência do abandono e da falta de proteção da família, por isso necessitando de proteção do Estado.

O Código Mello Mattos¹⁷ era o Decreto 17.943-A, de 12-10-1927. Tinha 231 artigos divididos em duas partes, denominadas de Parte Geral e Parte Especial. A Parte Geral é composta de 11 capítulos e a Parte Especial dispunha de cinco capítulos. No Capítulo I da Parte Geral a Lei especifica o objeto do atendimento dizendo que: "O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 annos de idade, será submettido pela autoridade competente às medidas de assistencia e proteção contidas neste Código¹⁸" (Artigo 1°). Ou seja, era objeto da lei e das medidas de assistência e proteção social, as crianças e os adolescentes, que possuindo menos de 18 anos fosse abandonado ou delinquente.

A promulgação do Código Mello Mattos (CMM) desenhou uma política ainda assistencialista de responsabilidade do Estado, em que o Poder Judiciário tornou-se ente hegemônico no trato das questões sociais referentes à criança e ao adolescente, de modo a garantir o controle social ao Estado. Para sua época, esse código representou uma abertura expressiva no tratamento da criança e do adolescente.

1.

¹⁶Expostos: Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927 – "Consolida as leis de assistencia e protecção a menores". Capítulo III, dos infantes expostos, Art. 14 a 25. Roda de Expostos (1825-1961), ligada às instituições caridosas (abadias, mosteiros e irmandades beneficentes). Nela eram deixadas crianças cujos pais por alguma razão não as podiam criar. Formada por caixa dupla de formato cilíndrico, a roda foi adaptada no muro das instituições. Com a janela aberta para o lado externo, um espaço dentro da caixa recebia a criança após rodar o cilindro para o interior dos muros, desaparecendo assim a criança aos olhos externos. A primeira roda data de Portugal, em 1498. A roda da Irmandade de São Paulo data de 1825. O término do uso da roda da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo se dá em 1950. Disponível em: http://www.santacasasp.org.br/portal/ site/Acesso: 25 de julho de 2017.

¹⁷José Cândido de Albuquerque Mello Mattos atuou como advogado criminal, promotor e na área do magistério. Na década de 1920, passou a elaborar projetos que culminaram, em 1923, com a criação do Juízo de Menores do Distrito Federal no Rio de Janeiro, do qual se tornou titular em fevereiro de 1924. Quando promulgado o Decreto nº 17.943-A era denominado Código de Menores, mas depois do falecimento de Mello Mattos passou-se a homenageá-lo com a denominação Código Mello Mattos.

¹⁸BRASIL. Código de Menores: Mello Mattos. Decreto 17.943-A de 12 de outubro de 1927, p. 1. Disponível em: http://ciespi.org.br/media/decre-to_17.94320A_12_out_1927.pdf>. Acesso em 7 mai. 2017.

O desenvolvimento desse código teve a contribuição de juristas, pedagogos, parlamentares e higienistas¹⁹ brasileiros.

Visões diferenciadas caracterizaram o primeiro Código de Menores e os valores daquele contexto social e histórico. Seguem algumas dessas opiniões sobre o Código.

Saraiva (2009), quanto ao advento do CMM, indica que o Código teria vindo em hora oportuna, ao encontro da modernização do contexto social de então:

1927 foi um ano importante pela efervescência que reinava na década de 20 no Estado e na política nacional -, o Brasil abandonou o Código Penal de 1890, criou a Consolidação das Leis Penais e deixou de lado o critério biopsicológico²⁰, que permitia ao juiz decidir se o jovem entre 9 e 14 anos ia ou não para a cadeia, e adotou o critério objetivo de responsabilidade penal a partir dos 14 anos. Retrospectivamente, no início do século XIX era a partir dos 7 anos; depois de 1830, entre 7 e 14 anos; em 1890, entre 9 e 14 anos; e, em 1922, aos 14 anos (SARAIVA, 2009, p, 123).

O Primeiro Código de Menores destaca a responsabilidade penal em seu capítulo I na parte especial, ao elencar disposições sobre o juízo privativo dos menores abandonados e delinquentes. O Código traz redação que altera a idade penal que era aos sete anos e a partir do CMM, passou a ser aos 14: "o menor de 14 a 18 annos, indigitado como tendo commettido crime ou contravenção, será processado e julgado segundo as normas²¹".

²⁰Critério biopsicológico: considera dois momentos distintos para atendimento da inimputabilidade. Num primeiro momento, deve-se verificar se o agente apresenta alguma doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado. Em caso negativo, não é inimputável. Caso positivo, será necessário analisar se o indivíduo era capaz de entender o caráter ilícito do fato; será inimputável se não tiver essa capacidade (RESSEL, 2007).

¹⁹Higienismo: corrente de pensamento que emerge no final do século XIX e que prevalece até os anos de 1950; traz discurso sobre o equilíbrio das dimensões do indivíduo, físico, intelectual e moral. O objetivo é de educar para a saúde com a finalidade de aumentar a expectativa de vida, através de melhores condições humanas (ARIÉS, 1988).

²¹ Subdivisões etárias do Primeiro Código de Menores: Menores de 18 anos: Crianças da Primeira Idade (0 a 2 anos – crianças expostas) – entregues para amamentação ou guarda (Art. 2°); Infantes Expostos (0 a 7 anos) – encontrados em estado de abandono (Art. 14); Menores Abandonados: Vadios – não trabalham e nem estudam, vagam pelas ruas (Art. 28); Mendigos: pedem esmolas para si ou para outrem (Art. 29); Libertinos: praticam ou promovem a prostituição ou vivem em prostíbulos (Art. 30); Menores Delinquentes: (0 a 14 anos) – não será

Para Saraiva, o Brasil entraria, então, em consonância com os ideais de proteção mundiais quanto à importância de questões sociais referentes à criança (SARAIVA, 2009).

Segundo Santos (2007), o código corporifica leis e decretos que, desde 1902, propunham-se a aprovar mecanismo legal que desse especial relevo à questão do menor. Alterou, segundo ele, e substituiu concepções obsoletas como as de discernimento²², culpabilidade e responsabilidade, disciplinando, ainda, que a assistência à infância deveria passar da esfera punitiva para a educacional.

Alberton afirma que:

O Código de Menores de 1927 fazia menção aos sujeitos menores de 18 anos, abandonados e delinquentes. De certa forma foi um passo importante, pois a punição pela infração cometida deixa de ser vista como sanção-castigo, para assumir um caráter de sanção-educação por meio da assistência e reeducação de comportamento, sendo dever do Estado assistir os/aos menores desvalidos (ALBERTON, 2005, p. 58).

Confirma-se essa proposta de mudança de tratamento nos seguintes excertos do Código Mello Mattos:

> § 2º Si o menor fôr abandonado, pervertido ou estiver em perigo de o ser, a autoridade competente proverá a sua collocação em asylo casa de educação, escola de preservação ou confiará a pessoa idonea por todo o tempo necessario á sua educação comtando que não ultrapasse a idade de 21 annos.

> § 3º Si o menor não fôr abandonado, nem pervertido, nem estiver em perigo de o ser, nem precisar do tratamento especial, a autoridade o recolherá a uma escola de

submetido à processo penal (Art. 68); Os de 14 a 18 anos - serão submetidos a processo especial (Art. 69) (BRASIL – CÓDIGO DE MENORES, 1927).

²² Discernimento: capacidade de compreender e entender os efeitos do ato praticado. O código de 1830 tratava da

responsabilidade penal dos menores, segundo a idade e o grau de discernimento. Aos vinte e um anos atingia-se a imputabilidade penal plena; no critério do discernimento, o menor de 14 anos ao praticar fato delituoso com consciência e capacidade de entendimento, seria reconhecido como imputável e receberia, então, penas corporais. O CP de 1890 alterou em alguns aspectos a legislação anterior, prevendo que os menores de nove anos de idade, em hipótese alguma, poderiam ser considerados imputáveis, esses eram tratados como não criminosos (FREITAS, 1860).

reforma pelo prazo de um a cinco annos (DECRETO n° 17.943-A, art. 68, \S 2° e \S 3°).

Veronese (1997) enfatiza mudança de tratamento, do caráter punitivo para o educacional, do CMM. Ela acrescenta que o código, além de corporificar leis e decretos que desde 1902 propunham-se a aprovar mecanismo legal que desse especial relevo à questão do menor de idade, alterou e substituiu concepções, disciplinando, ainda, que a assistência à infância deveria passar da esfera punitiva para a educacional²³ (VERONESE, 1997, p. 10).

Rizzini (2004) reitera que a educação dos jovens, à época, enfatizava questões comportamentais em detrimento do desenvolvimento do menor, pois havia de se instruir profissionalmente estes adolescentes para que se tornassem cidadãos úteis à sociedade.

Nesse sentido, Passeti afirma que nos 30 primeiros anos da República houve um investimento na criança pobre vista como criança potencialmente abandonada e perigosa, a ser atendida pelo Estado. Integrá-la ao mercado de trabalho²⁴ significava tirá-la da vida delinquencial e pretendendo-se domesticar as individualidades, necessário era garantir preceitos de prevenção geral, passando os governos a investirem em educação, sob o controle do Estado (PASSETTI, 2002, p. 355).

A internação²⁵, até então era voltada para correção do comportamento e era feita com base na educação profissionalizante²⁶, conforme demonstrado abaixo:

²⁴ Mercado de Trabalho: a educação era voltada ao trabalho e preparava a criança desde cedo para esse fim. Somente a partir da década de 1930, a educação começou a ser defendida, não apenas como forma de moldar, mas também como forma de abrir novos espaços de participação social (RIZZINI, 1997).

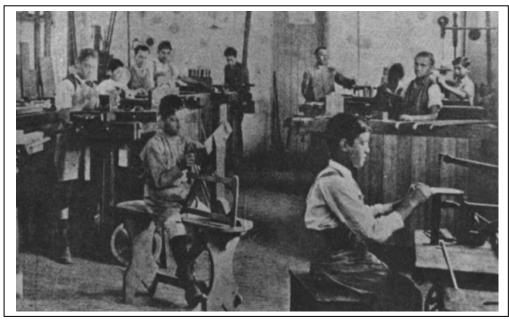
²³O termo "educação" aparece em pelo menos outros 27 artigos no Código, além de seus correlatos, como "educar", no art. 27; 52; 75; 137; "educandas", art. 201; "educandos" art. 213; art. 219 (CMM, 1927).

²⁵ Internação: desde os idos de 1900, grandes instituições fechadas existentes até o final da década de 1980 eram denominadas de "internatos de menores" ou "orfanatos" e funcionavam nos moldes de asilos. Atualmente, não se fala mais de *internação de menores abandonados e delinquentes*, mas sim do *abrigamento de crianças e adolescentes em situação de risco*, segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, Arts. 19 e 92 (RIZZINI, 2004).

²⁶1891: o Decreto nº 1.313 consagrou os seguintes direitos às crianças: a) proibição do trabalho aos menores de 12 anos em fábricas de tecido, salvo na condição de aprendiz – eram considerados aprendizes crianças de 8 a 12 anos; b) limitação da duração da jornada de trabalho para 7h diárias no caso de menores do sexo feminino com idade entre 12 e 15 anos e, no caso do sexo masculino, a jornada foi fixada em 9h diárias; c) proibição a ambos os sexos, com até 15 anos, do trabalho aos domingos, feriados e em horário noturno; d) proibição ao trabalho do menor em ambientes perigosos à saúde.

Crianças trabalham em fábrica de sapato²⁷ – início do Século XX





Fonte: Museu da Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 1927

A criação da Organização Mundial do Trabalho (OIT)²⁸ em 1919, instituiu medidas de proteção ao trabalho infanto-juvenil, ensejando nova mentalidade sobre o tema. Em 1927, consoante texto da Organização, o Código Mello Mattos proíbe o trabalho dos menores de 12 anos, iniciando, no país, atenção diferenciada quanto ao trabalho infanto-juvenil, conforme artigos constantes do capítulo IX, do Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927, o CMM:

Art. 101. É prohibido em todo o territorio da Republica o trabalho nos menores de 12 annos.

102. Igualmente não se póde ocupar a maiores dessa idade que contem menos de 14 annos e que não tenham completando sua instrucção primaria. Todavia, a autoridade competente poderá autorizar o trabalho destes, quando o considere indispensavel para a subsistencia dos mesmos ou de seus paes ou irmãos, comtanto que recebam a instrucção escolar, que lhes seja possivel.

²⁷ O CP de 1890 criou os estabelecimentos disciplinares industriais para encaminhamento dos maiores de nove e menores de catorze anos que praticassem ilícitos com discer nimento sobre a conduta.

²⁸ Os princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988 estão harmonizados com as atuais disposições das Convenções nº s. 138 e 182, da Organização Mundial do Trabalho (OIT).

Art. 103. Os menores não podem ser admittidos nas usinas, manufacturas, estaleiros, minas ou qualquer trabalho subterraneo, pedreiras, officinas e suas dependencias de qualquer natureza que sejam, publicas ou privadas, ainda quando esses estabelecimentos tenham caracter profissional ou de beneficencia, antes da idade de 11 annos.

- § 1º Essa disposição applica-se no aprendizado de menores em qualquer desses estabelecimentos.
- 2º Exceptuam-se os estabelecimentos em que são empregados sómente os membros da familia sob a autoridade do pae, da mãe ou do tutor.
- § 3º Todavia, os menores providos de certificados de estudos primarios, pelo menos do curso elementar, podem ser, empregados a partir da idade de 12 annos (DECRETO nº 17.943-A de 1927).

No plano do direito constitucional²⁹ somente a partir da Constituição de 1934³⁰, surge a proibição do trabalho de menores de 14 anos que não tivessem permissão judicial e ao trabalho noturno antes dos 16 anos – e nas indústrias insalubres, aos menores de 18 anos. A Constituição de 1946, por sua vez, manteve as proibições, ampliando para 18 anos a idade de aptidão para o trabalho noturno. A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, vem proibir, no governo militar, o trabalho aos menores de 12 anos e traz a obrigatoriedade do ensino primário público àqueles entre 7 e 14 anos.

_

²⁹Constitucional: 1891-Primeira lei brasileira criada que visa proteção do trabalho infantil e profbe o trabalho noturno em certos serviços, fixando a idade mínima em 12 anos, com jornada máxima de sete horas. 1923-O Decreto-Lei nº 16.300 limitou em seis horas o trabalho para menores de 18 anos. 1927-O Código de Menores manteve a idade mínima de 12 anos para o ingresso no mercado de trabalho. 1932-O Decreto nº 220.242 estabeleceu 14 anos como idade mínima para o ingresso no mercado de trabalho. Esse limite foi mantido nas Constituições de 1934, 1937 e 1946. 1943-A Consolidação das Leis do Trabalho ocupa-se da proteção do trabalho do menor em seus artigos 402 a 441. 1946-O texto constituição põe fim à proibição da diferença salarial e diminui a idade limite para 12 anos. 1967-A Lei nº 5.274 fixou o salário mínimo do menor em 50% do salário mínimo regional para os menores de 16 anos e 75% para o menores entre 16 e 18 anos, ficando as empresas obrigadas a empregar entre 5 e 10% de menores. 1969-EC nº 1 de 1969-edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1969. 1987-Decreto-Lei que instituiu o "Programa do Bom Menino", visando empregar o jovem de 12 a 18 anos que fossem carentes ou vítimas de maus tratos. Esse decreto dispensava os empregadores dos encargos sociais.

³⁰A Constituição de 1934, no Título IV, Da Ordem Econômica e Social, art. 138, fez, pela primeira vez menção quanto aos direitos da criança e do adolescente, assim, passa a "protege a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono physico, moral e intellectual"; Este foi o primeiro documento a referir-se, mesmo que de uma forma muito tímida, à defesa e à proteção dos direitos de todas as crianças e adolescentes (ALBERTON, 2005, p, 58).

Por fim, na Constituição de 1988³¹, a idade mínima para o trabalho é aos 14 anos com garantias trabalhistas e previdenciárias (redação dada pela Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1995), que modificou redação anterior e acrescentou, conforme art. 7º, inciso 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; e ainda (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998³²), igualdade na relação processual e, quando necessária, brevidade para o cerceamento à liberdade (PASSETI, 1991).

Essa intervenção estatal pelo Código objetivava tratar, como se falava à época, a "questão do menor", ou o "problema do menor" através de uma política que previa a criação de instituições e permitia, de fato, forte intervenção do Estado sobre as famílias³³. A criança que aparece no discurso do primeiro Código de Menores é aquela "moralmente abandonada" pela família, ou seja, oriunda de família julgada como inadequada para educar os seus (JESUS, 2006).

Sob o argumento de se proteger a infância do abandono moral^{34,} a família passou a ser taxada de "infratora", perdendo o poder familiar sobre os filhos, seguindo norma contida no

31....

³¹1988: Na Constituição Federal fica estabelecida: idade mínima de 14 anos para admissão ao trabalho; gar**a**ntia de direitos previdenciários e trabalhistas; garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola; proibição de diferença salarial, de exercício de funções e de critérios de admissão em razão de idade; proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de 18 anos e de qualquer trabalho aos menores de 14 anos, salvo na condição de aprendiz.

³²1990: Lei n.º 8.069 (ECA)-Estatuto da Criança e do Adolescente. O Capítulo V, nos artigos 60 a 69, tratam do direito à profissionalização e à proteção do trabalho. 1998-Emenda Constitucional nº 20-Alterou a redação do inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal proibindo a realização de qualquer trabalho a menores de 16 anos de idade, excetuada na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos de idade. 2000 - Lei nº 10.097-Aprendizagem. Convenção nº 182 da OIT sobre Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil de 1999, se aplica a todas as crianças e adolescentes até a idade de 18 anos, considera que a efetiva eliminação das piores formas de trabalho infantil requer ação imediata e global, que leve em conta a importância da educação fundamental e gratuita e a necessidade de retirar a criança de todos esses trabalhos, promover sua reabilitação e integração social e, ao mesmo tempo, atender as necessidades de suas famílias (OIT, 2000).

³³ Intervenção do Estado sobre as famílias: com o consentimento das elites políticas da época, juristas delegaram a si próprios o poder de suspender, retirar e restituir o Pátrio Poder, sempre que julgassem uma família inadequada para uma criança (RIZZINI, 1995).

³⁴Abandono moral: CP - Decreto Lei nº 2.848 de 07 de Dezembro de 1940. Art. 247-Permitir que alguém menor de dezoito anos sujeito a seu poder ou confiado à sua guarda ou vigilância: I-freqüente casa de jogo ou malafamada, ou conviva com pessoa viciosa ou de má vida; II - frequente espetáculo capaz de pervertê-lo ou de ofender-lhe o pudor, ou participe de representação de igual natureza; III- resida ou trabalhe em casa de prostituição; IV - mendigue ou sirva a mendigo para excitar a comiseração pública: Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.

CMM, para quem o dever de cuidar da infância fisicamente abandonada era do Estado, conforme redação a seguir:

CAPITULO V - DO PÁTRIO PODER E DA REMOÇÃO DA TUTELA

Art. 31. Nos casos em que a provada negligência, a incapacidade, o abuso de poder, os máos exemplos, a crueldade, a exploração, á perversidade, ou o crime do pae, mãe ou tutor podem comprometer a saude, segurança ou moralidade do filho ou pupillo, a autoridade competente decretará a suspensão ou a perda do patrio poder ou a destituição da tutela, como no caso couber.

Art. 32. Perde o patrio poder o pae ou a mãe:

I condemnado por crime contra a segurança da honra a honestidade das familias, nos termos dos arts. 273 paragrapho unico e 277 paragrapho unico do Codigo Penal;

II condemnado a qualquer pena como co-autor, cumplice, encobridor ou receptador de crime perpetrado pelo filho, ou por crime contra este (lei n. 4.242, de 5 de janeiro de 1921, art. 3°, § 1°, n. VII, Iettra b):

III que castigar immoderadamente o filho (Codigo Civil, art. 395, n. 1);

IV que o deixar em completo abandono (Codigo Civil, art. 395,n. II);

V que praticar actos contrarios á moral e aos bons costumes (Codigo Civil, art. 395, n. III).

Art. 33. A decretação da perda do patrio poder é obrigatoria, extende-se a todos os filhos, e abrange todos os direitos que a lei confere ao pae ou á mãe sobre a pessoa e os bens do filho (DECRETO n° 17.943-A de 1927).

Dessa maneira o Estado poderia intervir³⁵ sobre a família, primeiro retirando a criança do convívio familiar, depois retirando o pátrio poder³⁶ e passando-o para o Estado na figura do

³⁵ Intervenção: o Juizado consolidou um modelo de classificação e intervenção sobre o *menor*, herdado da ação policial, que, através das delegacias, identificava, encaminhava, transferia e desligava das instituições aqueles designados como *menores*. Os juizados vieram estruturar, ampliar e aprimorar o modelo, construindo e reformando estabelecimentos de internação (VIANNA, 1999).

³⁶Pátrio Poder: a perda ou suspensão do pátrio poder, remete o art. 24 do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), ao procedimento contraditório se ocorrerem casos previstos na legislação civil (arts. 1.635 a 1.638 do CC de 2002) ou se os pais não se desincumbirem do dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores, ou, ainda, se descumprirem as determinações judiciais atinentes a tal desempenho (art.22). Ressalva o art. 23 que a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do pátrio poder. O poder familiar pode ser definido como um conjunto de direitos e obrigações, quanto à pessoa e bens do filho menor não emancipado, exercido, em igualdade de condições, por ambos os pais, para que possam desempenhar os encargos que a norma jurídica lhes impõe, tendo em vista o interesse e a proteção do filho. Ambos têm, em igualdade de condições, poder decisório sobre a pessoa e bens do filho menor não emancipado. Se, porventura, houver divergência entre eles, qualquer deles poderá recorrer ao juiz e a solução necessária, resguardando o interesse da prole (ECA, 1990).

juiz³⁷, que ganhou mais destaque com a criação do Juízo de Menores, em 1923, trazendo maior intervenção no campo jurídico para essa faixa da população.

Embora a delinquência juvenil não fosse considerada crime ou contravenção, em termos do Código Penal para os maiores de idade, as categorias³⁸ assinaladas pelo CMM deveriam ser criminalizadas, imputadas aos pais ou tutores. Alvares afirma que:

A delinquência aparece como resultado do estado de abandono, mas também é a categoria que dá unidade a todas as figuras do abandono relacionadas a menores: expostos (art. 14 do CMM: infantes até sete annos de idade, encontrados em estado de abandono), abandonados (art. 26), vadios (art. 28), mendigos (art. 29) e libertinos (art. 30), pois todas trazem em comum a possibilidade da delinquência (ALVARES, 1989).

Segundo dados da época, a questão do adolescente em conflito ou em situação de vulnerabilidade já era bastante sensível no início do século XX, conforme gráfico abaixo (arquivo do Senado, 1917):

³⁷ Até 1927, os menores em conflito com a lei, eram responsabilidade do juiz da Vara Criminal. O Código Penal

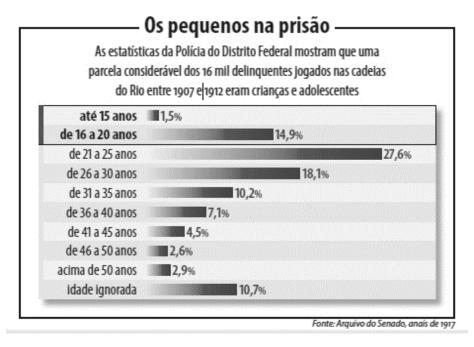
também deu as diretrizes para a elaboração do Código Mello Matos. BRASIL. Decreto nº 847 de 11 de outubro de 1890. Promulga o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: Disponível em:

http://www.ciespi.org.br/media/lei_4242_06_jan_1921.pdf. Acesso em: 15 abr. 2017.

dos Estados Unidos do Brasil, promulgado pelo Decreto nº 847 de 11 de outubro 1890 não considerava criminosos os menores de nove anos de idade (Artigo 27, parágrafo 1º). Dos nove aos 14 anos, o critério era biopsicológico, ou seja, o juiz deveria decidir se no cometimento do ato o menor possuía ou não discernimento (Artigo 27, parágrafo 2º) e, caso o tivesse, seriam recolhidos aos estabelecimentos disciplinares industriais pelo tempo necessário, não podendo ultrapassar a idade de 17 anos (Artigo 30). Nos casos em que o delinquente possuísse idade acima de 14 anos, os mesmos deveriam ser recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriais onde permaneceriam, no máximo até 21 anos de idade (Artigo 399, parágrafo 2º). Era considerado atenuante se o infrator possuísse menos de 21 anos (Artigo 42, parágrafo 11). Em 1921, a Lei nº 4.242 fixou as despesas para o exercício daquele ano e autorizou o governo a organizar o serviço de assistência e proteção à infância bandonada e delinquente (Artigo 3º), estabelecendo a possibilidade da nomeação de um juiz de direito e funcionários necessários para o funcionamento de um juizado privativo de menores (Artigo 3º, Alínea d). A Lei

³⁸ A categoria "menor" é construída para designar a criança objeto da Justiça e da Assistência, tornando-se o alvo das políticas de internação. A categoria jurídica de menoridade é historicamente identificava aos *menores* – indivíduos sujeitos à aplicação especial das leis – por não estarem no gozo de seus direitos como cidadãos, legalmente submetidos à tutela familiar ou de outros responsáveis (RIZZINI, 2004).

Tabela 1 Os pequenos na prisão - estatística do início do século XX
Figura 2



Fonte: Arquivo do Senado, 1917

Nessa estatística, de população carcerária da época, crianças e adolescentes contabilizavam mais de 15% do total de presos.

Segundo Faleiros, o primeiro Código de Menores incorpora visão correcional basicamente disciplinar de proteção do meio e do indivíduo, com visão jurídica repressiva que contribuiu para a consolidação do termo menor como categoria classificatória da infância pobre, marginalizada e em situações de abandono ou delito (FALEIROS, 2011, p. 47).

Faleiros afirma que:

[...] na orientação então prevalecente, a questão da política para a criança se colocou como problema do menor, com dois encaminhamentos, o abrigo e a disciplina³⁹, a

formatação, produção de um determinado sujeito social. Análise paradigmática revela também o quanto tais estabelecimentos podem ser (des) educativos, pois quando situados em contexto histórico e social mais amplo,

-

³⁹ Abrigo e disciplina: considerações sobre efeitos éticos da internação como estratégia institucional nas instituições totais e disciplinares dizem haver sempre tentativa de constituição de subjetividades modeladas a partir de princípios morais, pedagógicos, educacionais, sociais, religiosos, terapêuticos etc., que, entretanto, normalmente fracassam nesses estabelecimentos. Entre outras coisas, porque "onde há poder, há também resistência", como afirma Foucault (1999) e Goffman (1987) por sua vez, explica que "quando se impõem mundos, se criam submundos". De todos os modos, sempre há um tipo de "educação" como modelagem,

assistência e a repressão, com emergência de novas obrigações do Estado em cuidar da infância pobre com educação, formação profissional, encaminhamento e pessoal competente (FALEIROS, 2011, p. 48).

De acordo com Rezende (2010), o Código Mello Mattos, Decreto nº 17. 943-A, primeiro ordenamento jurídico da América Latina construído na área de proteção à criança, é possível perceber a concepção relacionada à infância nas primeiras décadas do século XX e também ver qual era o lugar ocupado pela infância no que diz respeito à sociedade, isto é, pode-se constatar o controle do Estado, que reforça a ideia de que adolescentes infratores deveriam ser acompanhados, vigiados, disciplinados, moldados e reabilitados para que pudessem se tornar homens úteis à sociedade (REZENDE, 2010, p.39).

Dessa forma, o Código Mello Mattos notabilizou-se por estabelecer diretrizes ao tratamento da infância e juventude excluídas, regulamentando questões como trabalho infantil, tutela, pátrio poder e delinquência. O Decreto revestia a figura do juiz de grande poder, colocando o destino de muitas crianças e adolescentes à mercê do julgamento e da ética do juiz.

A partir da década de 1930, com a gradativa intervenção do Estado, o termo criança ficou ainda mais em evidência, sendo gradualmente modificado e relacionado ao termo infância. No entanto, não houve alteração de fato relacionada ao termo "menor" que, embora já recebesse alguma assistência e proteção, ainda estava relacionado à marginalidade e à pobreza (KRAMER, 1988).

O estudo sobre essa política de atendimento aos menores nas primeiras décadas do século XX procurou observar alterações e encaminhamentos sociais voltados ao público infanto-juvenil no período, com o objetivo de compreender início das transformações no âmbito de atendimento às crianças por parte do Estado. Nos anos que se seguem continua a política de cunho assistencialista.

Na década de 1940 é criado o Serviço de Atendimento ao Menor (SAM) e em seguida a Fundação do Bem-Estar do Menor, que tiveram o objetivo de atuar junto a menores considerados desvalidos e delinquentes. É o próximo contexto de análise.

1.3 O SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA AO MENOR E A FUNDAÇÃO NACIONAL DO BEM-ESTAR DO MENOR

As políticas destinadas à infância, no Estado Novo⁴⁰, configuraram ações de tutela e proteção, ampliadas pela regulamentação e pela criação de diversas instituições públicas voltadas à primeira infância. Nesse período, a criança foi vista como "cidadã do futuro", devendo receber cuidados especiais do Estado (KRAMER, 1988, p. 202).

A Constituição de 1937 foi clara ao introduzir garantia à criança e ao adolescente. Segundo Porto, o artigo 127 da Constituição de então, previa:

Assistência à infância e à juventude, que devia ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que deveria tomar todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida, e harmonioso desenvolvimento de suas faculdades assegurando-lhes condições físicas e morais para o desenvolvimento de sua faculdade (PORTO, 2012, p. 83).

A educação também recebe destaque:

Art. 129. À infancia e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação e instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municipios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais (PORTO, 2012, p. 84).

Segundo Liberati (2012), infância e juventude, a partir de então, deviam ser objetos de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomaria todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades.

⁴⁰Contexto do Estado Novo: Regime político brasileiro fundado por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937. Vigorou até 31 de janeiro de 1946. Na ditadura implantada por Getúlio Vargas, intervir junto à infância torna-se questão de defesa nacional. Assistência centralizada é implantada pelo governo Vargas, em 1941, com a criação do Serviço de Assistência a Menores (SAM). O Serviço estava subordinado ao Ministério da Justiça; não tinha autonomia financeira e independência do Juizado de Menores. Em 1944, ele se torna um órgão de alcance nacional.

