



**O CONTROLE SOCIAL PARA A GARANTIA DE DIREITOS DO
ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI: UMA REFLEXÃO CRÍTICA
SOBRE A REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL.**

**THE SOCIAL CONTROL FOR THE GUARANTEE OF THE ADOLESCENT'S
RIGHTS IN CONFLICT WITH THE LAW: A CRITICAL REFLECTION ON
THE REDUCTION OF CRIMINAL MAJORITY.**

Adriano Pereira Basilo de Oliveira ¹

RESUMO: Esta pesquisa buscou resgatar a trajetória histórica da criança e do adolescente no Brasil, de forma que fosse possível demonstrar no seu discurso o papel das organizações no controle social para garantia dos direitos de crianças e adolescentes, aprofundando-se na reflexão sobre a política socioeducativa para os adolescentes em conflito com a lei. Assim como visou contribuir para estabelecer posicionamentos do Serviço Social frente à política desenvolvida no Rio de Janeiro, principalmente quanto aos desafios e perspectivas de fortalecimento da política socioeducativa em contraponto ao cenário de tensão posto frente ao movimento conservador no Brasil para a aprovação da lei que reduz a idade penal.

125

Palavras Chaves: Controle social, adolescente em conflito com a lei, adolescente, crianças e adolescentes, medidas socioeducativas, redução da maioridade penal.

ABSTRACT: This research sought to rescue the historical trajectory of children and adolescents in Brazil, so that it is possible to demonstrate in their discourse the role of organizations without social control to guarantee the rights of children and adolescents, deepens the reflection on the socio-educational policy for adolescents in conflict with the law. As well as aimed at contributing to the positioning of Social Service versus the platform developed in Rio de Janeiro, mainly in the challenges and prospects of strengthening socio-educational policy in counterpoint to the tension scenario set against the conservative non-Brazil movement for the approval of a law that reduces the penalty.

Keywords: Social control, adolescent in conflict with the law, adolescent, children and adolescents, socioeducative measures, reduction of the penal age.

INTRODUÇÃO

A escolha desta pesquisa, dá-se pelos fatores inerentes a minha chegada ao Rio de Janeiro para realizar a gestão de curso superior em Serviço Social do Grupo Educacional

¹ Assistente Social de formação, especialista em empreendedorismo social e mestre em políticas sociais para o adolescente em conflito com a lei, professor universitário do curso de Serviço Social e coordenação acadêmica de cursos.



Unigranrio e em continuidade aos estudos já realizados na cidade de São Paulo sobre o assunto. As instigações para apresentar esta pesquisa diante do cenário do Estado do Rio de Janeiro para as questões da sócioeducação é imprescindível, mas ficou mais latente nas reuniões que diversas vezes foram realizadas com os trabalhadores do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente do Estado, os relatos dos participantes sobre o desenvolvimento da política socioeducativa no Estado do Rio de Janeiro de restrição ou privação de liberdade me impulsionaram a contribuir com o tema.

Sabe-se que o momento de discutir a questão do adolescente como sujeito de direito e em processo peculiar de desenvolvimento é oportuno devido a existência do projeto de Lei que trata da redução da maioridade penal, de alguma forma requer que estudos e pesquisas sobre esse fenômeno sejam tratados de forma valorosa. A consequência oriunda de um processo conservador na reflexão do papel do adolescente gerará danos irreparáveis à sociedade e, principalmente, aos adolescentes.

Esta pesquisa faz jus ao processo de