Mas o que se viu posteriormente foi um quadro diferente do proposto pelo texto constitucional.

Criado em 5 de novembro de 1941, o Serviço de Assistência a Menores⁴¹ (SAM) objetivava atender todo o Brasil. Este órgão era muito semelhante a um sistema prisional destinado aos menores.

A orientação do SAM é, antes de tudo, correcional-repressiva⁴², e seu sistema baseavase em internatos (reformatórios e casas de correção) para adolescentes autores de infração penal⁴³ e de patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos para os menores carentes e abandonados (SARAIVA, 2005, p. 43).

A instituição foi o primeiro órgão federal a se responsabilizar pelo controle da assistência aos menores em escala nacional. Atendia aos "menores abandonados" e "desvalidos", encaminhando-os às instituições oficiais⁴⁴ existentes, e aos "menores delinquentes", internando-os em colônias correcionais e reformatórios (SABOIA RIBEIRO, 2015-2016, p. 7).

Também explica Liberati:

O Serviço de Assistência ao Menor (SAM) tinha como função e missão amparar, socialmente, os menores carentes abandonados e infratores, centralizando a execução de uma política de atendimento, de caráter corretivo-repressivo-assistencial em todo território nacional. Na verdade, o SAM foi criado para cumprir as medidas aplicadas aos infratores pelo Juiz, tornando-se mais uma administradora de instituições do que, de fato, uma política de atendimento ao infrator (LIBERATI, 2002, p. 60).

De acordo com Jesus (2006), havia no cenário de então interesse em se "estudar⁴⁵ as causas do abandono e da delinquência infantil e promover a publicação periódica dos

⁴² No imaginário popular, o SAM acaba por ser transformar em instituição para prisão de menores transviados e em escola do crime (RIZZINI, 2004).

⁴¹ SAM – Serviço de Assistência ao Menor – SAM (Decreto-lei 3.733/41).

⁴³Com a criação do Código Penal de 1940, vigente até os dias de hoje, a responsabilização penal foi estabelecida a partir dos 18 anos de idade.

⁴⁴ Instituições oficiais: Em 1944, o SAM contava com 33 educandários, sendo quatro oficiais, estes somente para o sexo masculino. Uma década depois, pelo processo de expansão nacional, os estabelecimentos particulares "articulados" com o SAM eram em número de 300, porém, em situação irregular, por não havia vínculo contratual com o Serviço (RIZZINI, 2004).

⁴⁵ Estudar: Desde o início do século XX, autoridades públicas questionavam a falta de método científico no atendimento ao menor no país. Com a instauração da justiça de menores, foi incorporado na assistência o espírito

resultados de pesquisas, estudos e estatísticas". Porém, discussões e reformulações legislativas destinadas à crianças e adolescentes no Brasil foram interrompidas pelo Golpe Militar ocorrido no ano de 1964.

Sobre o assunto, Rizzini explica que:

O SAM foi atuante até a década de 1960. Devido às práticas repressivas, e depois de muita luta social, este serviço foi suspenso. Embora nesse contexto a internação tivesse o objetivo de proteger e reabilitar o menor para viver em sociedade, as precárias condições de funcionamento das instituições de atendimento, o internamento de menores criminosos junto com crianças simplesmente carentes ou abandonados, a superlotação e o desvio de verbas acabaram obtendo para o SAM a alcunha de "escola do crime" (RIZZINI, 1995, p. 278).

SAM – Dormitório – Pavilhão Anchieta – Quintino, RJ, 1964 Figura 3



SAM - Dormitório - Pavilhão Anchieta - Quintino, RJ, 1964 (data provável)

Fonte: Revista Funabem Espaço - vol I, nº 42 - dez/1983, p.17.

científico da época, transcrito para a prática jurídica pelo inquérito médico-psicológico e social do menor. O modelo do inquérito transpôs-se da ação policial e o Juízo de Menores incorporou conceitos e técnicas provenientes dos campos profissionais ainda em definição no Brasil, relativos à psiquiatria, à psicologia, às ciências sociais, à medicina higienista e seus desdobramentos (RIZZINI, 2004).

O SAM se transformou em instituição para prisão de menores e em escola do crime, denunciado por corrupção e exploração de menores, além de ser acusado de contribuir para a marginalização dos jovens pobres e a exploração do trabalho dos internos com instalações precárias e falta de higiene (CRUZ, 2006).

Conforme Zamora,

Lá eram largados desde assaltantes e assassinos até meninos pequenos que cometiam pequenos furtos ou simplesmente vagavam pelas ruas da cidade. Rituais de suplício eram desenvolvidos para "correção" dos rebeldes, com o emprego de instrumentos como palmatórias, varas e porretes (ZAMORA, 2005, p. 2-6).

Pode-se afirmar que as políticas públicas do período levaram ao extremo o uso repressivo das instituições do Estado ao provocar mutilações físicas e psicológicas, inclusive levando à morte aqueles que deveriam ser protegidos pelos poderes públicos. O delinquente que tivesse cometido infração penal, segundo Zamora (2005), ao ser rotulado de subnormal, débil mental, alienado da moral ou perigoso, era recolhido à Escola de Reforma ou à Colônia Correcional Dois Rios, presídio na Ilha Grande - Rio de Janeiro – RJ:

Colônia Correcional de Dois Rios - 1940

Figura 4



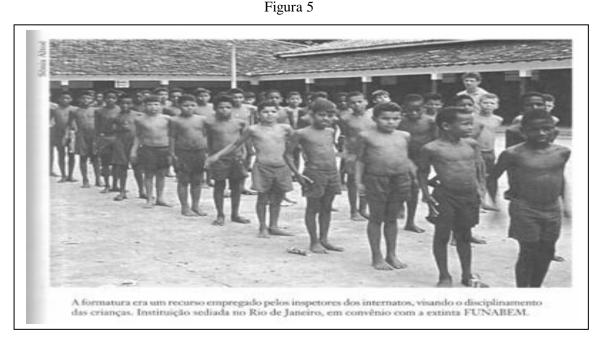
Fonte: Museu do Cárcere - UERJ, 1940

A Colônia Correcional de Dois Rios - RJ, nas três primeiras décadas do século XX, teve como objetivo principal aprisionar bêbados, mendigos, vadios e capoeiras. Entre 1930 e 1964, colônias agrícolas⁴⁶ foram instaladas para que os sentenciados pudessem cumprir o período final de suas penas; e a partir de 1964, o Instituto Penal Cândido Mendes tornou-se uma penitenciária de segurança máxima, mantendo no local os indivíduos considerados mais perigosos à sociedade (SANTOS, 2006, p. 1-2).

Assim, o SAM, que tinha como objetivo "corrigir" os menores desvalidos e infratores utilizando-se de política corretivo-repressivo-assistencial (casas de correção e reformatórios) e por uso de métodos inadequados e repressivos (violência) no atendimento às crianças e adolescentes, acabou fracassando (JESUS, 2006, p. 52).

Em 1 de Dezembro de 1964, militares criam a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), que deveria coordenar todas as ações na área. A questão da infância passou a ser tratada como problema de segurança nacional e deu origem à FEBEMs em nível estadual (SABOIA RIBEIRO, 2015-2016, p. 8):

Extinta FUNABEM - Rio de Janeiro



A formatura era um recurso empregado pelos inspetores dos internatos, visando o disciplinamento das crianças. Instituição sediada no Rio de Janeiro, em convênio com a extinta FUNABEM. Fonte: casa lar, 2005

⁴⁶Patronatos Agrícolas revelaram-se ineficazes em sua proposta também por abusos cometidos em instituições que afastavam as crianças de seu meio social, devolvendo-as despreparadas à sociedade (SANTOS, 2006, p. 6).

A FUNABEM foi um dos frutos da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), que nada mais era do que uma política social criada pelo Regime Militar. Através desta política social houve a criação da FEBEM (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor), órgão executor das medidas aplicadas nos estados.

O quadro vivenciado nas FEBEMs de todo o país, criadas no período pós-1964, previam o atendimento do "menor em situação irregular" por equipe de profissionais. Na prática, a criança/adolescente, ao contrário de ser sujeito de um processo de intervenção única, resultante de intervenção conjunta de um corpo de profissionais, era antes objeto de atitudes diferenciadas e distantes entre si; ainda que estes estivessem interiormente imbuídos de "boas intenções" as quais não resultavam, objetivamente, no desenvolvimento pessoal e social do "menor" (VERONESE, 2007, p. 171).

Ressocialização de Jovens - Contexto FEBEM



Figura 6

Fonte: Marcello Casal Junior / EBC, 2000

No cenário da FEBEM, volta-se a enfatizar a questão social do menor pelo trabalho, de cunho mais abrangente e voltado à segurança nacional (o país ainda vivia o contexto da Ditadura). A FEBEM incluía um sistema de escolarização de meninos pobres com preparação para o trabalho, concomitante à educação formal regular. Tais mudanças, entretanto, se restringiram a nomenclaturas; os menores continuariam internados nos mesmos prédios, e a

serem "cuidados" pelos antigos funcionários do SAM. Recebiam agora a denominação de "carentes" e de "conduta antissocial", o que não alterou em nada o rótulo de menores marginalizados.

O Serviço de Assistência ao Menor (SAM) foi simplesmente substituído pela Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), que apresentava os mesmos aspectos de política assistencialista. Em nada mudou a prática repressiva e o tratamento desumano destinado aos menores. De acordo com Volpi (1997), "o golpe militar de 1964 modificou o contexto de tratamento dado à infância e à adolescência, mas, na prática, nada mudou".

Durante a vigência da PNBEM, no ano de 1979, foi promulgada a Lei nº 6.697, conhecida como Segundo Código de Menores, próximo contexto a ser apresentado.

1.4 O CÓDIGO DE MENORES DE 1979

A Doutrina do Menor em Situação Irregular⁴⁷ foi adotada pelo Código de Menores de 1979 (Lei n. 6.697/79) que, mais uma vez, voltou-se aos efeitos e não às causas dos problemas atinentes à população infanto-juvenil, pois tratava de regular a atuação do Estado diante de casos específicos, ou melhor, de situações irregulares em que se situavam crianças ou adolescentes. Novamente, as políticas de prevenção e proteção à infância foram deixadas de lado para que o principal modo de intervenção pública fosse aquele que ocorre posteriormente ao surgimento da chamada "situação irregular" (SANTOS; VERONESE, 2007):

O Código de Menores define a situação irregular como privação de condições essenciais de subsistência, por ação ou irresponsabilidade dos pais. Observa-se que a doutrina

⁴⁷Apesar de verificada já no Código de Menores de 27 (Código Mello Matos), a doutrina da situação irregular foi

utilizada sem que tal expressão tivesse sido referenciada. A expressão "situação irregular" parece ter surgido como proposta do professor Allyrio Cavallieri, apenas na fase de estudos para a elaboração do Código de Menores de 79, em substituição às denominações abandonado, delinquente, infrator, exposto, etc. "Situação irregular" designa de forma genérica todos os casos de competência do juiz de menores ou em que o Direito do Menor for aplicável (SEGUNDO, 2003).

da situação irregular reduz as condições materiais de existência às ações dos pais ou do próprio menor. As questões sociais não são problematizadas, mas reduzidas à questão jurídica e assistencial (FALEIROS, 2009).

Para Liberati (2004), o citado Código "Menorista" nada mais era do que um Código Penal do Menor sob o disfarce de suposta tutela, com medidas sancionatórias que usavam roupagem protecionista:

Não relacionava nenhum direito, a não ser aquele sobre a assistência religiosa; não trazia nenhuma medida de apoio à família; tratava da situação irregular da criança e do jovem, que, na verdade, eram seres privados de seus direitos (LIBERATI, 2004, p. 15).

O Código de Menores de 1979 foi proposto como forma de atualizar a legislação – tendo em vista que o Código Mello Mattos era de 1927 – e de trabalhar com maior eficácia os problemas sociais que afetavam a população infanto-juvenil (crianças abandonadas, carentes, etc.). Todavia, não foram alcançados os resultados almejados.

Veronese esclarece que:

A despeito dos princípios ditos tutelares que fundamentavam a doutrina da "situação irregular", as instituições que deveriam acolher e educar a criança ou o adolescente no mais das vezes não cumpriam esse papel, porque a metodologia aplicada, em vez de socializar, massificava, despersonalizava e, desse modo, ao contrário de criar estruturas sólidas nos planos psicológico, biológico e social, afastava o chamado "menor em situação irregular" (VERONESE, 2000, p. 30).

O segundo Código de 1979 continuava a considerar as crianças e os adolescentes como objetos de medidas judiciais, ao evidenciar a "situação irregular". Tinha a denominação jurídica de "Código Penal do Menor", ou seja, penas disfarçadas em medidas de proteção. Tal código não trouxe, ainda, nenhuma medida de apoio à família.

Sua estrutura principal estava em conformidade com o de 1927, ou seja, com o mesmo cunho assistencialista e repressivo. Essa nova forma levou ao surgimento da expressão "menor em situação irregular".

Essa ideologia da "situação irregular", completa Saraiva, sem estabelecer as diferenças das "situações decorrentes da conduta do jovem ou daqueles que o cercam", por diversas vezes, mantinha juntos "infratores e abandonados, vitimizados por abandono e maus tratos com autores de conduta infracional", pois, de acordo com a interpretação da lei, todos estariam em "situação irregular" (SARAIVA, 2002, p. 39-44).

Fachinetto acrescenta:

A situação irregular poderia ser definida como situação de perigo que deverá levar o menor à marginalização ampla, pois o abandono material ou moral é um passo para a criminalidade e a situação irregular do menor é, em regra, consequência da situação irregular da família, principalmente com a sua desagregação (FACHINETTO, 2009, p. 48).

Na vigência da situação irregular, o menor era objeto da norma por não se ajustar aos padrões estabelecidos. Surgiu também uma diferenciação entre menor e criança. Esta estaria dentro dos padrões por pertencer a classes sociais menos desfavorecidas, enquanto o menor é o abandonado, recolhido e afastado da sociedade, por não se enquadrar em padrões estabelecidos, denominado, então, de irregular (HOLLMAN, 2009).

No contexto do segundo Código de 1979, estavam em situação irregular⁴⁸ a criança ou o adolescente,

Art. 2°. I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

- a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;
- b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;
- Il vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;

⁴⁸ Situação Irregular: era considerado menor em situação "irregular", todo ser humano, abaixo de 18 anos, que não se ajustava à situação regular imaginada pelo legislador (FACHINETTO, 2009).

III - em perigo moral, devido a:

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

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

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

VI - autor de infração penal (LEI nº 6.669/79).

Segundo Costa (2004), percebe-se, portanto, conforme o disposto, que a aplicação da norma especial regia-se pelo binômio "carência-delinquência", uma vez que o enquadramento na situação irregular ocorria pelo simples fato de a criança e o adolescente serem pobres ou, além de pobres, terem praticado infração penal.

O Código de 1979, ao manter quase o mesmo formato do "Código Mello Mattos", propõe que a proteção estatal deve dirigir-se à erradicação da irregularidade da situação em que eventualmente se encontre o menor e busque meios eficazes de prevenção, sempre com a preocupação de assistência, proteção e vigilância aos menores, todavia, não teve preocupação com questões como a reinserção social do menor, educação, formação do caráter dentre outras necessidades básicas inerentes à infância e à adolescência. Vigorou objetivando a proteção e a assistência da criança e do adolescente, mas mantinha caráter repressivo e de controle, apenas.

Costa (2004) afirma que o Código de Menores foi alvo de muitas críticas por não amparar todas as pessoas menores de idade em situação de vulnerabilidade social, ou seja, limitava-se a aplicar medidas judiciais cabíveis. Dessa forma, trazia-se o menor para a esfera do comum, igualando, uns aos outros (COSTA, 2004, p.58).

O segundo Código de Menores não traz concepção de proteção ou compromisso com a solução do problema do menor. Mantendo modelo herdado do Código Mello Mattos, este segundo Código preocupa-se apenas em tentar regular o problema social do menor de forma opressiva e omissa quanto aos direitos fundamentais da criança e do adolescente.

As políticas até então vigentes e suas respectivas exucutoras estaduais descrumpriam a função de ressocializar⁴⁹ os menores, apresentando históricos de maus tratos e formando escolas de criminalidade.

Martins afirma que:

A realidade por trás dos muros das instituições de menores jamais correspondeu às expectativas de reeducação ou socialização. Na verdade, tais instituições serviram apenas para que a sociedade escondesse "parcela significativa de crianças e jovens em dita "situação irregular" (art. 2º do Segundo Código de Menores), nome eufemista dos pauperizados e excluídos pela lógica do sistema vigente nessa mesma sociedade" (MARTINS, 2005).

Até então não existia preocupação em tratar crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. A doutrina da situação irregular, consagrada no segundo Código de Menores, de 1979, manteve política de atendimento implementada pelo primeiro Código de Menores, de 1927, em que infância pobre estava associada à delinquência. Essa doutrina referia-se a casos de abandono, prática de infração penal, desvio de conduta, falta de assistência ou omissão da família, da sociedade e do Estado em seus direitos básicos (FACHINETTO, 2009).

O início da ruptura paradigmática que se deu com a Declaração Universal dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 1959, dando lugar a outra forma de lidar com o público infanto-juvenil.

Com a Constituição de 1988, a Doutrina da Proteção Integral consagrou-se no ordenamento jurídico brasileiro e foi institucionalizada com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990.

A seguir, adentra-se ao contexto do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Doutrina da Proteção Integral, que trazem novo enfoque e passam a reconhecer a infância e

⁴⁹ Ressocialização: expressão corriqueira no cotidiano da problemática de adolescentes infratores. O termo, nesse contexto, não possui utilização antropológica, por que seria necessário problematizar a idéia de "ressocialização" à luz da antropologia e as implicações disso para a área. Na área socioeducativa, o termo "ressocializar" refere-se à idéia de restabelecer, reintegrar o adolescente à sociedade de forma que ele não viole mais as regras de convívio social, abandonando práticas consideradas como atos infracionais (ECA, 2003, art. 103; AGUIAR, 2006).

adolescência como fases especiais de desenvolvimento da pessoa humana, e, por isso, merecedoras de cuidados específicos.

1.5 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A CONSOLIDAÇÃO DO REGIME DE PROTEÇÃO INTEGRAL

Em 1989, a Resolução número 44 da Convenção dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas⁵⁰ (ONU) trouxe diversas novidades para o campo. De acordo com Maia (2010), era a primeira vez que se adotava a doutrina da proteção integral fundada em três pilares principais: o reconhecimento da condição da criança como sendo pessoa em desenvolvimento, dessa forma, carecedora de proteção especial, visando sempre que possível preservar o direito; a convivência familiar através de garantias, e deveres das nações subscritoras dessa convenção para assegurar os direitos insculpidos na mesma, com absoluta prioridade.

No Brasil, a Constituição estabeleceu direitos fundamentais para a criança e o adolescente, dando-lhes todas as garantias e prioridades necessárias àqueles que ainda estão em desenvolvimento, determinando proteção plena, conforme ficou estabelecido no *caput* do artigo 227,

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

1990 (ISHIDA, 2014).

consagram a Doutrina da Proteção Integral, a exemplo da Declaração dos Direitos da Criança, em 1959, que também marcou o reconhecimento de crianças e adolescentes, como sujeitos de direitos e necessitadas, tanto de proteção, quanto de cuidados especiais. Outro documento são as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores, conhecidas como regras de Beijing, de 29 de novembro de 1985; a já referida Convenção da ONU de Direitos da Criança em 29 de novembro de 1989; as Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Menores Privados de Liberdade, de 14 de dezembro de 1990; e as Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil, conhecidas como Diretrizes de Riad, de 14 de dezembro de

⁵⁰ ONU: Dentre as normativas internacionais que nortearam a construção do Direito do Menor no Brasil, no início do século, a Declaração de Gênova de Direitos da Criança, adotada pela Liga das Nações em 1924, foi o primeiro instrumento internacional a reconhecer o Direito da Criança. Outras normativas internacionais consegram a Doutrina da Proteção Integral, a example da Declaração des Direitos da Criança, em 1950, que

respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-lo a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (EC n° 65, 2010).

A Constituição brasileira é de 05 de outubro de 1988. A Convenção Internacional dos Direitos da Criança é de 20 de novembro de 1989. A Convenção vinha sendo discutida desde 1979 (Ano Internacional da Criança). As pessoas que redigiram a emenda popular "Criança - Prioridade Nacional", que gerou o texto do referido artigo, puderam redigí-lo com base no texto do Projeto de Convenção Internacional dos Direitos da Criança que, naquela ocasião, estava sendo discutido em várias partes do mundo por especialistas, governantes e ONGs antes de ser submetido à votação na Assembléia Geral da ONU (COSTA, 2004).

Costa (2004), ao explicar sobre a caminhada da comunidade internacional em favor dos Direitos da Criança, afirma que essa teve início em 1923, quando, naquele ano, a União Internacional "Save the Children⁵¹" redigiu e aprovou documento que ficou conhecido como Declaração de Genebra:

Essa Declaração de cinco pontos continha os princípios básicos da Proteção à Infância. No ano seguinte, 1924, a Quinta Assembléia da Sociedade das Nações aprovou a Declaração de Genebra e propôs aos países-membros que pautassem a sua conduta em relação à infância pelos princípios nela contidos. Terminada a II Guerra Mundial, a ONU (Organização das Nações Unidas) aprova uma Declaração que amplia ligeiramente os direitos constantes no texto de 1924. Onze anos depois, em 1959, a Assembléia Geral, órgão máximo da Organização das Nações Unidas, aprova a Declaração Universal dos Direitos da Criança, um texto contendo dez princípios, aumentando, assim, substancialmente, o elenco dos direitos aplicáveis à população infantil.

A Declaração, em todo seu texto, sugere princípios pelos quais os povos devem guiarse, no que diz respeito aos direitos da criança.

Nesse contexto, em 1978, o Governo da Polônia apresenta à Comunidade Internacional uma Proposta de Convenção Internacional relativa aos Direitos da Criança. A

-

⁵¹ Save the Children (International Save the Children Alliance), organização não governamental de defesa dos direitos da criança no mundo ativa desde 1919; dedica-se tanto a prestar ajuda humanitária de urgência como ao desenvolvimento de longo prazo através do apadrinhamento de crianças (Fonte: www.savethechildren.net Acesso: Setembro, 2017).

Convenção é um instrumento de direito mais forte que uma Declaração. A Declaração sugere princípios pelos quais os povos devem guiar-se, no que diz respeito aos direitos da criança. A Convenção vai mais além, ela estabelece normas, isto é, deveres e obrigações aos países que a ela formalizem sua adesão. Ela confere a esses direitos a força de lei internacional. Em 1979, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas examina a proposta da Polônia e cria um grupo de trabalho para, a partir dela, produzir um texto definitivo.

Os destinatários da cobertura da Convenção são todas as pessoas (crianças e adolescentes) menores de 18 anos. Assim, a regra básica é que a criança e o adolescente devem ter todos os direitos que têm os adultos e que sejam aplicáveis à sua idade. E, além disso, devem contar, ainda, com direitos especiais decorrentes de sua condição de pessoa em condição peculiar de desenvolvimento pessoal e social (COSTA, 2004).

O interesse superior das crianças e dos adolescentes passa, a partir da Convenção, a constituir-se critério essencial para a tomada de decisões em qualquer assunto capaz de afetar a população infanto-juvenil.

Para efetiva aplicação da doutrina da proteção integral, Costa afirma que:

Para a consecução da proteção integral, reconhece-se o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude como portadora da continuidade do seu povo e da espécie e o reconhecimento da sua vulnerabilidade, o que torna as crianças e adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado, o qual deverá atuar através de políticas específicas para promoção e defesa de seus direitos (COSTA, 2005, p. 19).

Leão (2012) explica que a Doutrina da Proteção Integral é ratificada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990. A DPI baseia-se no princípio do melhor interesse da criança. Sua aplicação dá conta de que, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seus artigos terceiro e quarto, que o "Estado brasileiro tem o dever de garantir as necessidades da pessoa em desenvolvimento (de até 18 anos de idade), velando pelo seu direito à vida, à saúde, à educação, à convivência, lazer, liberdade, à profissionalização e outros, com o objetivo de garantir o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade" (LEÃO, 2012, p. 15).

O artigo 4º do Estatuto, inclusive, ratifica previsão assegurada no artigo 227, "caput", da Constituição Federal de 1988:

Art. 4°. 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 e à convivência familiar e comunitária (ECA, 1990).

Por estarem em condição de pessoa em desenvolvimento, nenhum direito deve se sobrepor ao outro. O Estatuto considera que é também nessa fase que se adquirem habilidades e capacidades que lhes permitem o desenvolvimento da compreensão em relação ao meio em que estão inseridos:

Art. 6, "caput". Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, exigências do bem comum, os direitos e os deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento (ECA, 1990).

Dessa forma, o Estatuto da Criança e do Adolescente ao incorporar à legislação brasileira a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, de 1989, assume-os como sujeitos de direito, em condição peculiar de desenvolvimento, a quem deve ser garantida, de forma efetiva, a proteção integral com prioridade absoluta.

Segundo a concepção da proteção integral, percebe-se cuidado diferenciado também quanto a normas específicas de responsabilização por crimes (atos infracionais) no processo evolutivo dos direitos da criança e do adolescente, aplicando-se igualmente tais direitos aos adolescentes em conflito com a lei e em situação de privação de liberdade, mantendo a prioridade absoluta também nesse contexto.

A condição peculiar de pessoa em desenvolvimento está expressamente prevista na Constituição Federal:

Art. 227, § V – obedediência aos princípios de brevidade, excepcionanalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa de liberdade (CF, 1988).

O Estatuto, em seu artigo 7º, fala da efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso da criança e do adolescente, em condições dignas de existência. O interesse superior das crianças e dos adolescentes passa a constituir critério essencial para a tomada de decisões em qualquer assunto capaz de afetar a população infanto-juvenil.

O Estatuto da Criança e do Adolescente assemelha-se com o art. 1º da Convenção sobre os Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1989. O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), em seu art. 2º, distingue a 'criança' (menor de 12 anos) do 'adolescente' (entre 12 e 18 anos). Somente para este último é que prevê 'garantias processuais' (art. 110). Para a criança, só fala em 'medidas de proteção' (artigos. 99 a 102 e 105) (COSTA, 2005).

Dessa forma, os termos "criança" e "adolescente", passam a denotar significação diversa do Código de Menores, que não fazia essa distinção, mas tão somente menção aos menores de 18 anos (art. 1°). O Estatuto criou essa diferenciação entre criança e adolescente em razão da necessidade da regulamentação de alguns institutos, como a incidência da medida socioeducativa. Assim, "criança é o menor entre 0 e 12 anos e adolescente, o menor entre 12 e 18 anos".

Quanto à busca de garantia de desenvolvimento integral à criança e ao adolescente, Saraiva (2009) diz que a Doutrina de Proteção Integral:

Tem como objetivo garantir a crianças e adolescentes, sem exceção, direitos à sobrevivência, ao desenvolvimento pessoal e social; e à integridade física, psicológica e moral, preconizando a criação e articulação de um conjunto de ações nas áreas de Políticas Sociais Básicas (SARAIVA, 2009, p. 59-60).

Esse novo paradigma reconhece a criança e o adolescente como cidadãos e garante a efetivação de seus direitos, de acordo com Faleiros (2009). Além disso, garante à criança e ao adolescente a absoluta prioridade no acesso às políticas sociais, independente de estar privado ou não de liberdade.

Mas, para que a proteção integral seja assegurada, é necessário atendimento a todas as necessidades da criança e do adolescente, com absoluta prioridade. Sobre o assunto, Fachinetto afirma que:

Na área administrativa, enquanto não existirem creches, escolas, postos de saúde, atendimento preventivo e emergencial às gestantes, dignas moradias e trabalho, não se deveria asfaltar ruas, construir praças, sambódromos, monumentos artísticos, porque a vida, a saúde, o lar, a prevenção de doenças são mais importantes que as obras de concreto que ficam para demonstrar o poder do governante (FACHINETTO, 2009, p. 56).

Quanto aos direitos da criança e do adolescente, deve-se observar o princípio da cooperação, em que, não somente a família, mas igualmente, sociedade e Estado devem esforçar-se para assegurar a proteção integral, oferecendo ao adolescente o necessário ao seu desenvolvimento pleno, não se admitindo tratamento negligente, sendo que a letitimidade para defesa dos direitos da infância é também atribuída ao Ministério Público, além das responsabilidades legais (ELIAS, 2005).

Nesse contexto observado até o momento buscou-se identificar na trajetória histórica do menor, a problemática social da criança e do adolescente a partir das primeiras décadas do século XX, convergindo à mudança operada pelo paradigma da proteção integral, que veio redirecionar perspectivas de melhora também no tratamento ao jovem submetido a cumprimento de medidas socioeducativas pela prática de atos infracionais.

Iniciou-se com o Código Mello Mattos, de 1927, como marco inicial da pesquisa retrospectiva, finalizando com o Estatuto da Criança e do Adolescente. Essa trajetória teve por objetivo engendrar desenvolvimento compreensivo das mudanças no tratamento jurídico e social de proteção infanto-juvenil no Brasil em seus respectivos paradigmas de situação irregular e proteção integral, no contexto de responsabilização penal de adolescentes.

Dessa forma, o desenvolvimento das políticas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente no Brasil está sistematizado nos respectivos períodos de antes e depois do surgimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, que inicia período de busca pela consolidação de integralidade nas ações voltadas à consecução da proteção integral dos cuidados voltados ao público infanto-juvenil no país.

Em 2006, aprova-se a política pública do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que representa nova sistemática para a ação socioeducativa no país. Esse novo ordenamento sociojurídico, objeto de cuja análise se ocupará o capítulo seguinte, passa a normatizar a ação do poder público na execução das medidas socioeducativas de atendimento a adolescente em situação de conflito com a lei⁵².

_

⁵² Adolescente em Conflito com a Lei: termo utilizado em substituição a "menor infrator". Este último foi excluído do campo legal por representar o período correcional-repressivo, apesar de ainda ser equivocadamente utilizado com referência ao sistema socioeducativo. O termo "menor infrator", segundo Volpi, toma o ato infracional como aquilo que define a subjetividade do indivíduo, ou seja, ele "é" delinquente, devendo, por isso, tal expressão ser descartada. Já a expressão "adolescente em conflito com a lei" situa a infração em um momento específico da trajetória de vida do adolescente (VOLPI, 2011).

CAPÍTULO II

ABORDAGENS CONCEITUAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

"O Estado é necessário como poder de organização, de sanção e de execução, porque os direitos têm que ser implantados, e porque a formação da vontade política cria programas que têm que ser implementados".

Jürgen Habermas

Este capítulo tem como principal objetivo interpretar a composição do ciclo de política pública do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, além de abordar conceitos de intersetorialidade, descentralização e integralidade de atendimento. Parte-se, inicialmente, da ideia norteadora do conceito de políticas públicas.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS – ABORDAGENS CONCEITUAIS

Inicialmente, o termo política⁵³ representa o desenho de uma ação coletiva e intencional, o curso de agir como resultado de decisões e interações. Por conseguinte, as políticas são o curso de ação que segue um ator⁵⁴ ou conjunto de atores em lidar com um problema ou questão de interesse público (AGUILAR, 2009).

Os estudos da vida política tendiam a focalizar as dimensões morais do governo ou os detalhes sobre o funcionamento de instituições políticas e jurídicas particulares. Após a II

⁵³ Política (politics): atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem (BOBBIO, 2002). Política (policy): diretriz ou orientação para a ação (SECCHI, 2013).

⁵⁴ Ator: indivíduo, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Exemplo: políticos, partidos políticos, burocratas, grupos de interesse, empresas, redes de políticas públicas (SECCHI, 2013).

Guerra Mundial, estudos da temática que buscavam entendimento que melhor explicasse as relações entre os governos, os cidadãos e o crescimento da atividade do setor público, voltada à criação de programas econômicos e sociais, determinaram o surgimento e desenvolvimento do estudo científico das políticas públicas na América do Norte e na Europa (FREITAS, 2013).

Nesse sentido empreenderam-se mais estudos sobre o papel do Estado no desenvolvimento de melhores condições de vida aos cidadãos e, consequentemente, sobre o papel do Estado, dos direitos e responsabilidades dos cidadãos e dos governos. Não havendo consenso no que se via entre as teorias e as práticas políticas dos estados modernos, surgidos entre as duas guerras mundiais e durante a Guerra Fria subsequente, estudiosos passaram a buscar examinar a política com um método que conciliasse a teoria e a prática, e não apenas pela análise do que os funcionários do governo diziam que estava sendo feito no setor público. Optou-se pela avaliação sistemática dos produtos (*outputs*) e resultados (*outcomes*)⁵⁵ gerados pelos programas concretos do governo (HOWLETT, 2013).

Nas décadas seguintes ao pós-guerra, com a reconstrução e a reestruturação de países derrotados, como a Alemanha e o Japão, foram estabelecidas as novas instituições de governança, quando os estudiosos da política procuraram abordagem que conectasse o exame dos processos e estruturas governamentais de forma mais direta com as questões substantivas de justiça e equidade, e a busca do desenvolvimento social, econômico e político (FREITAS, 2013; PERL, 2013; MEAD, 1995).

A área de políticas públicas, contou, inicialmente com H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, como teóricos. Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis*, isto é, análise⁵⁶ de política pública, ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos, mas também como forma de

56 🛦

⁵⁵ Output: produto ou valor gerado por um processo. Outcome: resultado da política pública (policy outome); é o efeito da política pública sobre os seus destinatários e sobre a capacidade de resolução ou mitigação do problema para a qual havia sido elaborada (SECCHI, 2013).

⁵⁶ Análise: estudo de fenômeno complexo por meio da fragmentação de suas partes; estudo das inter-relações das partes para assim fazer aproximações de como funciona o todo (SECCHI, 2013).

estabelecer diálogo⁵⁷ entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo (SOUZA, 2007, p. 53).

Políticas públicas constituem ramo da Ciência Política que surgiu para analisar como e por que os governos optam por determinadas ações. As definições de políticas públicas guiam o nosso olhar para o lugar onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem perspectiva comum de que o todo é mais importante do que a soma das partes, e que, indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores (SOUZA, 2006).

Ao buscar definição para o termo, Souza (2007) diz não existir conceituação única nem melhor sobre o que seja política pública, pois:

Mead (1995) a define como campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) como conjunto de ações do governo que irá produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como o que o governo escolhe fazer ou não fazer. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. Já a definição mais clássica é atribuída a Lowi *apud* Rezende (2004: 13): política pública é regra formulada por autoridade governamental que expressa intenção de influenciar, alterar e regular o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas (SOUZA, 2007, p. 54).

Frey (2000) explica que muitas definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas e que tais definições ignoram a essência da política pública, que é o embate em torno de idéias e interesses. Por concentrarem o foco no papel dos governos tais definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos, outras instituições e grupos sociais.

-

⁵⁷ Diálogo: O campo de Políticas Públicas associa diversas áreas de estudos, entre elas a Administração Pública e a Ciência Política, Sociologia, Antropologia, Relações Internacionais, Direito, Psicologia Social, Demografia, Economia e a História, uma vez que a natureza de seu objeto é multidisciplinar (MARQUES & FARIA, 2013).

Secchi (2010), por sua vez, a respeito da multiplicidade de conceitos sobre a definição de política pública, afirma que, qualquer definição é arbitrária, por ainda não haver consenso na literatura especializada sobre o tema. Segundo o autor, deve-se levar em consideração que, no Brasil, os estudos sobre o assunto são ainda bastante recentes.

Segundo Secchi:

Pode-se considerar política pública o Estado em ação⁵⁸, ou seja, a tradução das diretrizes definidas para solucionar um problema através de ações praticadas dentro do aparato da administração pública. As políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, além do processo de construção e atuação dessas decisões (SECCHI, 2013, p. 2).

Dallari Bucci (2006) opta pela concepção de política pública com ótica normativa e instrumental, como programa de ação governamental destinado à realização de direitos e/ou objetivos determinados. Pode-se, nessa ótica, entender políticas públicas como conjunto de ações governamentais direcionados à intervenção no domínio social por meio das quais são traçadas metas a serem implantadas pelo Estado, sobretudo, na implementação dos direitos fundamentais disciplinados na Constituição Federal, no caso brasileiro.

Observa-se que o conceito de política pública está vinculado à tentativa de enfrentamento de um problema público⁵⁹. Quanto ao estabelecimento de políticas públicas, geralmente⁶⁰ admite-se propositura de ações estatais⁶¹ feitas unicamente pela iniciativa de atores estatais (SECCHI, 2013).

⁵⁸As políticas públicas são implementadas também por atores da sociedade civil e o respectivo setor envolvido (SECCHI, 2013).

⁵⁹ Problema público: diferença entre o status quo (o que é) e uma situação ideal possível (aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública) (SECCHI, 2013).

⁶⁰ Abordagem multicêntrica ou policêntrica: considera organizações não governamentais, organismos multilaterais, juntamente com atores estatais protagonistas do estabelecimento das políticas públicas, (FREDERICKSON, 1999).

⁶¹ Estatais: estatista ou estadocêntrica (state-centered policy-making) considera políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. O que determina se uma política é ou não "pública" é a personalidade jurídica do ator protagonista, ou seja, é política pública somente quando emanada de ator estatal (HECLO, 1972; DYE, 1972; BUCCI, 2002; HOWLETT, RAMESH e PEARL, 2013).

Couto (2005), por sua vez, conceitua política pública como tudo aquilo que o Estado gera como um resultado do seu funcionamento.

Por fim, para Souza (2006), o caráter holístico da área não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas sim, que comporta olhares diversos, pois as políticas públicas depois de desenhadas e formuladas se desdobram em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação, e ainda, grupos de pesquisa. Quando postas em ação, ficam submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

A avaliação da política pública é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema (SECCHI, 2013).

Parada (2007) afirma que, enquanto a política é um conceito amplo, relativo ao poder em geral, as políticas públicas correspondem a soluções específicas sobre como manejar assuntos públicos.

Finalmente, Hill e Ham (1993) ponderam que a análise de políticas públicas contempla duas ideias: análise de políticas e análise para políticas, ou seja, a análise está voltada não só à compreensão de fenômenos sociais, mas, também, caracteriza-se como atividade aplicada, destinada a contribuir para o entendimento e a solução de problemas públicos.

Caberá ao Estado o papel de principal ator das ações definidas através da propositura de políticas públicas, espécies de ordenamentos jurídicos, ou regras, materializadas por meio de normas que devem ser aplicadas.

2.1.1 Políticas Sociais de Estado

O preâmbulo do texto constitucional reconhece o Brasil como Estado Democrático de Direito⁶², cujos valores se pautam na garantia de "direitos sociais e individuais, liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça", que devem ser mediados por referenciais éticos e políticos que orientem as práticas humanas e sociais (BRASIL, 2009).

No Estado de Direito a compreensão de política pública porta a noção de que as dificuldades encontradas pela sociedade na resolução de suas necessidades serão assumidas coletivamente "com supremacia da responsabilidade de cobertura do Estado, que deverá criar sistema institucional capaz de dar conta dessas demandas". E, pelas próprias características de que necessidades e problemáticas sociais são "complexas e multidimensionais", seus enfrentamentos não podem ocorrer exclusivamente sob perspectiva setorializada, mas segundo Raichelis (2008, p.212), "por meio da intersetorialidade é possível abordar de forma mais ampla" tais situações, lhes dirigindo soluções de maior efetividade (BELLINI, 2014).

Ao ressaltar a diferenciação entre Estado e governo⁶³, Höfling (2001) diz que é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes (órgãos legislativos, tribunais, exército e outras) que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que os participantes (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõem para a sociedade, configurando-se a orientação política de um determinado grupo que assume e desempenha as funções de Estado por determinado período.

Entende-se que o que o governo aprova, em forma de lei, é o que Habermas afirma, quando diz que o próprio governo se estabelece em formas do direito, e que o poder político só pode desenvolver-se através de norma institucionalizada na forma de direitos fundamentais (HABERMAS, 2012, p. 171-172).

⁶² A consolidação da nova ordem constitucional erigida pela Constituição Federal de 1988 constituiu o Estado Democrático de Direito no Brasil, consagrando em seu art. 1º, princípios fundamentais como soberania, cidadania, dignidade a pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (MADRIGAL, 2015).

⁶³ "Política social consiste em estratégia governamental e normalmente se exibe em forma de relações jurídicas e políticas, não podendo ser compreendida por si mesma" (VIEIRA, 1992).

Bonavides (2007) explica que paralelamente ao progresso da aplicação dos direitos fundamentais, percebe-se o Estado como agente essencial para a proteção e promoção desses direitos. Por isso faz-se necessário a consecução de políticas públicas que concretizem e priorizem a efetividade de tais direitos.

Sob tais perspectivas, as políticas públicas sociais ganham relevo em função de suas finalidades coletivas e de ações governamentais em prol da sociedade. A despeito das transformações econômicas, políticas e sociais que modificam os contextos, não se deve esquecer o papel do Estado⁶⁴ como garantidor dos princípios fundamentais de direitos como saúde, educação, segurança, trabalho e moradia (FREITAS, 2013).

Nesse sentido, nas primeiras décadas do século XX, o Estado brasileiro passa a assumir maior responsabilidade quanto à elaboração de políticas sociais, delimitando o início da trajetória histórica da construção dos direitos da criança e do adolescente no país, dando início à intervenção do Estado na elaboração das primeiras políticas públicas para a juventude⁶⁵ no Brasil (FALEIROS, 2011).

É consenso que a realidade da problemática da criança e do adolescente no país exige a efetivação de políticas que contemplem os direitos humanos buscando transformar essa realidade. O Estatuto da Criança e do Adolescente⁶⁶ "foi concebido para integrar cultura de prevenção, respeito às garantias fundamentais, valorização do controle social informal e intervenção mínima" [...] (JESUS, 2006, p. 163).

Assim, em 2006, após 16 anos da publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente, passou-se a promover diálogo nacional sobre a construção do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, que se constitui em um guia na implementação das Medidas Socioducativas (BRASIL, 2006, p. 15).

⁶⁵ A ONU considera 15 áreas prioritárias para as políticas de juventude, em todo o mundo. São elas: (1) educação; (2) emprego; (3) a fome e a pobreza; (4) saúde; (5) ambiente; (6) abuso de drogas; (7) delinquência juvenil; (8) atividades de lazer; (9) meninas e mulheres jovens; (10) participação; (11) globalização; (12) tecnologias da informação e comunicação; (13) HIV/AIDS; juventude e conflito; e (15) relações intergeracionais (REDE PRÓ-MENINO, Setembro, 2017).

⁶⁴ Estado democrático de direito: também é conceito que designa qualquer Estado que se aplica a garantir o respeito das liberdades civis, ou seja, o respeito pelos direitos humanos e pelas garantias fundamentais, através do estabelecimento de proteção jurídica (SANTOS, 2011).

⁶⁶ No Brasil, a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990 e a da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 consagram nova abordagem para políticas de proteção integral para infância e juventude (REDE PRÓ-MENINO, Setembro, 2017).

Norteado pela Doutrina da Proteção Integral, o SINASE regulamenta a execução das Medidas Socioeducativas destinadas aos adolescentes autores de ato infracional, procurando corrigir lacunas do Estatuto, verificadas no atendimento dessa demanda da população, uma vez que o Estatuto não estabelece regras processuais de execução de Medidas Socioeducativas. Com a instituição do SINASE, fecha-se a lacuna presente no Estatuto no que diz respeito à execução das Medidas Socioeducativas destinadas ao adolescente em conflito com a lei, padronizando este processo (LIBERATI, 2012, p. 11).

O SINASE, considerado como resultado de construção coletiva, estratégica e democrática, envolveu diversas áreas do governo, representantes de entidades especialistas na área, além de vários debates e encontros regionais protagonizados em todo o país (BRASIL, 2006, p. 15). O processo de elaboração do SINASE

[...] concentrou-se principalmente num tema que tem mobilizado a opinião pública, a mídia, e diversos segmentos da sociedade brasileira: o que deve ser feito no enfrentamento de situações de violência que envolvem adolescentes enquanto autores de ato infracional ou vítimas de violação de direitos no cumprimento de Medidas Socioeducativas (BRASIL, 2006, p. 13).

Atendendo esta demanda complexa e sustentando-se nos princípios dos direitos humanos e no Estatuto da Criança e do Adolescente, foi formulada a proposta do SINASE. Sua implementação objetiva o desenvolvimento de ação socioeducativa com bases éticas e pedagógicas para o atendimento dos adolescentes em conflito com a lei.

O conhecimento sobre o desenho, implementação e avaliação das políticas públicas, ganhou maior importância e visibilidade. Entende-se que a descrição do desenvolvimento de uma política é uma simplificação da realidade e que os modelos analíticos de políticas públicas buscam esquematizar e classificar as ações que envolvem o processo, mas já apontam que fases da política se sobrepõem umas às outras e diversos aspectos influenciam a política, tais como o sistema político, as ações de governo e os valores dos atores (FREITAS, 2013).

Nesse sentido, a partir deste panorama de abordagem do conceito de políticas públicas e o papel do Estado na propositura de políticas sociais, passa-se a tratar da política pública de

aplicação de medidas socioeducativas voltada a adolescentes em situação de conflito com a lei.

2.1.2 A Política do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

O Sistema Nacional de Atendimento Socioedutivo (SINASE)⁶⁷ é a política pública específica para a população adolescente em situação de conflito com a lei⁶⁸. Criada para gestão da aplicação das medidas socioeducativas⁶⁹ previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 112) para as situações em que crianças e adolescentes se envolvam em atos infracionais⁷⁰. Ela deve coordenar mecanismos que visem à proteção integral do adolescente, como sujeito de direito e à superação definitiva do caráter filantrópico, dando-lhe caráter de política pública.

O Sinase é definido como:

O conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estadual,

-

⁶⁷Resolução N° 119, de 11 de dezembro de 2006, dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências. No ano de 2012, a Lei N° 12.594, de 18 de janeiro de 2012 institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e regulamenta a execução das medidas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

⁶⁸ Adolescente em Conflito com a Lei: deve-se usar o termo "adolescente em conflito com a lei" ou "adolescente autor de ato infracional", ao invés de menor infrator, menor preso, delinquente juvenil, trombadinha, pivete, marginal; ou ainda "adolescente que cumpre medida socioeducativa", "adolescente responsabilizado" ou "adolescente internado" no lugar de "punido" ou "preso". O termo "menor", utilizado para definir a pessoa com menos de 18 anos é de sentido vago. Desde que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) entrou em vigor, o referido termo é considerado inapropriado para designar crianças e adolescentes, por ser considerado pejorativo. Ele reproduziria formas de discriminações arraigadas e postura de exclusão social que remetem ao extinto Código de Menores (Fonte: www.andi.com.br Acesso: setembro, 2017).

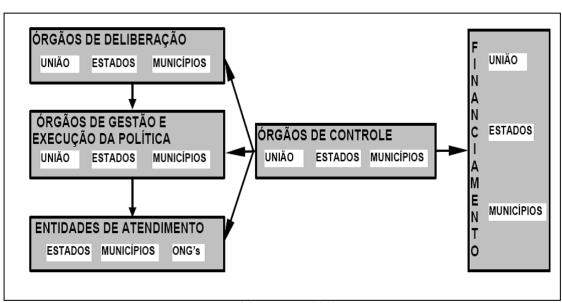
⁶⁹ Medidas socioeducativas: a responsabilização do adolescente em conflito com a lei se dá pela adoção de medidas socioeducativas – previstas no artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), que poderá ser: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços comunitários, imposição da liberdade assistida, inserção em regime de semiliberdade e internação em estabelecimento educacional. A internação tem caráter mais rigoroso, a fim de tentar coibir o adolescente de cometer outro ato infracional. Deve ter efetividade pedagógica para restabelecimento do jovem e retorno a sociedade (CF, 1988, Art. 227, § 3°, inciso V).

⁷⁰ Ato Infracional: entende-se ser o ato infracional uma conduta ilícita, praticado por criança e adolescente, que esteja elencada no Código Penal Brasileiro como contravenção ou crime (ISHIDA, 2010).

distrital e municipal, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei (SINASE, 2012).

Ao enumerar direitos, estabelecer princípios e diretrizes da política de atendimento, definir competências e atribuições gerais e dispor sobre os procedimentos judiciais que envolvem crianças e adolescentes, a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente instalaram um sistema de "proteção geral de direitos" de crianças e adolescentes cujo intuito é a efetiva implementação da Doutrina da Proteção Integral, denominado Sistema de Garantia de Direitos⁷¹ (SGD). Nele se incluem princípios e normas que regem a política de atenção a crianças e adolescentes, cujas ações são promovidas pelo Poder Público em suas 3 esferas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), pelos 3 poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e pela sociedade civil (EMERJ, 2007, p. 43).

O detalhamento de competências, atribuições e recomendações aos órgãos do SINASE será precedido pela representação gráfica de como se compõe o Sistema:



Da Composição do SINASE - Órgãos de deliberação Figura 7

Fonte: CONANDA, 2012.

Criança e do Adolescente, criado pela Lei Federal nº 8.242, de 12 de outubro de 1991.

⁷¹ Sistema de Garantia de Direitos (SGD) – Resolução nº 113, § 1º - Esse Sistema deverá articular-se com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores, promoção da igualdade e valorização da diversidade (CONANDA, 2006). CONANDA: Conselho Nacional dos Direitos da

Os órgãos de deliberação, conforme estabelecem a Constituição Federal e o Estatuto, na área da infância e da juventude, têm a responsabilidade para dispor sobre a formulação da política que deve ser compartilhada entre sociedade civil e Poder Executivo. Os órgãos que detêm poder deliberativo sobre a política são os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (SINASE, 2006, p. 35).

Os ógãos de gestão e execução da política socioeducativa estão vinculados diretamente à administração pública (como, por exemplo, Ministério, Secretaria, Departamento, Fundação Pública, etc), os órgãos gestores e de execução da política socioeducativa são aqueles responsáveis, dentro do respectivo nível federativo, pela coordenação do Sistema Socioeducativo, que engloba políticas, planos, programas e demais ações voltadas ao atendimento de adolescentes submetidos a processo judicial de apuração de ato infracional (atendimento inicial) ou sob medida socioeducativa. Os órgãos gestores do Sistema Socioeducativo, de natureza pública-estatal, devem estar vinculados, necessariamente, à área responsável pela Política de Direitos Humanos e órgãos gestores, nos respectivos âmbitos de atuação (SINASE, 2006, p. 36).

As entidades de atendimento municipais⁷² desempenham função eminentemente pública e são responsáveis pela instalação e manutenção dos locais de atendimento, pelos recursos humanos e pelos materiais necessários ao desenvolvimento de programas de atendimento e órgãos de controle. A função dos órgãos de controle administrativo é garantir a legitimidade e a eficiência das ações, e são imprescindíveis em todos os níveis federativos (SINASE, 2006, p. 37-38).

Dessa forma, para o alcance da integralidade do atendimento, o SINASE passa a coordenar estrutura que atenda aos princípios da Proteção Integral. Essa política pública deverá articular os três níveis ou instâncias de governo, União, Estados e Municípios, a fim de desenvolver atendimento que leve em conta princípios da intersetorialidade⁷³, com ações integradas entre os órgãos, de segurança, da saúde, da educação, além da co-responsabilidade da família, sociedade e Estado (SINASE, 2012).

A execução da política da socioeducação requer o envolvimento de diversas instituições que se encontram em esferas diferenciadas de poder, mas devem manter núcleo

-

⁷² As atribuições da esfera municipal se estendem no que couber ao Distrito Federal.

⁷³ Intersetorialidade: a partir da Constituição Federal de 1988, a intersetorialidade passa a ser o modelo de gestão adotado para execução das políticas públicas incluindo a socioeducação tendo em vista a aplicação da doutrina da proteção integral, que também se estende de forma inovadora às práticas infracionais.

comum de atuação para a garantia de direitos dos adolescentes e jovens em conflito com a lei no cumprimento de medidas socioeducativas.

As regras e diretrizes acerca da distribuição de competências e forma de organização das políticas de atenção à infância e juventude configuram o que se convencionou chamar de política de atendimento, com os Poderes Executivos federal, estaduais e municipais desempenhando seus respectivos papéis.

A descentralização⁷⁴ administrativa engloba a forma como o Poder Público exerce suas atribuições, ou seja, como administra e implementa as políticas públicas. Ao papel de cada ente federativo agregam-se as atribuições dos órgãos de controle social. Em nível federal cabe ao CONANDA formular políticas, e nos níveis estadual e municipal, aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente das respectivas unidades federadas.

O SINASE elenca as competências dos respectivos níveis de atendimento da política socioeducativa. Quanto às competências da implementação, compete, respectivamente, à União, Estados, Municípios, e ao Distrito Federal:

Compete à União:

- 1) formular e coordenar a execução da política nacional de atendimento socioeducativo;
- 2) elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, em parceria com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- 3) prestar assistência técnica e suplementação financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas;
- 4) instituir e manter o Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo, seu funcionamento, entidades, programas, incluindo dados relativos a financiamento e população atendida;
- 5) contribuir para a qualificação e ação em rede dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo:
- 6) estabelecer diretrizes sobre a organização e funcionamento das unidades e programas de atendimento e as normas de referência destinadas ao cumprimento das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade;
- 7) instituir e manter processo de avaliação dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo, seus planos, entidades e programas;
- 8) financiar, com os demais entes federados, a execução de programas e serviços do Sinase; e
- 9) garantir a publicidade de informações sobre repasses de recursos aos gestores estaduais, distrital e municipais, para financiamento de programas de atendimento socioeducativo (SINASE, 2006, p. 33).

⁷⁴ Descentralização: Diretriz da Política de Atendimento (ECA, 1990, Art. 88, Inc. III).

Compete aos Estados:

- 1) formular, instituir, coordenar e manter Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União;
- 2) elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo em conformidade com o Plano Nacional:
- 3) criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação;
- 4) editar normas complementares para a organização e funcionamento do seu sistema de atendimento e dos sistemas municipais;
- 5) estabelecer com os Municípios formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto;
- 6) prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos Municípios para a oferta regular de programas de meio aberto;
- 7) garantir o pleno funcionamento do plantão interinstitucional, nos termos previstos no inciso V do art. 88 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);
- 8) garantir defesa técnica do adolescente a quem se atribua prática de ato infracional;
- 9) cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema; e
- 10) co-financiar, com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração do ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa privativa de liberdade (SINASE, 2006, p. 34).

Compete aos Municípios:

- 1) formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo Estado;
- 2) elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual;
- 3) criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto;
- 4) editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do seu Sistema de Atendimento Socioeducativo;
- 5) cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema; e
- 6) cofinanciar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto.

7) Para garantir a oferta de programa de atendimento socioeducativo de meio aberto, os Municípios podem instituir os consórcios dos quais trata a Lei no 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 (SINASE, 2006, p. 35).

Ao DF, cabem, cumulativamente, as competências dos Estados e dos Municípios.

O exercício de função pública e o desempenho de atividades públicas devem, segundo o modelo constitucional, estarem sujeitos a controle interno e externo e à própria administração pública. A função dos órgãos de controle administrativo é garantir a legitimidade e a eficiência das ações e é imprescindível sua existência em todos os níveis federativos. No que tange ao controle externo, além daquele exercido pela sociedade civil, é atribuição do Poder Legislativo e do Judiciário o controle sobre atos do Executivo como forma de manter o equilíbrio entre os Poderes ou verificar a legalidade de determinado ato.

Arretche (1996) explica que a descentralização é indutora de maior democratização e eficiência das políticas públicas e pode ser conceituada por várias óticas:

- a) A transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito a funções públicas, do governo central para governos locais ou intermediários; para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado (Banco Mundial, 2002);
- b) As formas de descentralização não implicam necessariamente redução de concentração de decisões no nível federal, o que se aplica especialmente quando se trata da manutenção das decisões no nível federal e da implementação das políticas no nível local (Almeida, 2005, p. 52);
- c) Transferência de atribuições da entidade central a entidades regionalizadas e locais, sem que as mesmas detivessem poder decisório e autônomo (PINTO, 1985);
- d) Só existe descentralização quando a transferência de responsabilidades coexistir com a transferência de poder (LOBO, 1989);
- e) A descentralização efetiva de recursos impõe o deslocamento do fluxo de poder político, administrativo e tecnológico, desde certas unidades centrais a níveis periféricos, intermediários e locais; a descentralização é, assim, instrumento de reestruturação do poder, aproximando os problemas a instituições de nível intermediário e local, e transferindo-lhes a capacidade de tomar decisões (OMS, 1997).

Almeida (2005) destaca que o termo "descentralização" é usado indiferenciadamente para designar várias formas e graus de mudança no papel do governo central, como:

- a) Transferência de capacidades fiscais e decisórias sobre políticas para autoridades subnacionais;
- b) Transferência para esferas estaduais e municipais de governo de responsabilidades de implementação e gestão de políticas e programas definidos em âmbito federal;
- c) Deslocamento de atribuições do governo nacional para setores privado e não governamental (ALMEIDA, 2005, p. 52).

O atendimento socioeducativo, a partir da Constituição Federal (1988) é uma novidade institucional a ser assumida pelos municípios e uma necessidade de reconstrução da prática institucional para se adequar aos preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente e dos direitos humanos (CF, 1988, Art. 227, § 7°; ECA, 1990, Art. 88, Inc. III).

Não se deve confundir, entretanto, municipalização do atendimento com descentralização político-administrativa. A municipalização é mandamento de referência para as práticas de atendimento, exigindo que sejam prestadas dentro ou próximas dos limites geográficos dos municípios (EMERJ, 2007, p. 69).

No Distrito Federal, a descentralização⁷⁵ do antigo Complexo de Atendimento Juvenil Especializado (CAJE) para as Unidades de Internação⁷⁶ nas diversas Regiões Administrativas, tem objetivo de possibilitar implementação de novas contribuições teóricas e metodológicas resultantes do processo de execução da concepção iniciada com o Estatuto da Criança e do Adolescente, consubstanciadas no SINASE, e melhorar o atendimento aos jovens em cumprimento de medida socioeducativa privativa de liberdade.

Tais mudanças suscitam necessidade de observação e acompanhamento quanto à efetividade das aplicações dos princípios, diretrizes, dimensões, parâmetros do atendimento e

⁷⁵ Descentralização: parâmetro empreendido pela Constituição, considerando a necessidade de melhor realizar as funções administrativas, porém agora não mais sob a vertente política (constituciona l), mas sob a ótica administrativa (MARQUES, 2015).

⁷⁶ Unidades de Internação: Entende-se por unidade, a base física (prédio) necessária para a organização e o funcionamento de programa de atendimento (ECA, 1990). No DF são oito Unidades: Núcleo de Atendimento Integrado (NAI); Unidade de Internação de Planaltina (UIP); Unidade de Internação do Recanto das Emas (UNIRE); Unidade de Internação de Saída Sistemática (UNISS); Unidade de Internação de Santa Maria (UISM); Unidade de Internação São Sebastião (UISS); Unidade de Internação de São Sebastião (UIPSS); Unidade de Internação de Brazlândia (UIBRA). As Unidades de Atendimento Socioeducativo no DF contam com sedes próprias, próximas ao padrão arquitetônico estipulado pela Resolução nº 119/2006 do CONANDA, porém, carecem de estrutura mais apropriada e adequada às demandas apresentadas para a realidade do DF (PDASE, 2016, Art. 2º § 4º).

objetivos das medidas elencados pelo SINASE, destinados à promoção e eficácia das medidas socioeduducativas.

Quanto aos princípios, que atingem indiscriminadamente todas as medidas socioeducativas, tem-se:

Princípios do SINASE

- 1. Respeito aos direitos humanos: Liberdade, solidariedade, justiça social, honestidade, paz, responsabilidade e respeito à diversidade cultural, religiosa, étnico-racial, de gênero e orientação sexual, valores norteadores da construção coletiva dos direitos e responsabilidades.
- 2. Responsabilidade solidária da Família, Sociedade e Estado pela promoção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes: A sociedade e o poder público devem cuidar para que as famílias possam se organizar e se responsabilizar pelo cuidado e acompanhamento de seus adolescentes, evitando negação de seus direitos, principalmente quando se encontram em situação de cumprimento de medida socioeducativa.
- 3. Adolescente como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, sujeito de direitos e responsabilidades: Em nossa sociedade a adolescência é considerada como momento crucial do desenvolvimento humano, da constituição do sujeito em seu meio social e da construção de sua subjetividade.
- 4. Prioridade absoluta para a criança e o adolescente: Todos os direitos garantidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, ou seja, o direito à vida e à saúde; direito à liberdade, ao respeito e à dignidade; o direito à convivência familiar e comunitária; o direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, e o direito à profissionalização e proteção no trabalho, devem estar contemplados na elaboração das politicas públicas que envolvem adolescentes em conflito com a lei.
- 5. Legalidade: agentes públicos não podem suprimir direitos que não tenham sido objeto de restrição imposta por lei ou decisão proferida por juiz competente.
- 6. Respeito ao devido processo legal: deve haver a defesa intransigente do direito de liberdade do adolescente no processo judicial de apuração de sua responsabilidade.
- 7. Excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento: Toda medida socioeducativa, principalmente a de privação de liberdade, deve ser aplicada somente quando for imprescindível, nos exatos limites da lei e pelo menor tempo possível, pois, por melhor que sejam as condições da medida socioeducativa, ela implica em limitação de direitos, e sua pertinência e duração não devem ir além da responsabilização decorrente da decisão judicial que a impôs.
- 8. Incolumidade, integridade física e segurança: A figura central na garantia do direito à segurança e à integridade física e mental do adolescente privado de liberdade. O Poder Público tem a responsabilidade de adotar todas as medidas para que de fato tais garantias sejam respeitadas.
- 9. Respeito à capacidade do adolescente de cumprir a medida; às circunstâncias; à gravidade da infração e às necessidades pedagógicas do adolescente na escolha da medida, com preferência pelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares

- e comunitários. Dar o tratamento adequado e individualizado a cada adolescente a quem se atribua um ato infracional, bem como considerar as necessidades sociais, psicológicas e pedagógicas do adolescente.
- 10. Incompletude institucional, caracterizada pela utilização do máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes: Os programas de execução de atendimento socioeducativo deverão ser articulados com os demais serviços e programas que visem atender direitos dos adolescentes (saúde, defesa jurídica, trabalho, etc).
- 11. Garantia de atendimento especializado para adolescentes com deficiência: O adolescente deve receber tratamento que respeite as peculiaridades de sua condição, de modo a evitar que esteja em posição de risco e desvantagem no sistema socioeducativo (SINASE, 2006).

O SINASE estabelece ainda, que entidades de atendimento e programas que executam a internação provisória e as medidas socioeducativas de prestação de serviço à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação, deverão orientar e fundamentar a prática nas seguintes diretrizes:

Diretrizes do atendimento

- 1. Prevalência da ação socioeducativa sobre aspectos meramente sancionatórios;
- 2. Projeto político-pedagógico como ordenador de ação e gestão do atendimento socioeducativo;
- 3. Participação dos adolescentes na construção, monitoramento e avaliação das ações socioeducativas;
- 4. Respeito à singularidade do adolescente, presença educativa e exemplaridade como condições necessárias na ação socioeducativa;
- 5. Diretividade no processo socioeducativo;
- 6. Disciplina como meio para a realização da ação socioeducativa;
- 7. Exigência e compreensão enquanto elementos primordiais de reconhecimento e respeito ao adolescente durante o atendimento socioeducativo;
- 8. Respeito às aptidões do adolescente quando submetido à prestação de serviços à comunidade;
- 9. Dinâmica institucional garantindo a horizontalidade na socialização das informações e dos saberes entre equipe multiprofissional;

- 10. Organização espacial e funcional das entidades de atendimento socioeducativo como sinônimo de condições de vida e de possibilidades de desenvolvimento pessoal e social para o adolescente;
- 11. Diversidade étnico-racial, de gênero e sexual, norteadora da prática pedagógica;
- 12. Família e comunidade participando ativamente da experiência socioeducativa;
- 13. Formação continuada dos atores sociais (SINASE, 2006).

Para prática sólida, sustentável e garantista⁷⁷, o atendimento deve estruturar-se nos seguintes quesitos:

Dimensões básicas do atendimento

- 1. Espaço físico, infraestrutura e capacidade;
- 2. Desenvolvimento social e pessoal do adolescente;
- 3. Direitos humanos;
- 4. Acompanhamento técnico;
- 5. Recursos humanos;
- 6. Alianças estratégicas (SINASE, 2006).

Estruturados em oito eixos estratégicos, cada eixo prevê ações comuns a todos os programas que executam as medidas socioeducativas e as especificidades de cada uma delas:

Parâmetros do atendimento

- 1. Suporte institucional e pedagógico;
- 2. Diversidade étnico-racial e de gênero;
- 3. Cultura, esporte e lazer;

⁷⁷ Garantismo penal: modelo teórico-normativo neopositivista direcionado à prática judicial, fundamentado na defesa das regras do jogo processual penal como forma de tutela dos direitos fundamentais contra o poder punitivo (CARVALHO, 2013).

- 4. Saúde;
- 5. Escola;
- 6. Profissionalização/trabalho/previdência;
- 7. Família e comunidade;
- 8. Segurança (SINASE, 2006).

Cada um desses princípios, diretrizes e parâmetros deve estar claramente descrito na Proposta Político-Pedagógica (PPP) das entidades⁷⁸ ou programas que executam o atendimento socioeducativo⁷⁹. Esta é uma ferramenta importante à organização do trabalho e para assegurar o comprometimento de todos com as práticas, pois essa construção pressupõe a participação de toda comunidade socioeducativa.

Quanto aos objetivos das medidas socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente:

Objetivos das Medidas socioeducativas:

- 1. Responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando sua reparação;
- 2. Integração social do adolescente e garantia de seus direitos individuais e sociais por meio do cumprimento do seu Plano Individual de Atendimento PIA: e
- 3. Desaprovação da Conduta Infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observando os limites previstos em lei (ECA, 1990, Art. 112, § 2°).

As medidas socioeducativas, previsto no artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente têm caráter predominantemente pedagógico, preventivo, ressocializador, de

⁷⁸ Entidade de atendimento: pessoa jurídica de direito público ou privado que instala e mantém a unidade, os recursos humanos e materiais necessários ao desenvolvimento de programas de atendimento (ECA, 1990, Art. 112, § 5°).

⁷⁹ Atendimento socioeducativo: organização e funcionamento, por unidade, das condições necessárias para o cumprimento das medidas socioeducativas (ECA, 1990, Art. 112, §3°).

inclusão do adolescente na sociedade, em consonância aos princípios de respeito ao próximo, diferente das sanções penais, com caráter predominantemente retributivo⁸⁰ (ECA, 1990).

Por conseguinte, o Sistema de Garantia dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, além de procurar ilustrar o que está expresso no Estatuto da Criança e do Adolescente para efetivação dos direitos da população infanto-juvenil, elencando as responsabilidades de cada segmento, esclarece que, sem a integração e a devida articulação das políticas, não é possível efetivar os direitos das crianças e adolescentes.

Pretende-se, com essa articulação, evitar a fragmentação no atendimento à criança e ao adolescente. Deve existir um diálogo, uma conversa, para que haja atendimento integrado.

Para Inojosa (2001), a intersetorialidade ou transetorialidade é "expressão no campo das políticas públicas e das organizações, da transdisciplinaridade⁸¹ tal como tem sido discutida no campo do conhecimento científico". A autora define intersetorialidade como sinônimo de transetorialidade atribuindo a esta o conceito de articulação de saberes, conforme excerto a seguir:

A intersetorialidade pode ser compreendida enquanto "articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas" (INOJOSA, 2001, p. 105).

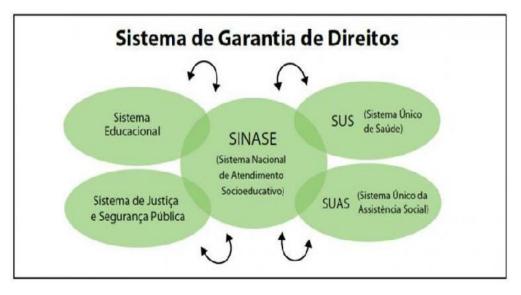
A articulação entre as diversas políticas deverá procurar reduzir as complexidades de atuação dos atores sociais envolvidos, possibilitando a construção de um sistema atuante relacionado aos adolescentes (CONANDA, 2006). Pode-se compreender essa articulação representada na ilustração seguinte:

⁸⁰ Caráter retributivo: Teoria retributiva ou absoluta – pena como retribuição do Estado pelo crime cometido contra a ordem coletiva (SARAIVA, 2002). O objetivo precípuo neste trabalho não é aprofundar conceitos doutrinários e jurisprudenciais acerca do tema, mas abordar a estrutura da política de atendimento.

⁸¹ Transdisciplinaridade: Extrapolação de campos disciplinares (BOURDIEU, 2004).

Organograma institucional do SINASE

Figura 8



Fonte: COSTA, 2006.

O SINASE institui que:

Art. 8° Os Planos de Atendimento Socioeducativos 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 n° 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

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 (BRASIL, LEI nº 12.594/12).

Nas políticas públicas, a intersetorialidade⁸² aparece como possibilidade de superação de práticas fragmentárias ou sobrepostas na relação com os usuários de serviços estatais, ou

-

⁸² Intersetorialidade: ações integradas entre os órgãos de segurança, saúde, educação, além da coresponsabilidade da família, sociedade e Estado (SINASE, Conceitos e Princípios, 2012).

mesmo de serviços ofertados por organizações privadas sob iniciativas da sociedade civil ou de fundações empresariais (BELLINI, 2014, p. 2).

Segundo Bellini:

A intersetorialidade pode ser apreendida por vários significados. Seja a integração de ações nos três níveis de governo com a sociedade civil organizada para a sua operacionalização, seja pela ampliação dos atores políticos, a quem compete sua formulação, acompanhamento da execução e controle social (BELLINI, 2014, p. 6).

Pereira (2001) afirma que o termo setor "é um arranjo técnico ou burocrático criado para facilitar a gestão das demandas que pululam no universo complexo da política social e nas arenas⁸³ de conflito que nesse universo se estabelecem".

Junqueira (2004), além de afirmar a finalidade da intersetorialidade como busca de soluções para a "complexidade da realidade social", também considera interesses distintos dos atores envolvidos na superação de problemas sociais. Nesta lógica a intersetorialidade se configura por ações e decisões compartilhadas, tanto em pesquisas para identificação das necessidades sociais, quanto no planejamento e avaliação das políticas públicas.

Outra conceituação atribui à intersetorialidade a tarefa de otimização de recursos públicos na operacionalização de soluções integradas aos problemas da realidade social (JUNQUEIRA, 2004). Nesse enfoque há aceitação de práticas intersetoriais sob a perspectiva da racionalidade⁸⁴ gerencial do Estado.

O trabalho em rede cria perspectiva de horizontalidade, sem haver hierarquização dos saberes ou áreas. A co-responsabilização da família⁸⁵ e sociedade está respaldada pela

⁸³ Arena: lugar onde acontece a disputa política (SECCHI, 2013).

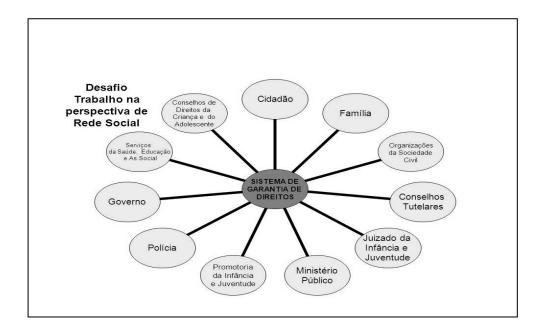
⁸⁴ Racionalidade: Adequação de meios e fins (SECCHI, 2013).

⁸⁵ A Constituição Federal de 1988, no artigo 226 outorgou à família o *status* de base da sociedade, observando o mesmo tratamento concedido nas convenções internacionais das quais o Brasil é signatário, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que dispõe que a família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado (artigo XVI. 3), conceito reproduzido no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 23.1), no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, (artigo 10.1), ambos de 1966, e também no preâmbulo da Convenção sobre os Direitos das

Constituição Federal de 1988, que preceitua o dispositivo da participação da população na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis dessa política de atendimento socioeducativo.

Trabalho na Perspectiva de Rede⁸⁶ Social

Figura 9



FONTE: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, SEDESE, 2011.

Para a política de atendimento ao jovem em conflito com a lei, o "apoio" preconiza ação integral que se sustenta em necessária afirmação que envolve diferentes sujeitos, diferentes instituições, diferentes práticas, diferentes tecnologias de atendimento e diferentes decisões. A família passa a ser parte integrante do contexto intersetorial dessa política e deve procurar romper com concepções ultrapassadas.

Crianças, de 1959. CF/1988: "Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado" (SILVA, 2014).

⁸⁶ Rede Temática (*issue network*): rede que se forma em torno de assunto específico (*issue*), no interior de área de política pública; Rede de políticas públicas (*policy network*): estrutura de interações, predominantemente informais e não hierárquicas, entre atores públicos e privados envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas. Uma rede de políticas públicas também pode ser considerada uma modalidade específica de organização de atores públicos e privados dentro de uma área de políticas públicas (SECCHI, 2013).

Em estudos sobre a importância do núcleo familiar em processos de vulnerabilidade, Belline (2014) enfatiza que essa situação provoca novamente a reflexão de que as ações intersetoriais contribuem para o atendimento integral dos sujeitos. A inexistência de ações intersetoriais reitera a omissão ou o pouco investimento nos direitos dessa população relegada à institucionalização.

Tais afirmativas reiteram a importância de seguir adensando estudos sobre a intersetorialidade; como vem se configurando seus resultados e, finalmente, confirmar que a intersetorialidade entre as políticas públicas, no seu produto final, garante direitos.

A seguir, serão apresentados conceitos voltados à compreensão e estruturação do ciclo de política (*policy cycle*), conjunto dos processos que compõem uma política, da identificação do problema à avaliação.

2.2 O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

O conjunto dos processos que compõem uma política é denominado ciclo de políticas ⁸⁷ públicas. Entende-se então, que o ciclo de políticas públicas considera todas as etapas que envolvem uma política, desde a identificação de certa questão como um problema social que deverá ser solucionado pelo Poder Público, passando pela decisão de como o problema deverá ser tratado política e administrativamente, até chegar à efetivação de ações para atuar com o objetivo de enfrentar o problema e transformar a realidade. Exemplifica-se o ciclo na figura abaixo:

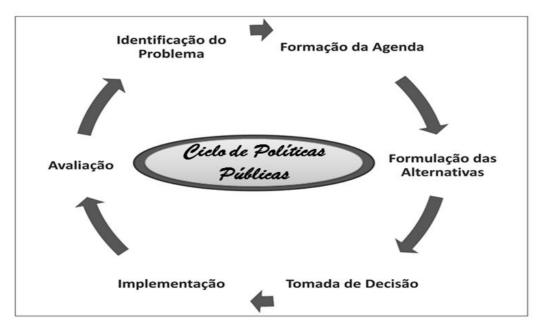
Também é conhecido como processo de política pública (policy-making process) (SECCHI, 2013).

_

⁸⁷ Ciclo de Políticas Públicas (*policy cycle*): esquema interpretativo derivado da teoria dos sistemas que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção da política pública.

O Ciclo da Política Pública

Figura 10



Fonte: SECCHI, 2010

O ciclo de política traz grande utilidade para efeitos de organizar ideias, fazendo com que a complexidade de uma política pública seja simplificada, além de ajudar políticos, administradores e pesquisadores a criar referencial comparativo para casos heterogêneos. (SECCHI, 2010).

Segundo Secchi (2013), o processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) ou ciclo, é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes.

Apesar da utilidade, o ciclo de políticas públicas raramente reflete a dinâmica real ou vida de uma política pública, pois as sequências se alternam. Wildavsky (1979) explica que em alguns contextos a identificação do problema está mais relacionada ao fim do processo que ao início, e as fases de avaliação geralmente acontecem antes do desfecho do problema.

A seguir, as fases do ciclo de política pública.

2.2.1 Identificação do Problema

A identificação do problema trata da discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública (SECCHI, 2013).

A fase da identificação tem origem a partir do momento em que a coletividade passa a enfrentar desconforto em relação a aspectos da realidade. São percebidos sintomas, mas sem que sejam relacionados direta e amplamente com causa específica. Os processos políticos têm origem em eventos como desastres naturais, atividades de movimentos sociais que defendem determinados interesses, questões de saúde pública, questões educacionais (FREITAS 2013).

A configuração de um problema normalmente ocorre quando há dissonância entre uma realidade existente e outra que a coletividade julga como melhor ou mais adequada para atender às suas necessidades. Contudo, isso ainda não é suficiente para que o problema seja transformado em política pública. Uma política pública normalmente demanda níveis de mobilização suficientes para pressionar os poderes públicos a passarem a envidar esforços e alocar recursos para resolver a situação-problema. Isso passa em geral, pela mobilização da imprensa, pela ação de *lobbies*⁸⁸, pela intervenção de partidos políticos (FREITAS 2013).

Quanto à identificação do problema, Frey explica:

No que tange à fase da percepção e definição de problemas, o que interessa ao analista de políticas públicas é a questão de como *policy issues*⁸⁹ vêm se mostrando apropriados para tratamento político e, consequentemente acabam gerando um *policy cycle*. Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos, ou pela administração pública (FREY, 2000, p. 227).

⁸⁸ *Lobby*: palavra de origem inglesa que etimologicamente designa o salão de entrada de edifícios. Mas o substantivo tornou-se verbo, e a palavra saltou do léxico da arquitetura para o jargão da política, para referir-se à atuação de representantes de interesses (os "lobistas") que, para apresentar seus pleitos, esperavam a passagem de tomadores de decisões políticas pelo salão de entrada dos edifícios onde eles se hospedavam ou trabalhavam (MANCUSO, 2007).

⁸⁹ Policy Issue: Orientação para um assunto específico (SECCHI, 2013).

A mídia e outras formas da comunicação política e social frequentemente contribuem para que seja atribuída relevância política a determinados problemas. Nesse estágio se dá a percepção coletiva de que existe um problema que exige intervenção do poder público para auxiliar na sua solução.

Frey ilustra a fase da identificação do problema:

Problemas, do ponto de vista analítico, só se transformam em problemas de *policy*, a partir do momento que adquirem relevância de ação do ponto de vista político e administrativo. Somente a convicção de que um problema social precisa ser dominado política e administrativamente o transforma em um problema de *policy* (FREY, 2000, p. 227).

Além do mais, é importante considerar a maneira como os problemas foram definidos, sendo isso, posteriormente, de fundamental importância para a proposição de soluções na fase da elaboração dos programas. (FREY, 2000, p. 227).

O problema que norteou a propositura da política pública do SINASE concentrou-se em tema que mobilizou a opinião pública, a mídia e diversos segmentos da sociedade brasileira, que foi: "o que devia ser feito no enfrentamento de situações de violência que envolvesse adolescentes enquanto autores de ato infracional ou vítimas de violação de direitos no cumprimento de medidas socioeducativas" (SINASE, 2006, p. 13).

No Brasil, o problema do "menor infrator" há muito já havia adquirido dimensão política. Então, norteando-se pela Declaração Universal dos Direitos das Crianças e o advento de novo panorama social e jurídico da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, respectivamente, pois não se tratava mais de simplesmente manter os jovens encarcerados de forma apenas repressiva, quando do cumprimento de atos ilícitos, mas sim de intervir, educando e corrigindo-os para que pudessem ter a oportunidade de reinserção na sociedade, as organizações mobilizaram a sociedade e a área jurídica para a reforma no plano legal relativo ao trato de jovens autores de atos infracionais.

O problema passou, então, a fazer parte da agenda de prioridades governamentais. É a respeito do que se verá a seguir.

2.2.1.1. Formação da Agenda

O segundo ponto refere-se à formação da agenda, compreendido como um conjunto de problemas entendidos como relevantes e que naquele momento temporal merece preocupação e cuidado do ator da política pública.

Nessa fase, os principais atores do sistema político-administrativo envolvidos com a busca de soluções para a situação-problema procuram identificar estratégias gerais para enfrentamento e fontes de competências e recursos a serem mobilizados para delineamento de alternativas iniciais.

Nesse ponto, Frey esclarece:

Somente na fase *agenda setting*⁹⁰se decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso não obstante a sua relevância de ação. Para poder tomar essa decisão, é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política. Isso não exige necessariamente uma tematização pública dos projetos [Prittwitz, 1994, p. 58], mas pelo menos é conveniente o envolvimento dos relevantes atores políticos (FREY, 2000, p. 227).

Agentes políticos e organizações não governamentais são alguns dos atores que se preocupam em identificar problemas públicos, nesta fase (SECCHI, 2013).

Para a política do Sinase, processos de discussão foram realizados desde 1999, de forma participativa, mediante reuniões técnicas, encontros descentralizados, audiências públicas e contribuições dos órgãos do Sistema de Justiça, refletindo sobre o pensamento dos diferentes atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente – SGD⁹¹, na

⁹⁰ Agenda Setting: estudos para a relação entre a formação da agenda de políticas públicas, como ela é definida, quais temas são considerados (COBB e ELDER, 1971).

⁹¹ SGDCA - Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente - se consolidou em 2006, inspirado no Estatuto da Criança e do Adolescente, por meio da Resolução 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) (www.infanciaejuventude Acesso: Setembro, 2017).

busca de alternativas de solução para implantação de políticas de proteção integral, chegando ao consenso da necessidade da formulação de institutos normativos que positivassem os direitos e garantissem as conquistas necessárias ao tratamento do adolescente em medida socioeducativa (SINASE, 2006).

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), responsável por deliberar sobre a política de atenção à infância e adolescência, durante o ano de 2002, em conjunto com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH/ SPDCA), a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP) e o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente (FONACRIAD), realizaram encontros estaduais, regionais e um encontro nacional com juízes, promotores de justiça, conselheiros de direitos, técnicos e gestores de entidades e programas de atendimento socioeducativo, com objetivo de debater e avaliar proposta de lei para elaboração de parâmetros e diretrizes voltados à execução de medidas socioeducativas (SINASE, 2006).

Assim, com base nos princípios da cidadania⁹² e da Doutrina da Proteção Integral (DPI) da criança e do adolescente, caminhava-se para a propositura de uma política específica de aplicação de medida socioeducativa ao adolescente em conflito com a lei.

2.2.1.2 Formulação de Alternativas

O terceiro item, a formulação de alternativas, segundo Schattschneider "é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder" (SECCHI, 2013; SCHATTSCHNEIDER, 1960, p. 68).

_

⁹² Cidadania: A partir da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), crianças e adolescentes devem ser consideradas sujeitos de direitos. Além dos direitos fundamentais inerentes a toda pessoa, são portadores de direitos especiais em razão da sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. A cidadania de crianças e adolescentes é cidadania especial que requer desafios próprios, sendo preciso superar a visão já enraizada na sociedade de que criança e adolescente são cidadãos pela metade (PROMENINO, 2017).

Depois de identificados e mobilizados os principais atores, são iniciadas atividades com vistas a obter conhecimento mais profundo sobre aspectos técnicos necessários para levar em frente a concepção da política pública.

Sobre a formulação de alternativas, Frey explica que:

Na fase de elaboração de programas e de decisão é preciso escolher a mais apropriada entre as várias alternativas de ação. Normalmente precedem ao ato de decisão propriamente dito processos de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração. Em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um programa de compromisso negociado já antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes. Decisões verdadeiras, isto é, escolhas entre várias alternativas de ação, são raras exceções nesta fase do ciclo político (FREY, 2000, p.227-228).

Secchi (2013) esclarece que a etapa de construção de alternativas é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos, ou seja, o mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos.

Em fevereiro de 2004 deu-se a sistematização e organização da proposta do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo-SINASE, "documento que visa promover ação educativa no atendimento ao adolescente que cumpre medida socioeducativa, sejam aquelas em meio aberto ou restritivas de liberdade." (BRAZ, 2001).

. Em novembro do mesmo ano promoveu-se diálogo nacional e discutiram a proposta do documento para transformá-lo na Resolução 119 do CONANDA que se constituiria em guia de implantação das medidas socioeducativas.

2.2.1.3 Tomada de Decisão

O quarto item que compõe o ciclo de política pública, a tomada de decisão, é visto como a etapa que sucede a formulação de alternativas e de solução. Ela representa o momento

em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitados. (SECCHI, 2010).

Na consecução da materialização do instrumento normativo da política de socioeducação, o Projeto de Lei elaborado em parceira com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), com contribuições de todos os estados e de entidades da sociedade civil, visou aprovar a padronização em nível nacional dos procedimentos de aplicação das medidas direcionadas aos adolescentes em conflito com a lei, assim como suas execuções, principalmente nas unidades de privação de liberdade. Esse PL tratava de trazer à tona um conjunto de normas que estabelecesse claramente, entre outras coisas, os parâmetros de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei e as responsabilidades das três esferas de governo na aplicação de medidas socioeducativas.

No ano de 2006, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA publicou a Resolução nº 119, que estabeleceu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, aprovada pelos integrantes da Comissão Especial de Atendimento Socioeducativo da Câmara dos Deputados, no ano seguinte, que deram parecer favorável à aprovação do Projeto de Lei (PL) 1627/07, encaminhado pelo governo Federal, que regulamentava a aplicação de medidas socioeducativas e o SINASE⁹³ (SDH/BR, 2009).

A Resolução nº 119/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente era composta de seis artigos e trazia, nos primeiros quatro artigos redação da aprovação do sistema:

Artigo 1° - Aprovar o Sistema de Atendimento Sócio Educativo – Sinase.

⁹³ SINASE/RES.N° 119/CONANDA: O documento está organizado em nove capítulos. O primeiro capítulo, marco situacional, corresponde a breve análise das realidades sobre a adolescência, com foco no adolescente em

marco situacional, corresponde a breve análise das realidades sobre a adolescência, com foco no adolescente em conflito com a lei, e das medidas socioeducativas no Brasil, com ênfase para as privativas de liberdade. O segundo capítulo trata do conceito e integração das políticas públicas. O terceiro trata dos princípios e marco legal do SINASE. O quarto contempla a organização do Sistema. O quinto capítulo trata da gestão dos programas. O sexto apresenta os parâmetros da gestão pedagógica no atendimento socioeducativo. O sétimo trata dos parâmetros arquitetônicos para os programas socioeducativos; o oitavo, da gestão do sistema e financiamento, e o último, do monitoramento e avaliação. O anexo apresenta o detalhamento técnico das normas, definições e etapas para elaboração de projetos arquitetônicos e complementares das Unidades de atendimento socioeducativo de internação e internação provisória (SINASE, 2006).

Artigo 2° - O Sinase constitui-se de uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei; se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais.

Artigo 3° - O Sinase é um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medidas socioeducativas.

Artigo 4° - O Sinase inclui os sistemas nacional, estadual, Distrital e Municipal, bem como todas as políticas, planos e programas específicos de atenção ao adolescente em conflito com a lei (CONANDA, 2006).

Na política de atendimento ao adolescente infrator a preocupação se dá no sentido de promover a articulação de setores, políticas e normas regulamentadoras para a total proteção e promoção dos direitos de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

Nesse sentido, com agenda política instalada por comissão, em agosto de 2008, realizaram-se audiências públicas com especialistas de diversas áreas inseridos no campo do Judiciário, dos Direitos Humanos e da sociedade civil, para a discussão do Projeto de Lei que resultou em posterior aprovação da Lei Federal.

Para isso, foram encaminhadas ao Congresso Nacional propostas para complementar e instituir o Sistema Nacional, que tramitaram durante seis anos e deram origem à Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Esse marco legal inaugurou nova política de atenção ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa no território brasileiro.

A Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012 representa avanço para o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, pois institui o sistema de atendimento socioeducativo; amplia as políticas públicas, institui a obrigatoriedade da elaboração de planos e programas setoriais específicos, possibilita a ampliação dos investimentos financeiros; fomenta aplicação dos recursos dos Fundos da Criança e do Adolescente e consolida as Redes de Garantia de Direitos.

A seguir, a fase de implementação da política.

2.2.1.4 Implementação

A fase de implementação da política pública é a que sucede à tomada de decisão e antecede os primeiros esforços avaliativos. Esta fase é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações (SECCHI, 2010).

Com relação a este momento, Frey diz que:

A implementação de políticas pode ser considerada aquela fase do poli cycle cuja encomenda de ação é estipulada na fase precedente à formulação das políticas e a qual, por sua vez, produz do mesmo modo determinados resultados e impactos de policy [Windhoff-Héritier, 1987, p. 86]. O interesse da policy analysis nesta fase se refere particularmente ao fato de que, muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação. No que tange à análise dos processos de implementação, pode-se discernir as abordagens, cujo objetivo principal é a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas, daquelas cuja análise é direcionada para as estruturas político-administrativas e à atuação dos atores envolvidos. No primeiro caso, tem-se em vista, antes de mais nada, o conteúdo dos programas e planos. Comparando os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados alcançados, examina-se até que ponto a encomenda de ação foi cumprida e quais as causas de eventuais déficits de implementação. No segundo caso, o que está em primeiro plano é o processo de implementação, isto é, a descrição do como, e a explicação do porquê (FREY, 2000, p.228).

Nessa fase são definidas as bases legais de sustentação da política pública. O próximo passo é o desenvolvimento de plano tático para, com base no plano estratégico, viabilizar a operacionalização da política com vistas à produção de resultados concretos à coletividade destinatária (Freitas 2013).

Quanto à implementação da política do SINASE, a Constituição Federal determina que a competência da União se restrinja à coordenação nacional e a formulação de regras gerais do atendimento, enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão gerenciar, coordenar e executar programas de atendimento no âmbito de suas competências.

O Art. 19 da Lei 12.594/2012 regulamenta os programas de execução de medidas socioeducativas destinadas ao atendimento dos adolescentes autores de ato infracional em cumprimento de medida judicial socioeducativa, aplicada na forma da lei, em decorrência de procedimento apuratório, em que se assegure o respeito estrito ao princípio constitucional do devido processo legal (CONANDA, Res. 113, 2006):

Art. 19. É instituído o Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo, com os seguintes objetivos:

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 (SINASE, 2012).

Existem dois modelos básicos de implementação de políticas públicas. Segundo Sabatier (1986), o primeiro modelo é o *top-down* (de cima para baixo), caracterizado pela separação entre o momento de tomada de decisão e implementação em fases consecutivas. Neste modelo os tomadores de decisão (políticos) são separados dos implementadores (administração).

O *top down* separa o processo de formulação da implementação e considera que as ações dos indivíduos ou grupos são direcionadas à consecução de objetivos previamente definidos por decisões políticas (HILL, 2007). Esse modelo baseia-se na hierarquia entre política e administração, focando os aspectos de controle.

Sobre esse modelo, Secchi explica:

O modelo *top-down* de implementação parte de visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos. Esse modelo também é visualizado como estratégia da classe política para "lavar as mãos" em relação aos problemas de implementação: se as políticas, os programas e as ações estão bem planejados, com objetivos claros e coerentes, então

uma má implementação é resultado de falhas dos agentes (por exemplo, policiais, professores, médicos). Esse processo de culpa é conhecido na literatura política como *blame shifting*, ou deslocamento de culpa (SECCHI, 2010, p. 46-47).

Isto quer dizer que a análise realizada apenas pelo modelo top-down considera a política pública como processo racional e controlável, ou seja, um problema é reconhecido, em seguida são traçadas políticas e, por fim, estas são executadas. Reconhecendo os problemas sociais com a lógica da causalidade e imprimindo uma lógica de racionalização dos problemas sociais. A partir dessa visão não se teria espaço para a discricionariedade por parte dos implementadores (ADAMI e BAUER, 2013).

O modelo *bottom-up* considera a implementação como processo de interação entre atores e órgãos. Hill afirma que a análise por meio desse modelo ocorre "perto do chão":

É necessário afastar-se da visão normativa administrativa, ou gerencial, sobre como o processo deveria ser e tentar encontrar a conceptualização que melhor reflita a complexidade e a dinâmica das interações entre indivíduos e grupos que buscam implementar as políticas, aqueles de quem as políticas dependem e aqueles cujos interesses são afetados pela proposta de mudança (HILL, 2007, p. 73).

De acordo com Rodrigues, se se quiser compreender porque políticas e instituições funcionam ou falham, precisa-se penetrar no que essas entidades realmente são, não se limitando a apenas perceber como elas estão constituídas formalmente (RODRIGUES, 2008, p. 119).

O modelo bottom-up tem em vista que a fase da implementação não é simplesmente a execução tal qual foi planejado em fase anterior. Em decorrência das complexidades dos problemas sociais, do contexto em que se estabelecem, e da diversidade das interações entre os agentes implementadores, é impossível que um plano, mesmo que bem elaborado, seja posto em prática no mesmo formato em que foi pensando a princípio, antes do enfrentamento do problema em si.

O modelo de análise que assume a implementação como mero executar das diretrizes da formulação considera que a fase de planejamento é isenta de problemas. No entanto, a

teoria sobre as políticas públicas indica que o planejamento não dá conta de prever e antecipar as singularidades do processo de implementação (SAASA, 2006; SILVA, 2000).

O modelo *bottom-up* é caracterizado por maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas. Os implementadores têm maior participação no escrutínio do problema e na prospecção de soluções durante a implementação, e, posteriormente, os tomadores de decisão legitimam as práticas já experimentadas. A implementação é predominantemente avaliada pelos resultados alcançados posteriormente, ao invés de ser avaliação com base na obediência cega a prescrições (SECCHI, 2010).

Secchi explica ainda que:

Nesse modelo, o formato que a política pública adquiriu após a tomada de decisão não é definitivo, e a política pública é modificável por aqueles que a implementam no dia a dia. Em poucas palavras, existe maior discricionariedade por parte dos gestores e burocratas. Esse papel de remodelação da política pública por aqueles que a implementam não é entendido como um desvirtuamento, mas sim como necessidade daquele que se deparar com os problemas práticos de implementação (SECCHI, 2013, p. 48).

Quanto à discricionariedade, o Sinase a aponta como diretriz da política de atendimento socioeducativo, quando diz que existe a "necessidade de se construir parâmetros mais objetivos e procedimentos mais justos que evitem ou limitem a discricionariedade" (BRASIL 2012, p. 13).

Segundo Menicucci (2010), a discricionariedade dos funcionários⁹⁴ de base não significa que eles não estejam sujeitos a regras e normas, mas que, diante da complexidade do trabalho de atendimento e da necessidade de lidar com situações imprevistas, eles tendem a seguir as regras de forma seletiva e interpretada por suas próprias convicções:

-

⁹⁴ Funcionários: a política de atendimento socioeducativo é executada por diversos profissionais na unidade de internação (como psicólogos, pedagogos, advogados, profissionais da área da saúde etc.) (ADAMI e BAUER, 2013).

Com muitas obrigações a cumprir e poucos recursos para viabilizá-las, os funcionários tenderão a eleger suas prioridades. A discricionariedade é facilitada, ainda, pelo fato de que a supervisão das regras advindas dos órgãos superiores é algo muito complicado. Até porque estas regras costumam ser volumosas e contraditórias, fazendo com que o seu cumprimento tenha que ser exigido seletivamente (MENICUCCI, 2010, p. 49).

A discricionariedade⁹⁵ é ponto-chave no atendimento socioeducativo. Barbosa (2008) e Menicucci (2010) afirmam que o atendimento na medida socioeducativa de privação de liberdade contempla lógicas duais: punição e ressocialização ou lógica da segurança e lógica pedagógica.

Embora o adolescente perca sua liberdade em decorrência da sanção ao ato infracional, ele deixa de ser tratado punitivamente. Passa a ser considerado um indivíduo singular e, durante sua trajetória, terá um Plano Individual de Atendimento (PIA)⁹⁶. Esse tratamento individual é prerrogativa de atuação da diretriz nacional da política e das normativas estaduais, que destacam a necessidade de fazer a política por meio da interação⁹⁷ com o adolescente. Para diferenciá-lo, inclusive do adulto que cumpre pena nas prisões comuns (ADAMI e BAUER, 2013, p. 13).

Conforme Secchi (2013), outra diferença importante entre os modelos *top-down* e *bottom-up*, é que servem também como indicativo para a pesquisa sobre implementação. O pesquisador, observando a implementação a partir da perspectiva *top-down* dará atenção inicial aos documentos que formalizam os detalhes da política pública (objetivos, elementos punitivos ou de recompensa, delimitações do grupo de destinatários, etc.), para então verificar, em campo, as falhas de implementação.

Noutro lado, o pesquisador, usando a perspectiva *bottom-up*, parte da observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada na prática; das estratégias dos

⁹⁵Discricionariedade: liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei (MEIRELLES, 2006). Na aplicação das medidas socioeducativas, a discricionariedade deve ser observada pelos valores individuais e institucionais do contexto em que as medidas socioeducativas se desenvolvem e a visão que os atores têm dessa prática (Méier e O'toole, 2006).

⁹⁶ PIA[:] Plano Individual de Atendimento - instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente (SINASE, 2012, Art. 52).

⁹⁷ A interação trata da necessidade de haver uma relação entre o executor da política e o destinatário para o seu funcionamento (NOGUEIRA, 1998).

implementadores, das artimanhas dos *policy makers*⁹⁸, dos problemas e obstáculos práticos, para então verificar como a política pública deveria ser, ase para se entender os porquês das desconexões e tentar compreender como o processo de elaboração da política pública chegou a imprecisões prescritivas (SECCHI, 2013).

2.2.1.5 Avaliação

O outro ponto é a avaliação da política pública, sendo esse um "processo de julgamentos sobre a validade⁹⁹ de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática" (ANDERSON, 1979, p. 711).

Considerando essa definição, tem-se a distinção entre avaliação *ex ante* (anterior à implementação) e a avaliação *ex post* (posterior à implementação). Existe ainda a avaliação *in itinere*, também conhecida como avaliação formativa ou monitoramento, que ocorre durante o processo de implementação para fins de ajustes imediatos (COSTA e CASTANHAR, 2003).

Com relação à avaliação de política pública Frey diz (2000):

Na fase da avaliação de políticas e da correção de ação (*evaluation*), apreciam-se os programas já implementados no tocante aos impactos efetivos. Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir conseqüências para ações e programas futuros. A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior. Com isso, a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública, o que Prittwitz denominou como aprendizagem política (FREY, 2000, p. 228).

⁹⁹ Validade (Indicadores de Resultado): qualidade necessária para um indicador em um sistema de avaliação; o indicador deve retratar o fenômeno que se está estudando. As qualidades necessárias do indicador de qualidade, são, respectivamente: Validade, Confiabilidade, Simplicidade, Acessibilidade e Estabilidade (Manual de Auditoria Operacional – TCU, 2010).

⁹⁸Policymakers (fazedores de política pública): atores que protagonizam a elaboração de uma política pública (SECCHI, 2013, p. 156).

O conceito *ex-post* passa pela avaliação¹⁰⁰ objetiva e subjetiva, feitas a partir dos graus de alcançadas metas, calculados pelos seus respectivos indicadores que podem ser tanto quantitativos quanto qualitativos. Como exemplo, no caso do SINASE, a não observância do quantitativo ideal de jovens por unidade de internação, por exemplo, é um resultado que indica não estar havendo eficácia quanto ao alcance do objetivo proposto em relação ao número de internos nas respectivas unidades de internação (SECCHI, 2013)

Além do caráter de mensuração objetiva de resultados, a avaliação possui também aspectos qualitativos, constituindo-se em um julgamento sobre o valor das intervenções governamentais por parte dos avaliadores internos ou externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários. A decisão de aplicar recursos públicos em uma ação pressupõe a atribuição de valor e legitimidade aos seus objetivos, e a avaliação deve verificar o cumprimento das metas estabelecidas (CUNHA, 2006).

A avaliação está relacionada a questões de efetividade, eficiência, *accountability*¹⁰¹ e desempenho da gestão pública, já que estes estudos constituem-se em ferramenta para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas. As avaliações de políticas e programas permitem que formuladores e implementadores tomem suas decisões com maior conhecimento, maximizando o resultado do gasto público¹⁰², identificando êxitos e superando pontos de estrangulamento (COSTA, 2006).

¹⁰⁰ Avaliação: Além do caráter de mensuração objetiva de resultados, a avaliação possui também aspectos qualitativos, constituindo-se em um julgamento sobre o valor das intervenções governamentais por parte dos avaliadores internos ou externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários (CUNHA, 2006).

¹⁰¹ Accountability: termo em inglês que corresponde à capacidade de imprimir transparência, controlar e responsabilizar o agente por suas ações e omissões (SECCHI, 20013).

¹⁰² Gasto Público/Financiamento do Sistema Socioeducativo: Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990, Art. 3°, IV; Art. 3°, IX; Art. 88, IV; Art. 7°; Art. 26, I, V; Art. 27; Capítulo VII), a política de atendimento de aplicação das medidas socioeducativas deve obedecer princípios como a criação e manutenção (política e econômica) dos programas; ação integrada dos atores da rede de garantia de direitos e da União, dos estados, Distrito Federal e municípios; a participação social no controle e na fiscalização das ações por meio dos Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares, do Estado (Ministério Público, Varas da Infância,etc.) e da sociedade em geral. O financiamento dessa política segue o princípio da descentralização político administrativa, sendo co-responsabilidade da União, estados, Distrito Federal e municípios. De acordo com a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, crianças e adolescentes são prioridade absoluta, e para eles deve haver a destinação privilegiada de recursos públicos, o que inclui programas de atendimento das medidas socioeducativas. A existência de previsão de recursos para manutenção, provisão e garantia de mínimo institucional é de responsabilidade das três esferas de governo. O "ciclo orçamentário" se inicia com a lei do Plano Plurianual (PPA), que deve ser composto no primeiro ano de governo e começa a vigorar no segundo. O Plano Plurianual ou Plano Orçamentário Plurianual apresenta os Programas de Trabalho para os quatro anos de mandato do Executivo. Concomitante, os Conselhos de Direito devem deliberar sobre a política de atendimento em prazo hábil para que as metas preestabelecidas sejam incluídas no Projeto de Lei do PPA. O PPA subsidia e norteia as Leis Orçamentárias Anuais, com datas específicas por esfera de governo.

Segundo Frey (2000), processos de aprendizagem política e administrativa encontramse em todas as fases do ciclo político, ou seja, o controle de impacto não tem que ser realizado exclusivamente no final do processo político, mas pode – ou até deve – acompanhar as diversas fases do processo, conduzir a adaptações permanentes do programa e, com isso, propiciar reformulação contínua da política.

Vale assinalar que o modelo heurístico¹⁰³ do *policy cycle* é um tipo puro idealizador do processo político, na prática dificilmente este se dá de pleno acordo com o modelo. Mas o fato de os processos políticos reais não corresponderem ao modelo teórico não indica necessariamente que o modelo seja inadequado para a explicação desses processos, mas sublinham-se o seu caráter enquanto instrumento de análise.

O *policy cycle* fornece o quadro de referência para a análise processual. Ao atribuir funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo, obtem-se, mediante a comparação dos processos reais com o tipo puro, pontos de referência que nos fornecem pistas às possíveis causas dos *déficits* do processo de resolução de problema. (FREY, 2000).

A política pública deve ser analisada considerando seu ciclo de formação, pois a partir de sua análise torna-se possível tecer críticas mais pontuais que poderão trazer soluções para possíveis problemas estruturais. A partir da identificação de cada etapa da política pública do sistema de atendimento socioeducativo, torna-se possível compreender e analisar a efetividade da referida política, buscando-se uma conclusão sobre a eficácia e eficiência do modelo de atendimento proposto (COUTO, 2006).

Há também a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), também anual, encaminhada à apreciação do Poder Legislativo, pelo Poder Executivo. Geralmente até o dia 15 de abril de cada ano. Intervenções para assegurar recursos é feita pela atuação do Ministério Público, dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente para assegurar Plano de Ação com as devidas prioridades, além de deliberar acerca dos recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, assegurando a inclusão no Projeto de LDO. Por se tratar de política com co-responsabilidades nas três esferas de Governo, é fundamental a previsão legal e de fluxos para o repasse de recursos entre as esferas, como acessar tais recursos, e quais os mecanismos utilizados (Repasse Fundo a Fundo; Convênios; Remuneração por Serviços Prestados). Fundo para Infância e Adolescência – FIA: Fundo para Infância e Adolescência - FIA, tem por sustentação legal o art. 88, inciso IV do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Constitui-se num Fundo Especial, conforme preceitua a Lei Federal 4320/64, art. 71, sendo "produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação" (Fonte: http://www.conselhodacrianca.gov.br/sistemas-efundos Acesso: Setembro, 2017).

¹⁰³Heurística: modelo que serve para observação dos fatos. Dicionário *on line* de Português. Disponível em: www.dicio.com.br. Acesso: 19 de julho, 2017.

Os esforços de avaliação podem receber diferentes conotações¹⁰⁴. Uma avaliação de conotação política (ora trabalhada) vai prestar atenção em aspectos da percepção dos destinatários da política pública, à legitimidade do processo de elaboração, à participação dos atores nas etapas de construção e implementação e nos resultados gerados (SUBIRATS, 1989).

Os indicadores de resultado são relacionados aos efeitos da política pública sobre os *policytakers*¹⁰⁵ e à capacidade de resolucação ou mitigação do problema para o qual havia sido elaborada. Os padrões ou parâmetros¹⁰⁶ deverão fornecer referência comparativa aos indicadores, a avaliação da política pública pode levar, entre outros aspectos, à reestruturação de aspectos práticos da política pública, nos casos em que as adversidades de implementação existem (SECCI, 2013).

O Sinase prevê instituição e manutenção permanente de processo de avaliação dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo, seus planos, entidades e programas:

DA AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

- Art. 18. A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, realizará avaliações periódicas da implementação dos Planos de Atendimento Socioeducativo em intervalos não superiores a 3 (três) anos.
- § 1º O objetivo da avaliação é verificar o cumprimento das metas estabelecidas e elaborar recomendações aos gestores e operadores dos Sistemas.
- § 2º O processo de avaliação deverá contar com a participação de representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Conselhos Tutelares, na forma a ser definida em regulamento.
- § 3º A primeira avaliação do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo realizar-se-á no terceiro ano de vigência desta Lei, cabendo ao Poder Legislativo federal acompanhar o trabalho por meio de suas comissões temáticas pertinentes.
- Art. 19. É instituído o Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo, com os seguintes objetivos:
- I contribuir para a organização da rede de atendimento socioeducativo;
- II assegurar conhecimento rigoroso sobre as ações do atendimento socioeducativo e seus resultados;

_

¹⁰⁴ Conotações: Jurídica ou legal, conotação técnica ou gerencial, ou conotação política (SUBIRATS, 1989).

¹⁰⁵ *Policytakers:* destinatários de uma política pública; atores para os quais a política pública foi elaborada (SECCHI, 2013).

¹⁰⁶ Padrões: podem ser - absolutos; históricos e normativos (SECCHI, 2013).

- III promover a melhora da qualidade da gestão e do atendimento socioeducativo; e
- IV disponibilizar informações sobre o atendimento socioeducativo.
- § 1º A avaliação abrangerá, no mínimo, a gestão, as entidades de atendimento, os programas e os resultados da execução das medidas socioeducativas.
- § 2º Ao final da avaliação, será elaborado relatório contendo histórico e diagnóstico da situação, as recomendações e os prazos para que essas sejam cumpridas, além de outros elementos a serem definidos em regulamento.
- § 3º O relatório da avaliação deverá ser encaminhado aos respectivos Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e ao Ministério Público.
- § 4º Os gestores e entidades têm o dever de colaborar com o processo de avaliação, facilitando o acesso às suas instalações, à documentação e a todos os elementos necessários ao seu efetivo cumprimento.
- § 5º O acompanhamento tem por objetivo verificar o cumprimento das metas dos Planos de Atendimento Socioeducativo.
- Art. 20. O Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento da Gestão do Atendimento Socioeducativo assegurará, na metodologia a ser empregada:
- I a realização da autoavaliação dos gestores e das instituições de atendimento;
- II a avaliação institucional externa, contemplando a análise global e integrada das instalações físicas, relações institucionais, compromisso social, atividades e finalidades das instituições de atendimento e seus programas;
- III o respeito à identidade e à diversidade de entidades e programas;
- IV a participação do corpo de funcionários das entidades de atendimento e dos Conselhos Tutelares da área de atuação da entidade avaliada; e
- V o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos.
- Art. 21. A avaliação será coordenada por uma comissão permanente e realizada por comissões temporárias, essas compostas, no mínimo, por 3 (três) especialistas com reconhecida atuação na área temática e definidas na forma do regulamento.

Parágrafo único. É vedado à comissão permanente designar avaliadores:

- I que sejam titulares ou servidores dos órgãos gestores avaliados ou funcionários das entidades avaliadas;
- II que tenham relação de parentesco até o 3o grau com titulares ou servidores dos órgãos gestores avaliados e/ou funcionários das entidades avaliadas; e
- III que estejam respondendo a processos criminais.
- Art. 22. A avaliação da gestão terá por objetivo:
- I verificar se o planejamento orçamentário e sua execução se processam de forma compatível com as necessidades do respectivo Sistema de Atendimento Socioeducativo;

- II verificar a manutenção do fluxo financeiro, considerando as necessidades operacionais do atendimento socioeducativo, as normas de referência e as condições previstas nos instrumentos jurídicos celebrados entre os órgãos gestores e as entidades de atendimento;
- III verificar a implementação de todos os demais compromissos assumidos por ocasião da celebração dos instrumentos jurídicos relativos ao atendimento socioeducativo; e
- IV a articulação interinstitucional e intersetorial das políticas.
- Art. 23. A avaliação das entidades terá por objetivo identificar o perfil e o impacto de sua atuação, por meio de suas atividades, programas e projetos, considerando as diferentes dimensões institucionais e, entre elas, obrigatoriamente, as seguintes:
- I o plano de desenvolvimento institucional;
- II a responsabilidade social, considerada especialmente sua contribuição para a inclusão social e o desenvolvimento socioeconômico do adolescente e de sua família:
- III a comunicação e o intercâmbio com a sociedade;
- IV as políticas de pessoal quanto à qualificação, aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e condições de trabalho;
- V a adequação da infraestrutura física às normas de referência;
- VI o planejamento e a autoavaliação quanto aos processos, resultados, eficiência e eficácia do projeto pedagógico e da proposta socioeducativa;
- VII as políticas de atendimento para os adolescentes e suas famílias;
- VIII a atenção integral à saúde dos adolescentes em conformidade com as diretrizes do art. 60 desta Lei; e
- IX a sustentabilidade financeira.
- Art. 24. A avaliação dos programas terá por objetivo verificar, no mínimo, o atendimento ao que determinam os arts. 94, 100, 117, 119, 120, 123 e 124 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).
- Art. 25. A avaliação dos resultados da execução de medida socioeducativa terá por objetivo, no mínimo:
- I verificar a situação do adolescente após cumprimento da medida socioeducativa, tomando por base suas perspectivas educacionais, sociais, profissionais e familiares; e
- II verificar reincidência de prática de ato infracional.
- Art. 26. Os resultados da avaliação serão utilizados para:
- I planejamento de metas e eleição de prioridades do Sistema de Atendimento Socioeducativo e seu financiamento;
- II reestruturação e/ou ampliação da rede de atendimento socioeducativo, de acordo com as necessidades diagnosticadas;

 III - adequação dos objetivos e da natureza do atendimento socioeducativo prestado pelas entidades avaliadas;

 IV - celebração de instrumentos de cooperação com vistas à correção de problemas diagnosticados na avaliação;

V - reforço de financiamento para fortalecer a rede de atendimento socioeducativo;

VI - melhorar e ampliar a capacitação dos operadores do Sistema de Atendimento Socioeducativo; e

VII - os efeitos do art. 95 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Parágrafo único. As recomendações originadas da avaliação deverão indicar prazo para seu cumprimento por parte das entidades de atendimento e dos gestores avaliados, ao fim do qual estarão sujeitos às medidas previstas no art. 28 desta Lei.

Art. 27. As informações produzidas a partir do Sistema Nacional de Informações sobre Atendimento Socioeducativo serão utilizadas para subsidiar a avaliação, o acompanhamento, a gestão e o financiamento dos Sistemas Nacional, Distrital, Estaduais e Municipais de Atendimento Socioeducativo (SINASE, 2012).

2.2.1.6 Extinção

Finalmente, a extinção pode ocorrer quando o problema que originou a política é percebido como resolvido; os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes ou o problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu das agendas políticas e formais.

O próximo capítulo traz análise sobre aspectos institucionais no atual atendimento socioeducativo e de dados sobre a medida de internação no Distrito Federal.

CAPÍTULO III

DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO NA MEDIDA DE INTERNAÇÃO

"O homem, mais do que formador da sociedade, é um produto dela".

Émile Durkheim

Este capítulo tem por objetivo analisar aspectos do contexto de atendimento da medida de internação. Critérios elencados pelo SINASE como separação de internos e desenvolvimento do Plano Individual de Atendimento, condições de higiene e conservação como salubridade e iluminação, além de análise social de dados sobre adolescentes em cumprimento de medidas de internação no Distrito Federal.

3.1 REORDENAMENTO INSTITUCIONAL DE ATENDIMENTO

Instituido em 1994, o Centro de Atendimento Juvenil Especializado (CAJE)¹⁰⁷ simbolizou, à época, resposta ao novo ordenamento jurídico¹⁰⁸ (ECA), com reflexos, ainda, da tradição de atendimento à infância e à adolescência nos moldes da FEBEM. Os profissionais

¹⁰⁷ A Lei Distrital n° 663, de 28 de janeiro de 1994, criou o CAJE.

O CAJE, atual Unidade de Internação do Plano Piloto (UIPP), até o dia 17 de março de 2000 era instituição vinculada à Fundação de Serviço Social /FSS-DF; a partir dessa data, por meio do Decreto Distrital nº 21.076, de 16 de março de 2000, a Fundação foi extinta, passando seu quadro de pessoal e suas unidades especializadas para a Secretaria da Criança e Assistência Social do Distrito Federal (SECRAS/DF); nesse mesmo ano, o Decreto Distrital nº 21.170, de 05 de maio de 2000, substitui a SECRAS/DF pela Secretaria de Estado de Ação Social (SEAS/DF). o Decreto Distrital 27.591, de 1º de janeiro de 2007, extingue a Secretaria de Estado de Ação Social do Distrito Federal (SEAS/DF) e cria a Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e cidadania do Distrito Federal (SEJUS), absorvendo a nova pasta todas as antigas competências da SEAS/DF, dentre elas o atendimento socioeducativo, além de: Art. 11. São áreas de atuação dos órgãos da Administração Direta: Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania: a. Ações de Cidadania; b. Direitos Humanos; c. Juventude; d. Ouvidoria; e. Relações Sociais e Minorias; f. Tribunais Administrativos; g. Assistência Judiciária; h. Recuperação Sócio-educativa; i. Conselhos Tutelares; j. Direito do Consumidor; k. Sistema Penitenciário; l. Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, esse último incluído através do Decreto 27.738, de 28 de fevereiro de 2007. Em 1º de janeiro de 2011, é criada a Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal - SECRIANÇA, através do Decreto Distrital nº 32.716, e como uma de suas atribuições está a recuperação socioeducativa (ARRUDA, 2013).

de então, que participaram do contexto do antigo modelo de atendimento, permaneciam com a mesma forma de tratamento na lida com os jovens em medida de internação (AGUIAR, 2006, p. 23/24).

As principais irregularidades podiam ser resumidas em: estrutura arquitetônica inadequada, superlotação e ausência de diretriz político-pedagógica que norteasse o programa da unidade e dirijisse a ação dos servidores (ARRUDA, 2013, p. 83).

Agente no Centro de Atendimento Juvenil Especializado



Figura 11

Fonte: CARAVANAS, 2006

Prédio com capacidade de abrigar 190, contava com 263 adolescentes homens. Quanto às meninas, estavam internadas 19 adolescentes, quando a capacidade do local era para 12 meninas. Alojamentos em estado precário e inadequados; todos se assemelhavam a celas carcerárias. Ambientes insalubres, com pouca ventilação, sem higienização, iluminação e com fiação exposta. (RELATÓRIO CARAVANAS, 2006, p. 80).

A presença dos internos na escola não era regular, pois, quando estavam cumprindo castigo, podiam ficar até 20 dias sem frequentar as salas de aula. O não acesso à educação era utilizado como punição, o que demonstra o descumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente. (CARAVANAS, p. 81).

Conflitos¹⁰⁹ e motins eram frequentes no antigo CAJE; jovens eram tratados de forma agressiva, e encaminhados ao pavilhão disciplinar para punição, segundo adolescentes entrevistados por equipe do Relatório Caravanas. (CARAVANAS¹¹⁰, 2006, p. 82).

O caráter neutralizador do encarceramento e da prisão esquiva-se da função ressocializadora, pois se resume a neutralizar e excluir o indivíduo em conflito com a lei. Fica assim, preterido o papel de instituição ressocializadora¹¹¹. A figura abaixo demonstra o caráter prisional do antigo Centro de internação.

Figura 12

Medida de Internação - adolescentes em quartos - CAJE

Fonte: correiobraziliense, 2014

¹⁰⁹Conflito: Lei nº 12.594/1012, Seção III, Dos Programas de Privação da Liberdade; Art. 15, IV, definição das estratégias para a gestão de conflitos, vedada a previsão de isolamento cautelar, exceto nos casos previstos no § 20 do art. 49 desta Lei:

¹¹⁰Relatório das visitas realizadas simultaneamente em 22 estados brasileiros e no Distrito Federal, no dia 15 de março de 2006. Parceria entre Conselho Federal de Psicologia e Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - Inspeções de Direitos Humanos, às unidades de privação de liberdade de adolescentes de todo o país, com o objetivo de avaliar os níveis de efetivação dos direitos deferidos aos jovens nesta condição, denunciar as violações, suscitar o debate e propor ações.

¹¹¹ Ressocializador: o paradigma [re] hahabilitador promove esforço legal na condução do indivíduo transgressor ao retorno social, expressado de formas variadas nas expressões: [re] inserção, [re] integração, [re] socialização. É considerado como "suporte estrutural central do sistema, a mola-mestra de um grupo de práticas e ideologias". Caracteriza-se pela intenção do atendimento enfatizado no ser humano [(GARLAND, 2008, p.58) e (WACQUANT, 2001)].

O SINASE instituiu novos padrões arquitetônicos para a execução das medidas socioedutivas, estabelecendo requisitos específicos para a inscrição de programas de regime de internação, entre os quais: "I-comprovação da existência de estabelecimento educacional com instalações adequadas e em conformidade com as normas de referência" (SINASE, 2012, art. 15). Com isso, o Distrito Federal, empreendendo esforços para o cumprimento da regra, transfere os internos do CAJE para novas unidades de internação, construídas nas diversas Regiões Administrativas – RA's.



Mudança - Transferência de adolescentes do CAJE para as novas Unidades

Figura 13

Fonte: Transferência do CAJE, 2014

Marco institucional na política de atendimento socioeducativo do Distrito Federal é a transferência de internos da Unidade de Internação do Plano Piloto (UIPP) – antigo Centro de Atendimento Juvenil Especializado (CAJE) para as atuais Unidades de Internação 112.

-

Unidades: As unidades de internação do Distrito Federal passaram por uma mudança em seus nomes no ano de 2012. Atualmente, no Sistema Socioeducativo de Internação as unidades para internação sanção (...) e internação estrita (...): Unidade de Internação de Brazlândia – UIBRA; Unidade de Internação de Planaltina – UIP (antigo Centro de Internação de Adolescentes de Planaltina - CIAP); Unidade de Internação de Santa Maria – UISM; Unidade de Internação de São Sebastião – UISS; Unidade de Internação do Recanto das Emas – UNIRE (antigo Centro de Internação de Adolescentes da Granja das Oliveiras - CIAGO).

Problemas antigos continuam, para além do caráter repressivo e prisional, no contexto das novas unidades de internação. O fim da Unidade de Internação do Plano Piloto e a mudança de contexto institucional, não ocasionou melhora de qualidade no que diz respeito a instalações. Condições de manutenção das unidades de internação caminham para cenário semelhante ao antigo complexo de internação (SILVA, 2015).

Portas riscadas e fiação exposta na nova Unidade de Internação de São Sebastião

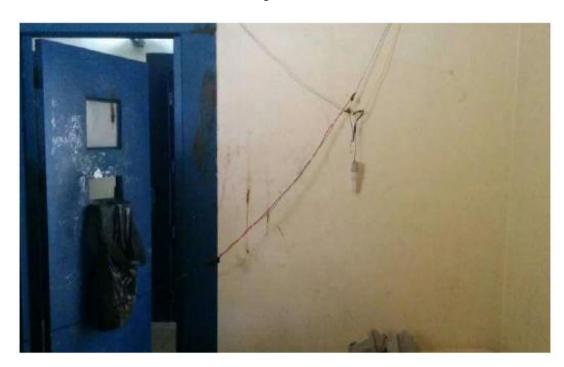


Figura 14

Fonte: Mendes da Silva, 2015

A figura acima demonstra traços das condições de manutenção e conservação existentes em unidade de internação no Distrito Federal, atualmente (SILVA, 2015). A arquitetura socioeducativa deve ser concebida como espaço que permita visão de processo indicativo de liberdade, não de castigos e nem da sua naturalização (SINASE, 2006, p. 51).

¹¹³Unidades de Internação: não é objeto de estudo deste trabalho o completo mapeamento das condições das novas Unidades de Internação no Distrito Federal, mas, sim, observar dados que demonstrem o efetivo cumprimento da Doutrina da Proteção Integral por parte dos operadores do Sistema Socioeducativo no Distrito Federal – DF.

3.2 DIMENSÕES BÁSICAS DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: LOTAÇÃO, CONSERVAÇÃO, HIGIENE E ILUMINAÇÃO

A Comissão de Infância e Juventude do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), no relatório "Um Olhar Mais Atento às Unidades de Internação e de Semiliberdade para Adolescent*es*", de 2014, aponta que havia, em 17 estados e também no Distrito Federal, índice de 17,8%, de superlotação, nas unidades de internação. Durante a pesquisa o sistema oferecia 18.072 vagas, mas abrigava 21.823 internos.

Quadro do contexto de superlotação nas unidades de internação¹¹⁴ Oferta de Vagas na Socioeducação

Figura 15

| Quantidade de Estabelecimentos | Capacidade Total | Ocupação Total | Percentual de Ocupação (Superlotação) |
|-----------------------------------|---------------------|--|--|
| 26 | 1.325 | 2.217 | 167,3 |
| 8 | 220 | 779 | 354,1 |
| 7 | 301 | 526 | 174,8 |
| 6 | 598 | 740 | 123,7 |
| 5 | 206 | 172 | 83,5 |
| | 26 8 7 6 | Z6 1.325 8 220 7 301 6 598 | Z6 1.325 2.217 8 220 779 7 301 526 6 598 740 |

Fonte: CNMP, 2013

No Distrito Federal, com oferta de 598 vagas e 740 adolescentes internados, perfez índice de superlotação, com déficit de 142 vagas (CNMP, 2013, p. 42-44).

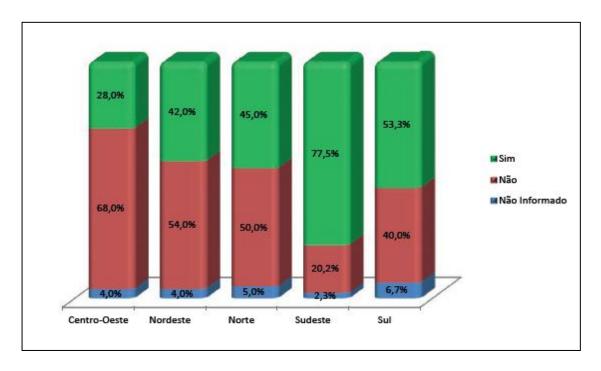
Segundo o relatório, "no que se refere à internação, [...] na Região Centro-Oeste, constatou-se superlotação no Distrito Federal, [...]. O excesso de lotação nas unidades compromete severamente a qualidade do sistema socioeducativo, aproximando-o perigosamente e, por vezes superando o contexto das celas superlotadas que costumeiramente se vê no sistema prisional" (CNMP, 2013, p. 17-18).

¹¹⁴O Distrito Federal possui atualmente cinco unidades de internação estrita. O critério é que cada unidade de atendimento em regime fechado, de privação de liberdade, receba no máximo quarenta adolescentes, podendo esse número chegar, eventualmente a 90 internos.

As condições de salubridade são bastante comprometidas em todo o país. As condições insalubres são apontadas no Plano Nacional do Atendimento Socioeducativo (SINASE) como um dos elementos relacionados às unidades para meio fechado que têm impedido o reordenamento do sistema socioeducativo.

Gráfico de Condições de Salubridade nas unidades de internação

Figura 16



Fonte: CNMP, 2013

No quesito salubridade, mais de 68% das unidades de internação situadas no Centro-Oeste, segundo dados do CNMP foram dadas como insalubres, assim consideradas aquelas sem higiene e conservação, sem iluminação e ventilação apropriada em todos os espaços da unidade.

Repete-se a situação do antigo CAJE, citado acima (Relatório Caravanas, 2006), quanto às condições de conservação e salubridade nas unidades de uma forma geral, segundo o CNMP (2013-2014).

Gráfico de Unidades de internação com salas de aula equipadas, iluminadas e adequadas

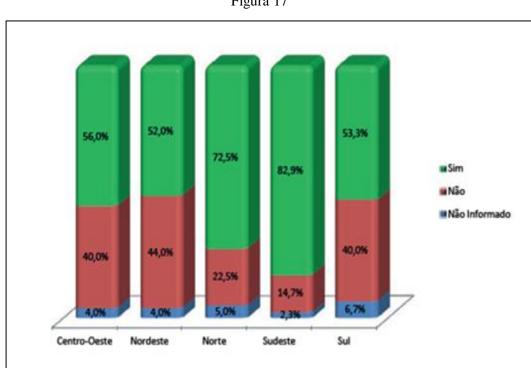


Figura 17

Fonte: CNMP, 2013

No Centro-Oestee Distrito Federal, concomitantemente, esse percentual gravitou entre 52% e 56%.

Embora a pesquisa não tenha perscrutado se as salas de aula existiam em número suficiente para atender a todos os internos, os números foram pouco animadores, especialmente quando se pressupõe na educação, a base fundamental para o sucesso do atendimento socioeducativo.

3.3 PARÂMETROS DE SEPARAÇÃO DE INTERNOS: IDADE, COMPLEIÇÃO FÍSICA E ATO INFRACIONAL

A relação entre o espaço físico da unidade de internação e a qualidade do atendimento socioeducativo é imediata. Uma infraestrutura precária impacta diretamente no cumprimento da obrigatória separação dos internos, segundo diferentes parâmetros trazidos pelo Estatuto da Criança e Adolescente – ECA, como o critério de idade, compleição física e ato infracional (ECA, 1990, art. 123).

Apenas 16,1% das unidades de internação no Brasil separavam os adolescentes pelo tipo de infração em 2014. Em 2013, o índice era de 17,8%, conforme se vê a seguir.

Gráfico de Separação por idade

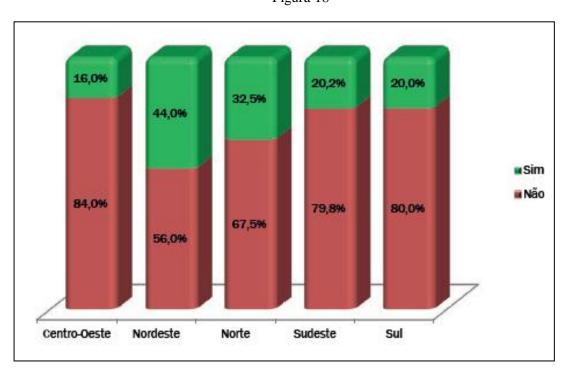


Figura 18

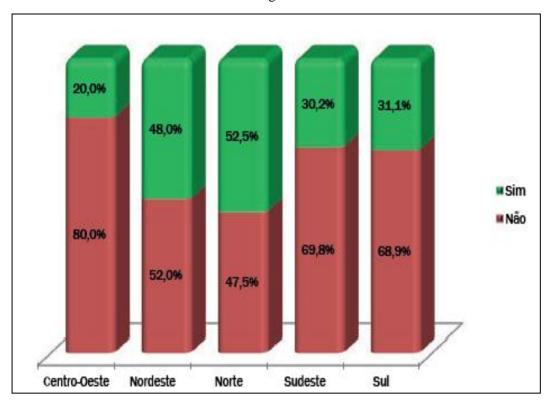
CNMP, 2013

De acordo os dados acima, a separação dos internos, segundo o parâmetro idade, no Centro-Oeste, está presente em menos de 1/5 das unidades inspecionadas.

A separação dos internos ainda é um objetivo distante. A separação dos adolescentes em internação, além de expressamente descrita no Estatuto (art. 123, parágrafo 1°, ECA), consta também das Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade.

Gráfico de Separação por compleição física

Figura 19



Fonte: CNMP, 2013

Na separação por compleição física, nota-se uma pequena elevação nos índices: 20% das unidades de internação visitadas mantém separados os internos segundo o seu porte físico.

_

¹¹⁵Os critérios de separação são constantes das Orientações Específicas às Unidades de atendimento que executam a Internação (SINASE, 2006, p. 69-70).

Os números mais críticos são os relacionados à separação por tipo de infração. Tratase de critério relevante, que visa, além da proteção, evitar a troca de informações e experiências entre adolescentes com histórico infracional bastante diverso. Nesse ponto, quando comparados aos índices da separação por compleição física, os números no Centro-Oeste caem praticamente pela metade:

30,0% 32,5% 13,3% 32,5% 13,3% 32,5% ■ Sim ■ Não

Gráfico de Separação por tipo de infração 116

Figura 20

Unidades de internação que separam os internos por tipo de infração. Regiões, (CNMP, 2013)

Sudeste

Sul

Norte

A separação por tipo de infração somente foi constatada em 14% das unidades de internação visitadas, somente em 8% das unidades. Apurou-se que o espaço físico insuficiente foi o motivo mais citado pelas unidades para a não separação dos adolescentes, com índices superiores a 50% em todas as regiões brasileiras e no Distrito Federal.

_

Centro-Oeste

Nordeste

¹¹⁶Tipos de infração - Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente (Art. 103), ato infracional é a conduta da criança e do adolescente que pode ser descrita como crime ou contravenção penal. Se o infrator for pessoa com mais de 18 anos, o termo adotado é crime, delito ou contravenção penal. Considera-se ato infracional todo fato típico, descrito como crime ou contravenção penal. Hoje, o órgão responsável pelas medidas socioeducativas é a Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal, instituída por meio do Decreto nº 32.716, de 1º de janeiro de 2011.

3.4 O PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO (PIA)

Apesar da obrigatoriedade da construção estabelecida na Lei nº 12.594/2012 (art. 52), inspeções do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP (2013) constatou-se que em todas as regiões do país ainda há substancial número de adolescentes que não dispõe de acompanhamento individual nas condições da lei. O gráfico abaixo demonstraque os dados ressaltam a não observância na construção do instrumento por unidades de internação por estados. A pesquisa afirma que a situação é recorrente em todas as Regiões.

Gráfico de Unidades de internação que elaboram plano individual de atendimento por Região

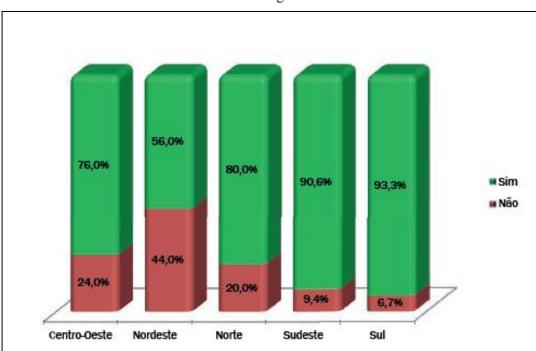


Figura 21

Fonte: CNMP, 2013

O Centro-Oeste apresenta resultado positivo na propositura do PIA, com 76% no conjunto da Região.

O gráfico abaixo ressalta a construção do PIA por unidades de internação pelos estados. O CNMP afirma que a situação é recorrente em todas as Regiões.

Gráfico das unidades de internação que elaboraram plano individual de atendimento 117 - 2012-2013 — por estado

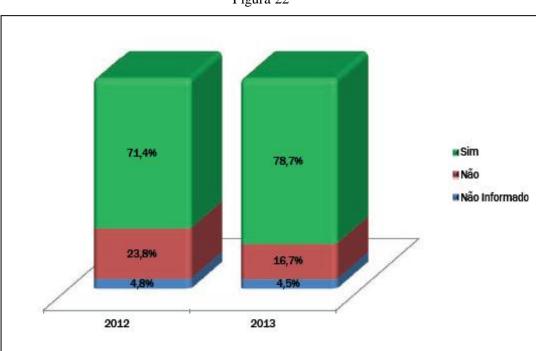


Figura 22

Fonte: CNMP, 2013

Há, portanto, um número expressivo de unidades (e, consequentemente, número ainda maior de internos) que não têm realizado a elaboração do PIA por equipe multidisciplinar com a participação efetiva do adolescente, apesar de pequena melhora percentual do ano de 2012 a 2013, conforme imagem acima (CNMP, 2013, p. 58-59).

adolescente apresenta avanços relacionados nas metas consensuadas no PIA; e c) *fase conclusiva*: período em que o adolescente apresenta clareza e conscientização das metas conquistadas em seu processo socioeducativo. Independentemente da fase socioeducativa em que o adolescente se encontra, há necessidade de se ter espaço físico reservado para aqueles que se encontramameaçados em sua integridade física e psicológica, denominada

no SINASE de convivência protetora (SINASE, 2006, p. 51).

¹¹⁷ São três as fases do atendimento socioeducativo: a) *fase inicial de atendimento*: período de acolhimento, de reconhecimento e de elaboração por parte do adolescente do processo de convivência individual e grupal, tendo como base as metas estabelecidas no PIA; b) *fase intermediária*: período de compartilhamento em que o

3.5 ANÁLISE DAS DIMENSÕES BÁSICAS, DOS PARÂMETROS DE SEPARAÇÃO E DO PIA

A medida de internação, por seu caráter de restrição de liberdade, exige adequação física do ambiente nas unidades do sistema socioeducativo, de acordo com a realidade do Distrito Federal, respeitando a orientação dos parâmetros arquitetônicos¹¹⁸ estipulados pelo SINASE. A ação socioeducativa, sustentada nos princípios dos direitos humanos, tem como fundamento, a constituição de parâmetros objetivos e procedimentos justos, com vistas a evitar a discricionariedade, buscando reafirmar a natureza pedagógica das medidas socioeducativas.

A superlotação e a precariedade da estrutura física das unidades de internação fragilizam o trabalho socioeducativo, acarretando dificuldades tais como: enfraquecimento do vínculo, formação de grupos rivais e acirramento das rixas; progressão do comprometimento institucional através da mistura de perfis entre adolescentes em uma mesma unidade; comprometimento do zelo pela integridade física e psicológica dos adolescentes; comprometimento do atendimento técnico e degradação das condições de trabalho; estimulação do desrespeito aos funcionários e ao seu papel na medida socioeducativa, e ainda, o deslocamento do trabalho com ênfase na educação (reinserção social) para o trabalho com ênfase na segurança e repressão (ZAPPE, 2011, p. 123).

Quanto às condições ambientais, foram encontradas unidades de internação com salas de aula inadequadas, julgada a inadequação a partir dos parâmetros de equipamentos como iluminação e suporte de biblioteca em todas as regiões. As inadequações variavam desde a inexistência de espaços para atividades esportivas e de convivência, até péssimas condições de manutenção e limpeza.

O Plano Individual de Atendimento está inserido na Lei do SINASE (Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012), em seu capítulo IV. Art. 52 que "o cumprimento das medidas socioeducativas em regime de internação dependerá de Plano Individual de Atendimento

¹¹⁸ Parâmetros arquitetônicos: em 2006, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE – foi aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA – e se apresenta como o primeiro documento que, em seu rol, traz parâmetros arquitetônicos aliados a parâmetros de gestão pedagógica para a construção de edificações destinadas aos adolescentes em conflito com a lei (SOUZA, 2011).

(PIA), instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente". O desenvolvimento do plano individual é caracterizado como momento reflexivo em torno da responsabilização em contextos de vulnerabilidade social. Isso auxilia a oferecer condições para que o adolescente autor de ato infracional assuma o papel de protagonista de seus próprios conflitos, interrompendo o ciclo de violência ao qual está adaptado.

O adolescente acusado da prática de ato infracional tem direito a atendimento individualizado, capaz de anular fatores que influenciam para a formação de conduta infracional, e que proporcione ao adolescente, com apoio da família, técnicos e profissionais, o planejamento e a concretização do redirecionamento de suas vidas.

Por meio das ações articuladas e em rede se vislumbra a possibilidade de exercer influência sobre a vida dos adolescentes, mediando reflexões acerca de sua identidade e favorecendo a elaboração de um projeto de vida que não mais envolva a quebra do pacto de convivência com o coletivo, como foi o ato infracional cometido. A criminalidade não é causada por uma única variável como desestrutura familiar, por exemplo, mas pela confluêcia de vários fatores. A promulgação do SINASE regulamentou a participação dos pais ou responsáveis no processo de elaboração e na execução do Plano Individual de Atendimento.

Quanto aos parâmetros de separação de internos em termos de idade, compleição física e ato infracional, sabe-se que a atenção ao peculiar estado do adolescente em desenvolvimento, reflete-se na observância que o ente estatal deve ter em resguardar a integridade física e mental do mesmo.

É notória a dificuldade na garantia do compromisso da proposta de separação dos adolescentes por categorias. A aplicação e execução das medidas socioeducativas a adolescentes infratores, por ser norteada pelo princípio da proteção integral à criança e ao adolescente, deve observar método completamente diferente do que se utiliza na aplicação e execução de penas aos maiores imputáveis.

A separação de jovens por categorias está prevista nas Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade. Além disso, segundo o relatório do Ministério Público, a separação por tipo de infração é critério crítico, uma vez que "evita troca de informações e experiências entre adolescentes com histórico infracional bastante diverso".

As Regras Mínimas de Riad destacam que a privação da liberdade deverá ser efetuada em condições e circunstâncias que garantam o respeito aos direitos humanos dos jovens. Deverá ser garantido, aos jovens reclusos em centros, o direito a desfrutar de atividades e programas úteis que sirvam para fomentar e garantir seu desenvolvimento e sua dignidade, promover seu sentido de responsabilidade e fomentar neles atitudes e conhecimentos que ajudem a desenvolver suas capacidades como membros da sociedade (DARLAN, 2007, p. 85).

Reza ainda o documento acima citado, que o sistema de justiça da infância e da juventude deverá respeitar os direitos e a segurança dos jovens e fomentar seu bem-estar físico e mental. Não deveria ser economizado esforço para abolir, na medida do possível, a prisão de jovens. Afirma ainda, que o Estado signatário só pode privar de liberdade os jovens de acordo com os princípios e procedimentos estabelecidos nas Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regras de Beijing).

A privação de liberdade de um jovem deverá ser decidida apenas em último caso e pelo menor espaço de tempo possível. Deverá ser limitada a casos excepcionais, como por exemplo, o efeito de cumprimento de uma sentença depois da condenação, para os tipos mais graves de delitos, e tendo presentes, devidamente, todas as circunstâncias e condições do caso (DARLAN, 2007, p. 85).

É fundamental para a eficácia da medida, que o local onde será cumprida, seja adequado. As Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção de Jovens Privados de Liberdade estabelece o princípio - ratificado pelo Estatuto (artigos 94 e 124) - que o espaço físico das Unidades de privação de liberdade deve assegurar os requisitos de saúde e dignidade humana (SINASE, 2006, p. 20).

3.6 PERFIL SOCIAL DO ADOLESCENTE EM MEDIDA DE INTERNAÇÃO

O Estatuto da Criança e Adolescente prevê, no artigo 112, seis diferentes tipos de medidas socioeducativas, dispostas "em linha crescente de severidade, ou interferência, na liberdade individual do adolescente, a quem se atribui a autoria da infração" (SPOSATO, 2006, p.119).

São elas:

- 1. Advertência;
- 2. Obrigação de reparar o dano;
- 3. Prestação de serviços à comunidade;
- 4. Liberdade assistida;
- 5. Semiliberdade e
- 6. Medida de internação.

Optou-se por analisar a medida de internação, por ser considerada como a mais severa das medidas socioeducativas aplicadas ao adolescente que comete ato infracional, pelo alto grau de interferência na esfera individual do adolescente. É medida privativa de liberdade, porém, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (SPOSATO, 2006).

Os dados sobre local de residência, ato infracional, idade, sexo, cor, escolarização, profissionalização e respectivas unidades de internação dos adolescentes em conflito com a lei neste estudo, foram obtidos na Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central (2013), Conselho Nacional do Ministério Público (2014) e Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo (2016).

Quanto ao local de residência, observa-se que se repete a proveniência de adolescentes internados das Regiões Administrativas – RA's, listadas. A recorrência dentro delas do "índice de internação" é semelhante. Isso demonstra que as respectivas Regiões são "alvos" constantes das ações socioeducativas. A ligação da violência com o território das cidades indica ser algo recorrente e que diz respeito às vulnerabilidades de ordem econômica, educacional e consequentemente, das condições sociais e culturais da população.

Tabela de número e distribuição percentual dos adolescentes em medida de internação por local de residência

Figura 23

| | Adole | scentes |
|---------------------|---|---------|
| Local de residência | 72 13 45 8 40 7 33 6 27 5 24 4 22 4 21 3 18 3 17 3 111 20 | % |
| Ceilândia | 109 | 20,2 |
| Samambaia | 72 | 13,4 |
| Recanto das Emas | 45 | 8,3 |
| Planaltina | 40 | 7,4 |
| Santa Maria | 33 | 6,1 |
| Taguatinga | 27 | 5,0 |
| São Sebastião | 24 | 4,5 |
| Gama | 22 | 4,1 |
| SCIA/Estrutural | 21 | 3,9 |
| Sobradinho | 18 | 3,3 |
| Itapoã | 17 | 3,2 |
| Outros | 111 | 20,6 |
| Total | 539 | 100,0 |

Fonte: CODEPLAN, 2013

Na internação, 539 adolescentes foram entrevistados^{119.} Nessa medida, 20,2% dos participantes moram em Ceilândia, seguidos por 13,4% em Samambaia e 8,3% no Recanto das Emas. As regiões administrativas mais citadas pelos adolescentes, não coincidentemente, são conhecidas por sua baixa renda e carência em relação às políticas públicas (CODEPLAN, 2013).

. .

 $^{^{119}\,\}mbox{Quantidade}$ de adolescentes na internação no ano de 2013 (CODEPLAN).

Quanto ao número e percentual de adolescentes em medida de internação, por idade e unidade de internação, a pesquisa mostra que a maior incidência de adolescentes em cumprimento de medida conta 17 anos, período final da adolescência e idade limite para o enquadramento do adolescente como autor de ato infracional. Esses internos somavam 31,2% na internação do total que cumprimento de medidas, na ocasião.

Tabela da quantidade de adolescentes em medida de internação por idade e unidade de internação

Figura 24

| Idade | U | JIPP | U | NIRE | | UIP | Total | | |
|----------------|-----|-------|-----|-------|----|-------|-------|-------|--|
| laade | N | % | N | % | N | % | N | % | |
| 13 | 0 | 0,0 | 1 | 0,6 | 0 | 0,0 | 1 | 0,2 | |
| 14 | 11 | 3,8 | 3 | 1,8 | 1 | 1,2 | 15 | 2,8 | |
| 15 | 20 | 6,9 | 8 | 4,7 | 7 | 8,6 | 35 | 6,5 | |
| 16 | 39 | 13,5 | 19 | 11,2 | 19 | 23,5 | 77 | 14,3 | |
| 17 | 102 | 35,4 | 47 | 27,6 | 19 | 23,5 | 168 | 31,2 | |
| 18 | 72 | 25,0 | 52 | 30,6 | 20 | 24,7 | 144 | 26,7 | |
| 19 | 33 | 11,5 | 32 | 18,8 | 9 | 11,1 | 74 | 13,7 | |
| 20 | 10 | 3,5 | 8 | 4,7 | 6 | 7,4 | 24 | 4,5 | |
| Sem informação | 1 | 0,3 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 1 | 0,2 | |
| Total | 288 | 100,0 | 170 | 100,0 | 81 | 100,0 | 539 | 100,0 | |

Fonte: CODEPLAN, 2013

A tabela acima demonstra a faixa etária da população atendida. A pesquisa demonstrou que o acompanhamento socioeducativo de internação 120 se concentra em socioeducandos que possuem entre 17 e 18 anos de idade, representando 57,9% da população total.

1/

¹²⁰ Internos: existem 866 adolescentes que cumprem medida socioeducativa de internação, atualmente, no Distrito Federal (TJDFT, setembro, 2017).

Com referência ao público atendido, entre os atos infracionais que motivaram a medida socioeducativa, conforme declaração dos próprios entrevistados, o mais cometido foi o roubo. Esse ato foi citado por 42,1% dos adolescentes na internação, sendo que o homicídio aparece em segundo lugar, com 14,7% das internações, conforme dados abaixo:

Tabela de número e percentual de adolescentes em medida de internação por ato infracional segundo a unidade de internação

Figura 25

| Ato Infracional | UIP | Р | Ur | nire | Plana | ıltina | То | tal |
|---------------------------------------|-----|-------|-----|-------|-------|--------|-----|-------|
| Ato infracional | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Roubo | 132 | 45,8 | 71 | 41,8 | 24 | 29,6 | 227 | 42,1 |
| Homicídio | 35 | 12,2 | 24 | 14,1 | 20 | 24,7 | 79 | 14,7 |
| Tentativa de homicídio | 20 | 6,9 | 20 | 11,8 | 7 | 8,6 | 47 | 8,7 |
| Tráfico de drogas | 30 | 10,4 | 10 | 5,9 | 5 | 6,2 | 45 | 8,3 |
| Posse ou porte ilegal de arma de fogo | 20 | 6,9 | 9 | 5,3 | 8 | 9,9 | 37 | 6,9 |
| Tentativa de latrocínio | 15 | 5,2 | 12 | 7,1 | 7 | 8,6 | 34 | 6,3 |
| Latrocínio | 15 | 5,2 | 11 | 6,5 | 7 | 8,6 | 33 | 6,1 |
| Sequestro e cárcere privado | 6 | 2,1 | 4 | 2,4 | 1 | 1,2 | 11 | 2,0 |
| Furto | 4 | 1,4 | 4 | 2,4 | 1 | 1,2 | 9 | 1,7 |
| Outros | 11 | 3,8 | 5 | 2,9 | 1 | 1,2 | 17 | 3,2 |
| Total | 288 | 100,0 | 170 | 100,0 | 81 | 100,0 | 539 | 100,0 |

Fonte: CODEPLAN, 2013

A infração de roubo permanece como a mais recorrente. Porém, as estatísticas quanto a homicídios¹²¹, no tocante à vitimização, e/ou participação, apontam para a problemática da mortalidade de jovens entre 15 e 29 anos.

Além disso, pode-se expressar a vulnerabilidade entre adolescente por vitimização de homicídios na cooptação¹²² por grupos criminosos¹²³.

¹²¹ PEC-57/2011do deputado André Moura, PSC/Sergipe. Em maio de 2014, o deputado João Rodrigues, do PSD de Santa Catarina, protocolou projeto de decreto legislativo (PDC-1489/2014) para realização de plebiscito sobre redução da maioridade penal para 16 anos. PEC 171/93 reduz a maioridade penal de 18 para 16 anos. (proposta aprovada em 19/08/2016 pela Câmara dos Deputados; segue para o Senado onde será votada em dois turnos).

¹²² Maioridade e penalização de cooptadores: redução da maoridade penal e aumento do período de internação são reclamados pela sociedade, que atribui ao adolescente responsabilidade pelo aumento da violência e a relaciona à ineficiência da socioeducação. PL n° 333/2015, altera o Decreto-Lei n° 2.848/1940 (Código Penal), a Lei n° 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA) e a Lei n° 12.594/2012 (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo), para estabelecer que é circunstância agravante a prática do crime com a participação de menor de 18 anos de idade, que o ECA se aplique excepcionalmente a pessoas entre 18 e 26 anos de idade e que poderá ser adotada medida socioeducativa de internação em Regime Especial de Atendimento, após os 18 anos de idade, pelo período máximo de 10 anos.

A maioria absoluta dos adolescentes em cumprimento de medida socioecucativa é do sexo masculino, devido a uma conjunção de fatores¹²⁴ sociais, econômicos, históricos e culturais que favorecem seu envolvimento com os delitos. Os meninos são 97,6% da internação total no Distrito Federal.

Os dados a seguir demonstram que há predominância da população masculina na socioeducação.

Tabela de número e percentual de adolescentes em medida de internação de acordo com o sexo¹²⁵

Figura 26

| Unidade | Masc | ulino | Femi | nino | Total | | |
|----------|------|-------|------|------|-------|-------|--|
| Offidade | N | % | N | % | N | % | |
| UIP | 81 | 100,0 | 0 | 0,0 | 81 | 100,0 | |
| UIPP | 288 | 100,0 | 0 | 0,0 | 288 | 100,0 | |
| Unire | 157 | 92,4 | 13 | 7,6 | 170 | 100,0 | |
| Total | 526 | 97,6 | 13 | 2,4 | 539 | 100,0 | |

Fonte: CODEPLAN, 2013

Na medida de internação o percentual de jovens que se declarou sem instrução ou com Ensino Fundamental incompleto é de 82,0%.

¹²³ O Brasil não possui levantamento estatístico amplo sobre aliciamento de crianças e adolescentes pelo crime.

¹²⁴ Labelling Approach: teoria segundo a qual, o crime é resultado de reações sociais; a sociedade institui padrões comportamentais a serem seguidos se não o for, o indivído recebe a aquisição do *status* social de delinquente. Diante do *statuts* atribuído, incorpora rotulação e age conforme condição imposta.

¹²⁵ A unidade de internação do Gama será a primeira do tipo no Distrito Federal exclusiva para meninas. A obra, de acordo com a secretaria, atenderá a uma determinação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, que regulamenta a forma como o poder público presta atendimento especializado a crianças e adolescentes autores de ato infracional. Atualmente há 899 meninos no sistema socioeducativo do DF e 18 meninas — todas elas ficam em um módulo separado na unidade de Santa Maria. As outras estruturas que recebem jovens infratores são as de Brazlândia, de Planaltina, do Recanto das Emas e de São Sebastião. Existem ainda a Unidade Provisória de São Sebastião (de até 45 dias) e a Unidade de Saída Sistemática no Recanto das Emas (última fase cumprimento da medida, quando há o benefício de saídas temporárias). (https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/; www.crianca.df.gov.br/noticias/Acesso: julho, 2017.

A escolarização dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de internação compõe o conjunto de políticas públicas que devem ser executadas de forma integrada, intersetorial e interinstitucional entre todas as Secretarias.

Tabela de número e percentual de adolescentes em medida de internação por nível de instrução e situação escolar

Figura 27

| | | 9 | Situaçã | o escolar | • | | | | | |
|--|-----|--------|---------|-------------------|----|-------------------------|-------|-------|-------------|--|
| Nível de instrução | Não | estuda | | iculado quenta | e | iculado não uenta | Total | | | |
| | N | % | N | % | N | % | N | % | % medida | |
| Sem instrução e ensino fundamental incompleto | 27 | 6,1 | 405 | 91,6 | 10 | 2,3 | 442 | 100,0 | 82,0 | |
| Ensino fundamental completo e médio incompleto | 2 | 2,4 | 83 | 97,6 | 0 | 0,0 | 85 | 100,0 | 15,8 | |
| Ensino médio completo e superior incompleto | 10 | 83,3 | 2 | 16,7 | 0 | 0,0 | 12 | 100,0 | 2,2 | |
| Total | 39 | 7,2 | 490 | 90,9 | 10 | 1,9 | 539 | 100,0 | 100,0 | |

Fonte: CODEPLAN, 2013

Dentre os adolescentes que cumprem a medida de internação, 90,9% declararam estar matriculados e frequentarem as aulas, sendo que 82% dos internos têm ensino fundamental incompleto, 15,8% concluíram o ensino fundamental e 2,2% têm o ensino médio terminado.

Também foi investigado histórico de trabalho infantil entre os adolescentes, com ênfase em uma de suas piores formas, o tráfico de drogas, ainda raramente considerado uma forma de exploração de mão de obra. A maioria dos adolescentes em todas as medidas, exceto a de internação, não tem histórico de trabalho antes dos 14 anos.

A educação é de fundamental importância na prevenção de atos infracionais.

Tabela de número e percentual de adolescentes em medida de internação por histórico de trabalho antes dos 14 anos (trabalho infantil), segundo unidade de internação

Figura 28

| Histórico de trabalho antes dos 14 anos | U | IPP | Ur | nire | l | UIP | To | otal |
|---|-----|-------|-----|-------|----|-------|-----|-------|
| Historico de trabalho antes dos 14 anos | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Tráfico de drogas | 114 | 39,6 | 70 | 41,2 | 29 | 35,8 | 213 | 39,5 |
| Tráfico de drogas e outras atividades | 22 | 7,6 | 15 | 8,8 | 8 | 9,9 | 45 | 8,3 |
| Outras atividades | 44 | 15,3 | 19 | 11,2 | 15 | 18,5 | 78 | 14,5 |
| Sem histórico de trabalho antes dos 14 anos | 106 | 36,8 | 65 | 38,2 | 29 | 35,8 | 200 | 37,1 |
| Sem informação | | 0,7 | 1 | 0,6 | 0 | 0,0 | 3 | 0,6 |
| Total | 288 | 100,0 | 170 | 100,0 | 81 | 100,0 | 539 | 100,0 |

Fonte: CODEPLAN, 2013

Na medida de internação, quando observada a situação por unidade, verifica-se que, apesar de a unidade do Recanto das Emas ter o maior percentual de socioeducandos que não exerceram trabalho infantil, com 38,2%, também é a unidade com o maior percentual de jovens que exerceram alguma atividade exclusiva no tráfico de drogas antes dos 14 anos, 41,2%. A unidade de Planaltina é a que possui o maior percentual de jovens que trabalharam antes dos 14 anos em atividades lícitas, com 18,5%.

Sobre a capacitação profissional e as áreas de interesse dos socioeducandos, o estudo investigou as principais áreas de interesse dos jovens para a realização de capacitação profissional ou vinculação ao trabalho. A questão permitia múltipla escolha e foi elaborada a partir da oferta de cursos do Sistema S, como o Serviço Social da Indústria (Sesi) e do Comércio (Sesc), o Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria (Senai) e do Comércio (Senac).

Tabela de número e percentual de adolescentes em medida de internação por áreas de interesse para capacitação e/ou trabalho

Figura 29

| Áreas de interesse | N | % |
|---------------------------------|-----|------|
| Informática | 255 | 47,3 |
| Mecânica de automóveis | 180 | 33,4 |
| Produção de alimentos | 151 | 28,0 |
| Eletroeletrônica | 76 | 14,1 |
| Construção Civil | 75 | 13,9 |
| Artes/artesanato | 72 | 13,4 |
| Comércio | 60 | 11,1 |
| Saúde | 49 | 9,1 |
| Turismo | 27 | 5,0 |
| Gráfica | 25 | 4,6 |
| Telecomunicações | 19 | 3,5 |
| Conservação e zeladoria/limpeza | 12 | 2,2 |
| Beleza/estética | 11 | 2,0 |
| Metalurgia | 8 | 1,5 |
| Secretariado | 8 | 1,5 |
| Moda | 6 | 1,1 |
| Outra(s) | 81 | 15,0 |
| Nenhuma | 16 | 3,0 |
| Sem informação | 7 | 1,3 |
| Total de adolescentes | 539 | - |

Fonte: CODEPLAN, 2013

O percentual de adolescentes que não demonstraram interesse por nenhuma opção foi de 3% na internação. A medida de internação surpreende com o maior interesse, em percentuais, pela realização de atividades.

As unidades de internação apresentaram perfil aproximado nesse quesito, sempre com maioria na faixa de mais de um a dois salários mínimos. A Unire é a unidade que mais possui adolescentes de famílias com renda entre mais de cinco e 10 salários mínimos, com 5,7%. A UIPP, por seu turno, foi a principal responsável pelo alto percentual de adolescentes que desconhecem a situação financeira da família, chegando a 51,7% do total.

Tabela de número e percentual de adolescentes em medida de internação por renda familiar média mensal em salários mínimos, por unidade de internação

Figura 30

| Renda familiar média mensal em | UI | PP | Un | ire | U | IP | Total | | |
|--------------------------------|-----|-------|----|-------|----|-------|-------|-------|--|
| salários mínimos | N | % | N | % | N | % | N | % | |
| Até meio | 6 | 4,3 | 1 | 1,1 | 1 | 2,3 | 8 | 3,0 | |
| Meio a 1 | 43 | 30,9 | 19 | 21,8 | 10 | 22,7 | 72 | 26,7 | |
| Mais de 1 a 2 | 51 | 36,7 | 32 | 36,8 | 14 | 31,8 | 97 | 35,9 | |
| Mais de 2 a 3 | 22 | 15,8 | 17 | 19,5 | 13 | 29,5 | 52 | 19,3 | |
| Mais de 3 a 5 | 13 | 9,4 | 13 | 14,9 | 4 | 9,1 | 30 | 11,1 | |
| Mais de 5 a 10 | 4 | 2,9 | 5 | 5,7 | 2 | 4,5 | 11 | 4,1 | |
| Total líquido | 139 | 100,0 | 87 | 100,0 | 44 | 100,0 | 270 | 100,0 | |
| Sem informação | 149 | 51,7 | 83 | 48,8 | 37 | 45,7 | 269 | 49,9 | |

Fonte: CODEPLAN, 2013

A medida de internação apresenta média de meio a um salário mínimo, com 26,7%, por domicílio.

Quanto ao perfil de raça/cor, consideram-se negros aqueles que informam serem pretos ou pardos, conceito adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Assim, a maioria dos adolescentes pesquisados declarou-se negra em todas as medidas.

Tabela de número e distribuição percentual de adolescentes em medida de internação por raça/cor, segundo a unidade

Figura 31

| Page / say | UIPP | | Un | ire | U | IP | Total | | |
|----------------|------|-------|-----|-------|----|-------|-------|-------|--|
| Raça/cor | N | % | N | % | N | % | N | % | |
| Negra | 235 | 81,6 | 130 | 76,5 | 66 | 81,5 | 431 | 80,0 | |
| Não negra | 43 | 14,9 | 36 | 21,2 | 12 | 14,8 | 91 | 16,9 | |
| Sem informação | 10 | 3,5 | 4 | 2,4 | 3 | 3,7 | 17 | 3,2 | |
| Total | 288 | 100,0 | 170 | 100,0 | 81 | 100,0 | 539 | 100,0 | |

Fonte: CODEPLAN, 2013

Na medida de internação, a participação dos negros é de 80%. Em todas as unidades de todas as medidas socioeducativas, os percentuais de negros são superiores ao da população em geral no Distrito Federal, que fica em torno de 55%.

Esse dado reafirma a vulnerabilidade histórica da juventude negra, discriminada e marginalizada, frequentemente associada à criminalidade. A falta de acesso da população a bens, serviços, cultura e lazer evidentemente deixa esse grupo à mercê da força de vontade individual para superar os entraves impostos pela organização social.

Em relação ao contexto familiar, torna-se notório a presença da mãe como principal responsável pelo socioeducando. Esse dado aparece como 40,4% do total de entrevistados. Eis o número e percentual de adolescentes em medida de internação, segundo as pessoas com quem residem, por unidade de internação.

A tabela abaixo demonstra a importância que a figura materna tem na vida desses adolescentes:

Tabela de pessoas com quem residem os adolescentes que se encontram em medida privativa de internação

Figura 32

| Dancaca com sucom vacidom | UI | IPP | U | nire | U | IP | To | tal |
|---------------------------|-----|------|-----|------|----|------|-----|------|
| Pessoas com quem residem | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Mãe | 133 | 46,2 | 61 | 35,9 | 24 | 29,6 | 218 | 40,4 |
| Familiares | 57 | 19,8 | 52 | 30,6 | 18 | 22,2 | 127 | 23,6 |
| Mãe e Pai | 50 | 17,4 | 29 | 17,1 | 19 | 23,5 | 98 | 18,2 |
| Mãe e padrasto | 29 | 10,1 | 33 | 19,4 | 19 | 23,5 | 81 | 15,0 |
| Companheira (o) | 44 | 15,3 | 18 | 10,6 | 12 | 14,8 | 74 | 13,7 |
| Pai | 7 | 2,4 | 6 | 3,5 | 3 | 3,7 | 16 | 3,0 |
| Pai e Madrasta | 3 | 1,0 | 3 | 1,8 | 0 | 0,0 | 6 | 1,1 |
| Outros | 31 | 10,8 | 7 | 4,1 | 7 | 8,6 | 45 | 8,3 |
| Total de adolescentes | 288 | - | 170 | - | 81 | - | 539 | - |

Fonte: CODEPLAN, 2013

O vínculo afetivo com a família e os responsáveis é determinante na recuperação e tratamento de adolescentes em conflito com a lei. Ao pesquisar sobre adolescente em conflito e seu contexto familiar, Strauss (1994) revela que os adolescentes com vínculos pouco efetivos com a família têm maior probabilidade de se envolver em infrações do que aqueles com relações familiares estreitas. Suas pesquisas revelam que a falta de ineficiência disciplinar tem relação com o comportamento delituoso.

A internação tem taxa de reincidência de 84,2%. A Unidade de Internação do Plano Piloto é a que possui o maior número de internos¹²⁶ e a que também possui o maior número e maior percentual de reincidentes, com 87,1%, seguida pela Unidade do Recanto das Emas, com 82,9%.

1.

¹²⁶ Segundo a Codeplan, a maioria dos internos da Unidade de Internação do Plano Piloto são oriundos de outras Regiões Administrativas.

A reincidência é uma situação que traz à tona as falhas do sistema socioeducativo, uma vez que indica a ineficiência das abordagens, desde a da polícia, quando do primeiro contato com o adolescente, até a dos profissionais no cotidiano das medidas socioeducativas. Também é demonstração de falha do Poder Judiciário, na consideração das necessidades dos autores de ato infracional e nos encaminhamentos realizados para supri-las.

Tabela de número e percentual de adolescentes reincidentes e não reincidentes em medida de internação, por unidade

Figura 33

| Unidade | Reincid | entes | Nã reincid | | Total | | |
|---------|----------|-------|---------------|------|-------|-------|--|
| | N | % | % N % | | N | % | |
| UIPP | 250 87,1 | | 37 | 12,9 | 287 | 100,0 | |
| Unire | 141 | 82,9 | 29 | 17,1 | 170 | 100,0 | |
| UIP | 62 | 76,5 | 19 | 23,5 | 81 | 100,0 | |
| Total | 453 | 84,2 | 85 | 15,8 | 538 | 100,0 | |

Fonte: CODEPLAN, 2013

Na medida restritiva de liberdade, a maioria dos socioeducandos tem de duas a cinco passagens 48,6% na internação. Dentre os internos, também é grande o percentual de reincidentes com ainda mais passagens: 23,6% com seis a 10 e 11,3% com 11 ou mais passagens.

3.7 ANÁLISE DO PERFIL DO ADOLESCENTE EM MEDIDA DE INTERNAÇÃO

Segundo a Codeplan (2013), as cidades (Regiões Administrativas – RA's) com maior concentração de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas, são aquelas cujas famílias têm menor poder aquisitivo. Elas não dispõem de estrutura de serviços públicos prestados pelas políticas sociais básicas. As cidades de Ceilândia, Samambaia, Recanto das Emas e Planaltina possuem renda média mensal que varia entre um e dois salários mínimos.

A idade com maior incidência na maior parte das unidades é 17 anos. Sabe-se que da fragilidade e das mazelas sociais surgem infrações como alternativa para inserção na sociedade. É conhecida também a utilização de adolescentes por pessoas com mais de 18 anos para acobertar ações ilícitas que culminariam em punição pela justiça comum¹²⁷. O cumprimento de medida socioeducativa com frequência tem sua gravidade ignorada ou reduzida, não só pelos adultos, mas pelos próprios adolescentes, que não medem sua responsabilidade como cidadãos.

Observa-se a preponderância da idade de 17 anos na quantidade de adolescentes na medida de internação. Levantamentos nacionais confirmam a concentração etária entre 16 e 17 anos (CODEPLAN, 2013; MPDFT, 2011). Destacam ainda que se trata de adolescentes e jovens, em sua maioria do sexo masculino (97%,6).

Em relação à raça e cor, 80% declararam-se negros, e a pesquisa indica que tal percentual é bastante superior ao da população do Distrito Federal em geral, em torno de 55%.

Em relação à escolarização, verificou-se que na internação, 97,6% declararam estar matriculados e frequentarem aulas; 83% possui ensino fundamental completo.

Observe-se que escolarização, bem como profissionalização de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas devem estar em consonância com as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (1990), isto é,

¹²⁷ Maioridade e penalização de cooptadores: redução da maoridade penal e aumento do período de internação são reclamados pela sociedade, que atribui ao adolescente responsabilidade pelo aumento da violência e a relaciona à ineficiência da socioeducação. PL n° 333/2015, altera o Decreto-Lei n° 2.848/1940 (Código Penal), a Lei n° 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA) e a Lei n° 12.594/2012 (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo), para estabelecer que é circunstância agravante a prática do crime com a participação de menor de 18 anos de idade, que o ECA se aplique excepcionalmente a pessoas entre 18 e 26 anos de idade e que poderá ser adotada medida socioeducativa de internação em Regime Especial de Atendimento, após os 18 anos de idade, pelo período máximo de 10 anos.

todo jovem em idade de escolaridade obrigatória terá direito a receber ensino adaptado para suas idades, capacidades, e instrução destinada a prepará-los para reintegração na sociedade.

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases (LDB, 1996, Art 2°), todo jovem terá direito a receber formação para exercer profissão que o prepare para futuro emprego; e deverá contar com educação para formação cidadã. A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade, e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O direito à educação é previsto na Constituição brasileira e reafirmado no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O ensino obrigatório, e gratuito, é direito de todos e obrigação do Estado e da família. De acordo com o Estatuto, medidas socioeducativas possuem caráter ético e pedagógico, sendo obrigatório, segundo incisos X e XI do artigo 94 dessa legislação, o oferecimento de escolarização para os jovens que estejam cumprindo medida de internação.

O Roubo (42,1%) e o Homicídio (14,7%) são os atos infracionais de maior incidência no Distrito Federal, seguidos de tentativa de Homicídio (8,7%) e o Tráfico de drogas (8,3%); Engendrando categorização subsequente dos atos infracionais na referida pesquisa, tem-se, respectivamente: Posse ou porte ilegal de arma de fogo (6,9%); Tentativa de latrocínio (6,3%); Latrocínio (6,1); Sequestro e cárcere privado (2%); Furto (1,7%); e Outros, como (ameaça, falsidade ideológica, pichação, receptação (3,2%).

Considerando que esses jovens são provenientes de famílias de baixa renda, em torno de um a dois salários mínimos, sem histórico de trabalho regular, pode-se inferir que a prática infracional mantém relação de proximidade com desejos causados pela sociedade de consumo instalada na atualidade.

O aumento do crime de homicídio segue a evolução dos homicídios por armas de fogo no país. Segundo dados do Mapa da Violência 2016, 0 crescimento médio de 23,7% no número vítimas de Homicídio por Arma de Fogo (HAF) na década 2004-2014 equivale a um aumento de 11,1% nas taxas de homicídio, e é resultante de um conjunto de realidades locais e regionais fortemente diferenciadas. Na região Centro-Oeste, o Goiás se destaca com taxa que excede os 30 homicídios por 100 mil habitantes.

No Distrito Federal, o número de HAF por 100 mil, na faixa etária de 15 a 29 anos foi de 62,7%, em 2014.

Na faixa de 15 a 29 anos de idade, em todas as regiões, o crescimento da letalidade violenta foi bem mais intenso do que no resto da população, fato altamente preocupante, pois segundo estimativas do IBGE, os jovens de 15 a 29 anos de idade representavam, aproximadamente, 26% da população total do país no período analisado. Mas a participação juvenil no total de HAF mais que duplica o peso demográfico dos jovens: 58%.

Segundo a Codeplan, os adolescentes entrevistados demonstraram vínculo familiar, especialmente com a mãe. Muitos também informaram residir com a avó, dado que aparece junto daqueles que residem com familiares. Surpreende o percentual que informa residir com a mãe, com ou sem a presença de irmãos e outros familiares, mas sem a figura do pai ou do padrasto, contabilizando 40,4% na medida de internação.

A família é de primordial importância no desenvolvimento da criança e do adolescente, na transmissão de valores e na formação de caráter, por meio do afeto, do estabelecimento de limites, do ensino informal exercido com o exemplo e da condução para objetivos de vida e planos de futuro. A participação de adolescentes em atos infracionais está presente em todas as classes sociais, mas principalmente nas mais desfavorecidas, nas quais as políticas sociais são insuficientes para suprir as necessidades das famílias. Essas, pela falta de suporte estatal, pelo enfraquecimento de laços, pelo histórico de rompimentos, sofrimentos e privações, deixam de conseguir cumprir suas funções socialmente estipuladas (CODEPLAN, 2013, p. 31).

Por outro lado, maus-tratos contra crianças e jovens na maioria das vezes ocorrem em silêncio. Por temerem conflitos, vizinhos dificilmente denunciam as práticas abusivas. As situações de violência contra crianças e adolescentes são chamadas "situações silenciosas". Isto é, ao contrário de atos de violência comunitária, guerras e atentados, a violência que ocorre na esfera proximal do cotidiano de crianças e adolescentes, caracterizada pela violência familiar e maus-tratos pode passar silenciosamente despercebida (MENEZES, 2012).

Embora se saiba que a delinquência juvenil tenha muitas e variadas causas, não se deve desprezar correlação muito significativa entre a baixa escolaridade e as vulnerabilidades, como ser vítima de homicídios; ser capturado por grupos criminosos; reiterado cometimento de infração e a prática de violência contra crianças e adolescentes.

Quanto à reincidência na medida de internação é de 87,1%, dado que chama atenção e leva a questionamentos sobre as condições de cumprimento da medida de internação, bem como à quantidade de passagens pelo sistema socioeducativo, que na internação contabiliza 48,6% (CODEPLAN, 2013).

O estigma que relaciona a pessoa moradora da periferia a "ser criminoso" já préseleciona adolescentes de origem humilde. Adolescentes que cometem o mesmo ato infracional recebem medidas socioeducativas diferentes dependendo do lugar onde moram (PDASE, 2016).

Os números demonstram que a questão espacial parece determinar a questão social, no território do Distrito Federal. Quem está mais distante do centro está mais vulnerável e mais carente de oportunidades, e isso parece determinar a exclusão e aumentar a dificuldade de inserção social (CODEPLAN, 2013).

Segundo Ribeiro (1999), o modelo centro-periferia delineia espaço entre duas partes. A distância social entre as classes se combina com a distância física no interior da cidade. O modelo de segregação espacial entende que exista distância social entre as classes. A segregação espacial é geografia intra-urbana que produz separação social de grupos econômicos ou étnicos em um território. Essa separação pode ser favorecida ou confirmada por lei e legitimada socialmente, levando à formação de áreas segregadas, desiguais, e à formação de espaços de fronteira. A segregação pode obedecer a critérios de etnia, nacionalidade e classe social, e seu caráter espacial se torna fundamental. A segregação repousa sobre o poder de excluir e resulta na introdução de valores econômicos nas relações sociais.

O urbanista Flávio Villaça (2001) afirma que a segregação urbana das metrópoles brasileiras se dá pela lógica das classes sociais. "A segregação é um processo segundo o qual, diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole". Dessa forma, quanto maiores as

_

¹²⁸ Criminalidade: ver Émile Durkheim e também Robert K. Merton. A teoria da anomia (anomia vista como desintegração entre os sistemas de valores e o sistema das normas sociais), de Durkheim se insere no tronco das teorias estruturais funcionalistas, que se caracterizam por interpretar e analisar o crime como fenômeno social, normal e funcional. Merton também traz estudo mais recente sobre a anomia. A Teoria do Controle Social (Durkheim; Foucault), busca analisar a conexão entre fatores familiares e delinquência. "Disciplina, supervisão, afeto, tendem a ser reduzidos nos lares delinquentes, nos quais o comportamento dos pais também é mais pobre, com excesso de bebidas alcoólicas e baixo envolvimento com os filhos". A variável idade não pode ser dispensada, porque há o entendimento de que a interiorização de regras e o processo de aculturação do indivíduo ocorrem, principalmente, até os doze anos. Outra característica que recebe destaque é a capacidade cognitiva. "A atividade criminosa interfere nos compromissos de trabalho, família, amigos, e indivíduos com baixo autocontrole tenderiam a ter desinteresse e despreparo para ocupações a longo prazo" (MENDES CORRÊA, 1996).

diferenças de renda entre grupos e classes sociais, maiores as desigualdades¹²⁹ dos recursos da cidade, às condições de moradia e acesso a serviços públicos (VILLAÇA, 2001, p. 142).

A desigualdade social, segundo Faleiros (2008), é o "carro-chefe" para essa realidade. Crianças que nascem e crescem em bairros pobres tendem a não ter oportunidades e procuram e fazem as próprias leis. Com as drogas ao alcance delas, suprem a falta de políticas públicas com o ganho de poder e prazer que os produtos ilícitos oferecem.

De acordo com Faleiros (2008), a política educacional do país deixa muito a desejar. O caminho da mudança é a prevenção, como principal recurso. Segundo o autor, uma das causas de jovens no crime é o descaso do Estado em dar oportunidades de estudo, formação e inserção no mercado. A escola precisa estimular e acolher esses adolescentes; apenas reprimir não adianta; prender não resolve. É preciso prevenir. Ele acrescenta que "aumentar a punição ou reduzir a maioridade penal¹³⁰ não resolve. Com a idade de 16 anos, ele vai entrar na Papuda mais cedo".

Ainda segundo Faleiros, "a violência é algo que se aprende. Os jovens ficam ociosos em meio à vulnerabilidade e o crime organizado encontra novos adeptos. Não podemos culpar o indivíduo sem olhar as políticas em volta de onde vive", argumenta Vicente Faleiros, que acredita que o trabalho em rede entre saúde, segurança, lazer e educação seria um caminho para mudar a criminalidade juvenil (FALEIROS, 2008).

Problemas acerca dos direitos sociais evidenciam que um dos princípios fundamentais, a Dignidade da Pessoa Humana, não está sendo efetivamente concretizado. O desrespeito aos direitos civis no Brasil contemporâneo possui como alvos primordiais os grupos "marginalizados" e os indivíduos que ocupam lugares "inferiores" na hierarquia social e econômica vigente no país (BELLI, 2004). Dessa forma, "não é possível enxergar a categoria de cidadão naquele que não dispõe da própria dignidade, de uma vida digna" (BOBBIO, 1992).

O cumprimento de trabalho socializador no Distrito Federal exige ações urgentes. As políticas públicas que atendem às medidas socioeducativas não podem estar isoladas, pela

¹²⁹ Desigualdade: pode ser reforçada pelo próprio poder público, quando esse prioriza investimentos nas áreas ocupadas pela população de mais alta renda, negligenciando ou simplesmente ignorando a parte ocupada pelos mais pobres (VILLAÇA, 2001).

¹³⁰ PEC 171/93 reduz a maioridade penal de 18 para 16 anos. (proposta aprovada em 19/08/2016 pela Câmara dos Deputados; segue para o Senado onde será votada em dois turnos).

importância e necessidade do trabalho intersetorial. A operacionalização das diretrizes trazidas pelo SINASE, como o acesso de todos os socioeducandos às atividades propostas, gestão participativa, trabalho multidisciplinar e interdisciplinar, caráter socioeducativo em prevalência ao sancionatório, devem ser constantemente reavaliados.

A relação entre o espaço físico da unidade de internação e a qualidade do atendimento socioeducativo é imediata. Uma infraestrutura precária impacta diretamente no cumprimento da obrigatória separação dos internos, segundo diferentes parâmetros trazidos pelo Estatuto da Criança e Adolescente, como o critério de idade, compleição física e ato infracional.

Quanto ao Plano Individual de Atendimento, sabe-se que do ponto de vista sociocultural, a adolescência pode ser considerada como período de desenvolvimento da subjetividade, no qual as experiências psicossociais se articulam aos processos biológicos, o que torna o PIA de importância fundamental para a eficiência do trabalho socioeducativo, pois a construção de projeto emancipador, o acompanhamento e a convivência sociofamiliar deverão proporcionar ao adolescente internado, formação, participação, incentivo, cooperação e transdisciplinaridade; além da qualificação continuada, para condição de existência do princípio da proteção integral.

A medida de internação deve garantir atendimento socioeducativo de qualidade ao adolescente autor de ato infracional, pautando-se nas diretrizes dos direitos constitucionais assegurados, com absoluta prioridade, oportunidades e facilidades, a fim de facultar o pleno desenvolvimento, de forma que se tornem cidadãos autônomos e solidários, capazes de se relacionarem melhor consigo mesmos e com o contexto, sem reincidirem na prática de atos infracionais.

Lins (1999) diz que, para a compreensão do processo de ressocialização, valores humanos precisam ser assimilados e inseridos no contexto educativo. Deve-se criar ferramental teórico-prático de ação social e educativa, que inclua e não exclua a proposta de trabalho no contexto socioeducativo; que vise a importância dos valores humanos na educação e ressocialização dos indivíduos; que ofereça condições para que o educando possa vivenciar, identificar e incorporar Valores, desenvolvendo sua autonomia, dotando-a de bons critérios para entender, avaliar, decidir.

A realidade dos estabelecimentos de internação lembra problemas das prisões do país, e o índice de reincidência demonstra que a funcionalidade da medida afasta a proteção integral a que o Sistema se propõe. O atual contexto social vivenciado pela sociedade aponta necessidade de ações que possam contribuir para a ressocialização do adolescente autor de ato

infracional, pois a cada dia cresce o número de jovens que se envolvem em algum tipo de delito (MARTINELLI, 1996).

De acordo com Martinelli (1996), o crescimento do número de internações demonstra entre outras coisas, o aumento da intolerância, do egoísmo, da pobreza, da falta dos pais, enfim, aponta também a ausência de Valores humanos essenciais para a vida em sociedade. Sendo assim, o processo de ressocialização é muitas vezes o momento de construção e descobrimento de Valores, pois: "a educação em Valores humanos não se trata de impor ou ensinar virtudes, mas de facilitar a autodescoberta das próprias virtudes".

É urgente se pensar para além da punição. Repensar o contexto socioeducativo de forma a promover conscientização e a almejada ressocialização dos adolescentes. A busca da prevenção, sobretudo pela educação e oportunidades sociais, deve perpassar pela busca governamental de elaboração de programas socioeducativos que estejam para além da medida de internação, no acompanhamento dos egressos do sistema. As medidas socioeducativas têm, em sua concepção básica, "natureza sancionatória, vez que responsabilizam judicialmente os adolescentes, estabelecendo restrições legais e, sobretudo natureza sociopedagógica" (BRASIL, 2012, p. 47).

O papel da punição, do controle e da sanção são faces da medida restritiva de liberdade que evidenciam a segurança como eixo importante da política, pois é o meio que cria condições para sustentar e garantir o trabalho na socioedução; entretanto, a medida de internação, se trabalhada de forma socioeducativa, tem mais função de prevenir e manter a ordem do que de conter e punir (BARBOSA, 2008, p. 19). A ação ressocializadora deve mostrar a importância do caráter socioedicativo, sem resvalar para a rigidez apenas "moralizante" e impositiva, ou ainda, uma forma apenas mecanicista de punição e recompensa.

Segundo Liberati (2008), a aceitação da medida por parte do adolescente, não é fácil. Ele explica que a Medida Socioeducativa tem natureza jurídica impositiva, porque é aplicada independente da vontade do infrator; é sancionatória, porque com a sua ação ou omissão, o infrator quebra a regra de convivência dirigida a todos; e é retributiva, na medida em que a pena deve ser proporcional ao crime cometido. A aplicação da medida socioeducativa visa inibir a reincidência, e deve ser desenvolvida com finalidade pedagógica e educativa.

Sendo assim, para que tenha efeito, é necessário que o adolescente compreenda o caráter referente à natureza da medida, e aceite-a como parte de um processo de reparação e de responsabilização pelo ato infracional que cometeu. Dessa forma, a implementação do

Sistema objetiva o desenvolvimento de ações socioeducativas de responsabilização do adolescente infrator, sustentada nos princípios dos direitos humanos. Para isso, necessita alinhar ao modo conceitual, bases éticas e pedagógicas no atendimento ao socioeducando.

A aplicação da medida socioeducativa só terá implicação se o individuo aprender o sentido de reparação, sendo necessário para tanto, adequada orientação por parte de profissionais, e ação conjunta com o âmbito familiar, escolar e social.

CONSIDERAÇÕES

A trajetória percorrida nesta pesquisa em busca do entendimento da concepção social e jurídica de proteção do adolescente em conflito com a lei, permitiu ver que o alcance da implementação da doutrina da proteção integral aos adolescentes em cumprimento de medida de internação de restrição de liberdade, ainda é objetivo a ser alcançado e promovido pelos agentes públicos, no contexto de atendimento socioeducativo, no escopo da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE -, no Distrito Federal.

Para chegar a esse resultado fez-se estudo sobre evolução sócio-legislativa do atendimento infanto-juvenil no Brasil, observando-se que a criança e o adolescente, a pricípio, não eram tratados como sujeitos de direitos, mas meramente submetidos ao poder dos pais e do Estado. O abandono pelos familiares era comum e havia descaso por parte da sociedade, para com os menores, com quase total ausência da dignidade necessária ao seu desenvolvimento.

A ciência política, ao analisar as relações entre ações governamentais e cidadãos, busca identificar, através de objetivos elencados nos respectivos programas e projetos, se as ações desenvolvidas com o fim de promover melhor qualidade de vida daqueles que são afetados pelos serviços das políticas públicas, estão sendo eficazes.

Na observação da política proposta, o Sinase, análise realizada sob o viés dos conceitos de políticas públicas, demonstrou que a política ora analisada está em consonância com a sistemática do processo de desenvolvimento do ciclo de políticas públicas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão e implementação da política pública.

A propositura do SINASE passou pela fase de identificação do problema, em que se constatou a importância da questão do jovem em conflito com a lei. Em seguida veio a fase da formação da agendação em que se tornou parte da agenda no parlamento em 2006 com a formulação do projeto de lei. A seguir, observou-se a formulação de alternativas, na qual houve aceitação da resolução, e após, aprovação de lei específica para tratar do assunto. Seguiu-se a fase da tomada de decisão, momento em que se delimitou o problema e apresentou-se possível solução, para então chegar à fase atual de implantação.

Assim, em 18 de janeiro de 2012, o Sistema foi instituído, regulamentando a aplicação de medidas socioeducativas, destinadas a adolescentes que pratiquem ato infracional, observando-se que o processo está em progresso, em busca do bjetivo inicial a que se propôs: a aplicação de medidas socioeducativas e sancionatórias aos jovens pelas infrações cometidas, por meio de conjunto articulado de ações visando a proteção integral de crianças e adolescentes.

Para entender a busca da eficiência a que a ação socioeducativa deve estar imbuída, é necessário que se compreenda as ações do Estado, representadas pelas ações de agentes públicos, na prática das ações do Sistema Socioeducativo. Com isso, o processo avaliativo permite entender que as ações do Sistema exigem ação evidenciada pelo conhecimento da trajetória de vida dos adolescentes que infracionam e que estão submetidos ao confinamento da medida de internação, que deve ser mediada por ação intersetorial constante entre as diversas políticas que compõem esse sistema.

Considera-se nessa busca a multiplicidade de conflitos no espaço de atuação, pois são inerentes ao processo de formação, desenvolvimento, implementação e transformação nos espaços onde acontecem. Por serem atos deliberados, políticos, fazem parte da construção de alianças, necessárias à consecução das ações voltadas à implementação de objetivos previamente acordados para efetivação dos direitos sociais necessários ao alcance da dignidade individual do adolescente submetido a cumprimento de medida de internação.

A busca de garantia legal e social de condições que assegurem aos adolescentes que infracionam oportunidade de pleno desenvolvimento com efetiva experiência de reconstrução de seu projeto de vida, deverá passar pela mudança de mentalidade em torno da visão do adolescente em conflito com a lei sob o prisma de "menor infrator". Entretanto, esforços para possibilitar a reabilitação desses adolescentes não têm sido suficientes na busca de efetivar a transição e a mudança definitiva do caráter meramente punitivo à prática socioeducativa sustentada nos princípios de direitos humanos.

A dignidade humana deve nortear todo o atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Nesse sentido não se pode admitir unidades de atendimento superlotadas com adolescentes dormindo um por cima do outro; unidades de atendimento que privilegiam a segurança, com "quartos" sem ventilação ou luz do sol; adolescentes impedidos de construir novo projeto de vida, por que a medida não lhe possibilita oportunidade, por pura ausência de propostas pedagógicas norteadas no acesso a

cultura de educação e não-violência; unidades de internação sem condições de instalações físicas e higiênicas, capazes de atendimento digno aos adolescentes (HAMOY, 2008).

Os desafios do atendimento socioeducativo são enormes.

Há superlotação das unidades de internação. E por não haver espaço suficiente, a separação de internos é negligenciada; há inadequação da qualidade da manutenção e limpeza nas unidades; além da ausência de atendimento com projeto pedagógico específico, que depende também da elaboração do Plano Individual de Atendimento. Tais fatores determinam a não eficácia da medida socioeducativa de privação de liberdade no contexto do atendimento socioeducativo no Distrito Federal

A elaboração do SINASE procura dar concretude à mudança de paradigma instaurada pelo Estatuto: do velho paradigma da situação irregular (Código de Menores – Lei n. 6.697 de 10 de outubro de 1979) para a Doutrina da Proteção Integral, o que significa abordar a questão infracional com o interesse da reinserção social do adolescente com a lei, superando a visão desse adolescente como simples objeto de intervenção (COSTA, 2013).

De acordo com Faleiros (2008), na transição da Doutrina de Situação Irregular, de caráter correcional-repressivo, para a Doutrina da Proteção Integral, as ações que antes eram repressivas passaram a ser assistencialistas e educativas. Todavia, verifica-se que apesar de toda esssa transformação e dos avanços trazidos pelo Estatuto em relação ao trato com a criança e o adolescente, em especial o adolescente em conflito com a lei, a finalidade das políticas e ações destinadas a este segmento continuaram visando apenas o controle social e a regulação.

No discurso oficial mudam-se simplesmente as categorias de denominação da clientela, buscando significar melhoria. Por exemplo, em vez de menores delinquentes, adotase a denominação de menores carentes, desadaptados, sem que na realidade, se mudem as instituições e os aparelhos de controle da clientela (FALEIROS, 2008, p. 58). Ainda permanecem aspectos da doutrina da situação irregular de caráter punitivo e carcerário em detrimento de ação socioeducativa, e aspecto sancionatório desconectado do reparador.

São dois os esforços empreendidos na gestão da atual política de atendimento de medidas socioeducativas. O primeiro é o de equilibrar aspectos sancionatórios e pedagógicos, e o outro é extinguir a segurança repressiva e punitiva estabelecendo a segurança socioeducativa. O Sistema deve coordenar a aplicação das medidas socioeducativas

direcionando o atendimento e articulando princípios e regras que objetivem acabar com o modelo institucional e repressivo.

Como ressocializar esses jovens mantendo-os no viveiro re-a-limentador da violência que os vitimiza desde sua concepção? As unidades de internação costumam ser idênticas e muitas vezes piores que as prisões dos adultos. Podemos afirmar que, muitas vezes, os jovens infratores são punidos mais severamente que os adultos. As unidades funcionam sempre com superlotação e más condições estruturais, com permanente ameaça de rebelião. As famílias são mantidas à distância, e os poucos familiares que conseguem manter os vínculos são submetidos a constrangimentos, como revistas que os obrigam a ficar de cócoras, quase totalmente despidos, o que inibe as visitas e coloca longe o objetivo de reinserção familiar e comunitária (DARLAN, 2007, p. 86).

A política de atendimento socioeducativo está em transição, a fim de estabelecer um sistema de atendimento que se diferencie do antigo modelo praticado pelas FEBEM's. O que significa que o tratamento destinado aos adolescentes autores de ato infracional baseava-se, até o estabelecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990, e do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), em 2012, em lógica coercitiva e punitiva advinda do Código de Menores da Doutrina da Situação Irregular.

O artigo 227 da Constituição Federal afirma que será "com absoluta prioridade" que se deverá assegurar os direitos às crianças e aos adolescentes, princípio que se repetirá no parágrafo único do artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Assim, faz-se necessário prestar serviços de educação formal, saúde básica, profissionalização, lazer, cultura e religião, entre outros, dentro dos limites da internação. A ausência de tais acessos significa que os internos ficarão contidos nos quartos e módulos, privados dos direitos que lhes são garantidos em lei, não tendo suas necessidades humanas atendidas.

Os avanços conquistados pela sociedade brasileira na construção da política de atendimento socioeducativo é decorrência do reconhecimento do direito dessa faixa da população como sujeito de direitos e detentor de prerrogativas especiais, traduzido com a ampliação do reconhecimento pelo Estado e pela sociedade brasileira, dos direitos de crianças e adolescentes.

Em síntese, ao traçarmos o percurso histórico referente ao atendimento à criança e ao adolescente, observamos que no Brasil, desde o Código de Menores de 1927 até o atual Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (1990), as políticas e práticas voltadas para este segmento, inclusive a legislação e as ações socioeducativas, foram pensadas e elaboradas a partir da compreensão de uma infância e juventude pobres, atuando neste contexto como meio de controle e regulação. Todas as legislações e políticas designadas a esta parcela da população "refletem e refratam todo o processo de organização social, as contradições, as mediações e os avanços, por vezes significativos" (COSSETIN, 2012, p. 67).

De acordo com Mendes da Silva (2015), a despeito da adoção de novas legislações, atualmente baseadas em acordos e pactos internacionais, fundamentados na doutrina da proteção integral, o contexto legal pós-Constituição Federal de 1988 não tem representado revolução na estrutura de cumprimento das medidas socioeducativas; ao contrário, o que se percebe é a manutenção de práticas correcionais e repressivas, baseadas numa percepção disciplinar e de controle dos corpos, como discutem Foucault (1987) e Goffman (2010).

Finalmente, para que a ação socioeducativa, através dessa política pública passe a alcançar seus objetivos, é necessário que haja acompanhamento do egresso e apoio à família, gerando formas de incentivos que proporcionem educação e projetos envolvendo os adolescentes em situação de risco. O problema da reiscidência está diretamente ligado a não reinserção social em termos do alcanse de necessidade básicas de sobrevivência. Não existindo oportunidades para que esse jovem consiga, de fato, se reintegrar à sociedade, ele volta a infracionar.

Manter internado adolescente infrator, e após isso, mandá-lo de volta para a sociedade sem proporcionar oportunidades de convício social digno e sem a continuidade no tratamento, com incentivos adequados, é quase inevitável que o mesmo retorne ao sistema de forma reiterada, caracterizando política de encarceramento e repressão, sem o compromisso legal e social inerentes à ação socioeducativa.

REFERÊNCIAS

ADAMI. Andreza; BAUER, Marcela. **Perfil e prática do agente de segurança socioeducativa: Recomendações para a Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas de Minas Gerais**. Dissertação de Mestrado Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2013.

AGUIAR, Viviane Araújo. **CAJE: retratos de um cotidiano de conflitos**. Dissertação de mestrado defendida no Departamento de Antropologia da UnB, 2006. Disponível em: http://hdl.handle.net/10482/2508. Acesso em 10 de maio de 2017.

ALVARES, Marcos César. A emergência do Codigo de Menores de 1927: Uma análise jurídico- institucional da assistência e proteção aos menores, São Paulo, 1989.

ANDERSON, C. W. **The place of principles in policy analysis.** American Political Science Reveiuw, v.73, n.3, p. 711-723, 1979.

ANDI. Adolescentes em conflito com a lei – guia de referência para a cobertura jornalística ANDI/SDH, 2012.

ARRUDA, Érica Maia Campelo. **A política pública de atendimento socioeducativo: o caso do Distrito Federal**./ Érica Maia Campelo Arruda. Brasília, 2013. 226 f. Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário de Brasília, 2013.

ARIÉS, P. História social da criança e da família. Rio de Janeiro: LTC, 1981. p. 163.

BARBOSA, Flávia de Carvalho. **Um olhar sobre o atendimento socioeducativo nas medidas de internação em minas gerais.** Fundação João Pinheiro. Dissertação de Mestrado Fundação João Pinheiro. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. 2008. Belo Horizonte, 2008.

BASTOS, Celso Ribeiro, Curso de Direito Constitucional, Ed. Saraiva, 1975.

BELLINI, Maria Isabel Barros, FALER. Camília Susana. **Intersetorialidade e políticas sociais : interfaces e diálogos** [recurso eletrônico] / org. Maria Isabel Barros Bellini, Camilia Susana Faler. – Dados Eletrônicos. – PortoAlegre : EDIPUCRS, 2014. 224 p.

BENELLI, SJ. **O lugar das instituições disciplinares na sociedade contemporânea**. In: A lógica da internação: instituições totais e disciplinares (des) educativas [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2014, pp. 13-22.

BOBBIO, Norberto, 1909-**Dicionário de política I Norberto** Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et ali.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, la ed., 1998. Vol. 1: 674 p. (total: 1.330 p.)

| | | BOE | BBIO, | Norberto, | 1909. | A | era | dos | direito | s / | No | rberto | Bobl | oio; |
|------------|----------|---------|--------|-------------|-------|----|-----|------|---------|-----|-----|--------|------|------|
| 3 | | | | nho; apreso | , | de | Cel | so L | afer. — | - N | ova | ed. — | Rio | de |
| Janeiro: E | asevier, | 2004. – | – / re | impressão. | | | | | | | | | | |

______. BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 518.

BOURDIEU, P. Os Usos Sociais da Ciência: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. BRASIL, **Resolução nº 269**, de 13 de dezembro de 2006. DOU 26/12/2006. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS NOB-RH/SUAS.

_____. BRASIL, **Lei nº 12.594**, de 18 de Janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), Brasília, DF, 18/01/2012.

BRAZ, Mirele Alves. Os princípios orientadores da medida sócio-educativa e sua aplicação na execução, 2001.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito. In Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006, p.39.

CARVALHO, Salo de. **Criminologia crítica: dimensões, significados e perspectivas atuais.** Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, Ano 21, V. 104, p. 288. Outset./2013.

CASTRO, C. L de. **Dicionário de políticas públicas** / Organizadores: Carmem Lúcia Freitas de Castro, Cynthia Rúbia Braga Gontijo, Antônio Eduardo de Noronha Amabile. Barbacena: Ed. UEMG, 2012.

CNMP, CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **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. 88 p. il.

CONANDA, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Sistema de Garantia de Direitos** – SGD - Resolução 113/Conanda/2006.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da, **Natureza e Implantação do Novo Direito da Criança e do Adolescente, publicado no livro Estatuto da Criança e do Adolescente** - Estudos Jurídicos-Sociais; Ed. Renovar; 2005.

_____. COSTA, A. C. Gomes. **Socioeducação: Estrutura e Funcionamento da Comunidade Educativa.** Coordenação técnica Antônio Carlos Gomes da Costa. Brasília, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

COSTA, Cândida. 2013. CURSO SOBRE O SINASE - Módulo III – Instrumentos Legais e Normativos do SINASE. 2013.

COSTA, F. L. Da; CASTANHAR, J. C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos.** Revista de Administração Pública, v. 37, n.5, set. – out. 2003.

COUTO, B R; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A política nacional de assistência social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos.

COUTO, B. R. et al. (Orgs.) O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2007, p. 54-87.

CRUZ, Lilian Rodrigues da. (**Des**)articulando as políticas públicas no campo da infância: implicações da abrigagem. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil/The Theory and Operation of a Modern National Economy** - George Washington University; Programa Minerva, 2006.

DILL, Michele Amaral; CALDERAN, Thanabi Bellenzier. **Poder familiar: Mudança de conceito.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 83, dez 2010.

DIREITO, Carlos Alberto M. O Estado e o Cidadão. IN: O Globo, 23.9.1992.

DECRETO Nº 17.943-A DE 12 DE OUTUBRO DE 1927. http://www.planalto.gov.br/Acesso: julho, 2017.

DODU – **Política Nacional de Assistência Social** – PNAS, aprovada pelo Conselho nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, e publicada no Diário oficial da União – DOU EM 28 DE OUTUBRO DE 2004.

Durkheim, Émile. **Da divisão do trabalho social**; trad. Carlos Alberto Ribeiro de Moura [et all]. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

_____. Deux lois de l'évolution pénale. In: **L'anné sociologique**. Paris: Félix Alcan Éditeur, 1901.

ECA. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.068/90). Brasília: 1990.

ELIAS, Roberto João. **Direitos Fundamentais da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Saraiva, 2005.

EMERJ – Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro - **Edição Especial Comemorativa do Código Mello Mattos,** 2007.

FALEIROS, Vicente de Paula. **ESCOLA QUE PROTEGE: Enfrentando a violência contra crianças e adolescentes** / Vicente de Paula Faleiros, Eva Silveira Faleiros, Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2008, 2ª edição.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Infância e processo político no Brasil**. In: RIZZINI, Irene. PILOTTI, Francisco. A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2ª Ed. rev. São Paulo: Cortez, 2009.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: a história da violência nas prisões**. Petrópolis: Vozes, 1991.

FREITAS, Augusto Teixeira De. **Código Civil - Esboço**. Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert. 1860.

FREITAS, Fernando Martins. **A Política Pública do Cadastro Positivo.** Dissertação de mestrado. Brasília, DF, 2013.

FREY, Klaus. Políticas **Públicas: Um debate conceitual e reflexes referentes à prática de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas. Nº 21 – Jun. 2000.

GARLAND, David. A Cultura do Controle: Crime e ordem social na sociedade contemporânea, Rio de Janeiro, Editora Revan, 2008.

GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro. Educação Política: Instrumentos de Exercícios de Democracia. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade.** Volume I. 2. Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012, 454 p.

HAMOY, Ana Celina Bentes. **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. 208 p.

HILL, Michael. HAM, Christopher; **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno.** Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993, segunda edição. Traduzido por Renato Amorim e Renato Dagnino.

HOCHMAN, G. ARRETCHE, M. e MARQUES, E, orgs. **Políticas públicas no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais.** Cad. CEDES [online]. 2001, vol.21, n.55, pp.30-41.

HOLLMAN, Vera Lúcia. **Da Institucionalização de Crianças e Adolescentes ao Acolhimento Familiar e Institucional.** UNIVATES, Lajeado, RS, 2009.

HOWLETT, Michael, 1955 – Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

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.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. Cadernos Fundap, São Paulo, n. 22, 2001, p. 102-110.

ISHIDA, MORAES, Constituição do Brasil Interpretada, p. 162, 2014.

______. ISHIDA, Estatuto da Criança e do Adolescente – Doutrina e Jurisprudência, 2014.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. **A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. Saúde e Sociedade** v.13, n.1, jan/abr 2004, p.25-36.

______. JUNQUEIRA, L. P. Experiências Municipais: Desenvolvimento social e intersetorialidade na gestão pública municipal. Conferência Nacional de Saúde online. 1997. Disponível em: http://www.datasus.gov.br/cns/inovador/MUNICIPAIS.htm. Acesso: novembro de 2017.

JESUS, Maurício Neves. Adolescente em Conflito com a Lei: prevenção e proteção integral. Campinas: Sevanda, 2006.

KRAMER, Sonia. A política da pré-escola no Brasil: a arte do disfarce. Rio de Janeiro: Achiamé, 1982.

LAURELL, Asa Cristina. **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. 3. ed. São Paulo : Cortez, 2002.

LEÃO, Renato Zerbii Ribeio. **Brasil e a Convenção Ibero-Americana - Jovens e direitos - Legislação comparada em matéria de juventude.** Organização Ibero — Americana de Juventude — OIJ, 2012.

LIBERATI, Wilson. Donizeti. Adolescente e o ato infracional. São Paulo: J. Oliveira, 2002.

_______. Direito da criança e do adolescente. 2. ed. São Paulo: Riddel, 2008.

_______. Direito da criança e do adolescente. 4. ed. São Paulo: Riddel, 2012.

LINS, Maria Judith Sucupira da Costa. Educação e Contemporaneidade: Educação Moral na Encruzilhada. Revista da FAEEBA, Salvador, ano 8, n. 12 jul./dez. 1999.

MACHADO, Clara Cardoso. **Propugnando um conceito jurídico-metodológico de políticas públicas para concretização de direitos fundamentais**. UFBA, 2009.

MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Humanitas: Edusp, 2007.

MENDES CORRÊA, Sérgio Luis. O Conceito de Crime em Durkheim, 1996.

MENEZES, Angela Carla Mendonça. **A precariedade da estrutura familiar e o menor infrator.** Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 13, n° 989, 2012. Disponível em: https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=2568> Acesso em: 10 out. 2017.

MEIER, Kenneth J.; O'TOOLE Jr., Laurence J., eds. **Bureaucracy in a democratic state: a governance perspective.** Baltimore, MD: Johns Hopkins University, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª ed. São Paulo, Malheiros, 2001.

MARTINS, Daniele Cornin. **Estatuto da Criança e do Adolescente e Política de Atendimento.** Curitiba: Juruá, 2005.

MERTON, Robert K. Sociologia: Teoria e Estrutura. Ed. Mestre Jou. São Paulo, 1968.

MENICUCCI, C. G. Política de Atendimento a adolescentes em conflito com a lei em medida de privação de liberdade: o desafio de implementação do ECA em um contexto institucional composto por duas lógicas distintas, a coerção e a socialização. Dissertação de Mestrado Fundação João Pinheiro. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Belo Horizonte, 2010.

MELO, M. A. **Estado, governo e políticas públicas**. In: MICELI, S (org). O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política. São Paulo: Sumaré, 1999.

MPMG, Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Comentários à Lei 12.594/2012 – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (CEAF), 2014.

NATERA A, La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Madrid: Universidade Carlos III, 2004.

NICODEMOS, C. (2006). A natureza do sistema de responsabilização do adolescente autor de ato infracional. In ILANUD, ABMP, SEDH e UNFPA (Orgs.), Justiça Adolescente e Ato Infracional: Socioeducação e responsabilização (pp. 62-85). São Paulo: ILANUD.

NOGUEIRA, Roberto Martínez. Los Proyectossociales: da la certeza omnipotente AL comportamiento estratégico. Série Políticas Sociales, 24. Naciones Unidas. CEPAL. Santiago do Chile, 1998. (HTTP: //www.cepal.org).

ONU: Convenção sobre os Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1989.

PASSETTI, Edson. **O menor no Brasil republicano**. In: PRIORE, Mary Del (org). História das crianças no Brasil. São Paulo: Contexto, 1991. p. 148.

| PRIORE, Mary (Org.). História das c. 375. | n. Crianças carentes rianças no Brasil. São | • • | |
|--|---|-----|----------------|
| Crianças carentes História das crianças no Brasil. São Pa | s e políticas públicas . ulo: Contexto, 2002, p | | , Mary (Org.). |

| PEREIRA, Potyara A. P. Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Cortez, n. 77, 2004. |
|---|
| Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (orgs.). Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. |
| PERL, Anthony. Política Pública. Seus ciclos e subsistemas . Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. |
| PORTO, Walter Costa 1937 / Walter Costa Porto. — 3. ed. — Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. 120 p. — (Coleção Constituições brasileiras ; v. 4). |
| RIBEIRO, L. C. Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro. O futuro das metrópoles: impactos da globalização. Rio de Janeiro, 1999. |
| Os condenados da cidade: estudo da marginalidade avançada . In: L. Wacquant, Rio de Janeiro: Revan (2001). |
| RIBEIRO, L. C., & Lago, L. C. A oposição favela-bairro no espaço social do Rio de Janeiro . São Paulo em Perspectiva, I (15), 144-154 (2001). |
| REZENDE, Elaine Cristina. Políticas públicas e adolescência: avaliação participativa da operacionalização das diretrizes pedagógicas do SINASE . Dissertação de Mestrado Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba – PR: 2010. |
| RIZZINI, Irma. A arte de governar crianças: a história da das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, 1995. p. 243-298. |
| RIZZINI, Irma. Meninos Desvalidos e Menores Transviados: A Trajetória da Assistência Pública até a Era Vargas. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. A História das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil. Editora Universitária Santa Úrsula: Rio de Janeiro, 1995. |
| RIZZINI, Irene A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente / Irene Rizzini, Irma Rizzini. — Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004. |

| RIZZINI, Irene. O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil. São Paulo. Cortez, 2011. |
|--|
| RIZZINI, Irma. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a era Vargas. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Org.), 2011. |
| RODRIGUES, Lea C. Novas perspectivas metodológicas na avaliação de políticas públicas: Frameworks for policy analysis: text and context, 2008. Disponível em: http://wpmapp.oktiva.com.br/wp-aval/files/2009/11/Lea.pdf, acesso em 10/09/2017. |
| ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social . In: Os Pensadores. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1973. |
| SABOIA RIBEIRO, Luiz Octávio O. Proteção Integral . Corregedoria de Justiça de Mato Grosso, MT, 2015-2016. |
| SANTOS, Adairson Alves dos. O Estado Democrático de Direito . In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 91, ago 2011. Disponível em: http://ambitojuridico.com.br/ Acesso em out 2017. |
| SARAIVA, João Batista Costa. Direito Penal Juvenil: adolescente e ato infracional: garantias processuais e medidas socioeducativas . 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2002. |
| Adolescente em conflito com a lei: da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. |
| O Adolescente em Conflito com a Lei e sua Responsabilidade: Nem abolicionismo penal, nem direito penal máximo. p. 11-12. Disponível em http://www.jbsaraiva.blog.br/blog/ , acesso em 15-12-2012. |

SANTOS, Danielle Maria Espezim. **Dos Direito da criança e do adolescente: livro didático** / Danielle Maria Espezim dos Santos, Josiane Rose Petry Veronese; design instrucional Viviane Bastos. – Palhoça: Unisul Virtual, 2007. 242 p.

SANTOS, Marco Antonio Cabral. **Criança e criminalidade no início do século.** In: PRIORE, Mary Del (org). História das crianças no Brasil. São Paulo: Contexto, 2002. p. 220-222.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. The semi sovereign people: a realist's view of democracy in America. Nova York: Holt, Rinehartand Winston, 1960.

SECRIANÇA, Secretaria do Sistema Socioeducativo. **Projeto Político Pedagógico das Medidas Socioeducativas no Distrito Federal Internação**. GDF, 2013.

SECRIANÇA - Manual Sociopedagógico das Unidades de Internação do Sistema Socioeducativo do Distrito Federal, Secriança, 2016, p. 11.

SECCHI, Leonardo. **Politicas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. Ed. – São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEDH - **Socioeducação: Estrutura e Funcionamento da Comunidade Educativa** / Coordenação técnica Antonio Carlos Gomes -- Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.156 pp.

SEGUNDO, Rinaldo. **Notas sobre o direito da Criança**. https:// jus.com.br/artigos Acesso: julho/2017.

SNDCA. Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Levantamento SINASE 2014.** Brasília: Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério dos Direitos Humanos, 2017.

SILVA, Zenaide Aparecida da. **Aspectos Jurídicos da Participação da Família na Execuão das Medidas Socioeducativas.** UNIBAN-Anhanguera. São Paulo, 2014.

SINASE - **Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo - SINASE**/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006. 100 p.

SINASE: um marco para mudanças positivas no atendimento dos adolescentes em conflito com a lei. Por Ilanud – Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente, Portal Prómenino. Disponível em: http://www.promenino.org.br/ Acesso em: 27/julho/2017.

SOCIOEDUCAÇÃO. Adolescentes em Conflito com a Lei. CONSIJ-PR, Paraná 2012.

SOCIOEDUCAÇÃO: **Estrutura e Funcionamento da Comunidade Educativa** / Coordenação técnica Antonio Carlos Gomes da Costa. - Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.156 p.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 23-30, jul/dez 2006.

SOUZA, Danielle Gomes de Barros. **A repercussão das diretrizes pedagógicas do SINASE nos projetos arquitetônicos de unidades socioeducativas de internação** / Danielle Gomes de Barros Souza. – 2011.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, n. 77, mar 2004.

SPOSATO, Karyna Batista. **O Direito Penal Juvenil.** São Paulo: EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA, 2006.

_____. Guia Teórico e Prático de Medidas Socioeducativas, 2011.

STRAUS, M. B. Violência na vida dos adolescentes. São Paulo: Best Seller, 1994.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Interesses Difusos e Direitos da Criança e do Adolescene**. Belo Horizonte: Del Reu, 1996.

_____. VERONESE, Josiane Rose Petry. **Temas de direito da criança e do adolescente** – São Paulo: LTr, 1997.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política Social.** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.

Estado e política social na década de 90. In: NOGUEIRA, F.M.G. (ORG). Estado e Políticas Sociais no Brasil. Cascavel: Edunioeste, 2001.

VILLAÇA, F. **Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira**. VII Conferência da Anpur, 1997.

_____. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: FAPESP, 2001.

VOLPI, Mario. O adolescente e o ato infracional. São Paulo: Cortez Editora. 2011.

WACQUANT, Loïc. **Os Condenados da Cidade. Estudo sobre marginalidade avançada**, Rio de Janeiro, Revan Editora, 2001.

WACQUANT, Louic. **As Prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. (77 – 153 pp.).

WAISELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2016. Homicídios por Arma de Fogo no Brasil. Flacso Brasil, 2016.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2016: Homicídios e juventude no Brasil**. Rio de Janeiro: Cebela, 2013. Disponível em http://mapadaviolencia.org.br/. Acesso em 23 de abr. de 2017.

WILDAVSKY, A. B. Speaking truth to Power: the art and craft of policy analysis. Boston: Little, Brown, 1979.

ZAMORA, Maria Helena, **Para além das grades: elementos para a transformação dos sistemas socioeducativo.** – Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2005. 140 p. 11-14.

ZANELLA, Maria N. & LARA, Angela M. de. Código de Menores de 1927, o direito penal do menor e os congressos internacionais: o nascimento da justiça juvenil. USP – Ano VI, n. 10, p. 105-128, 2015.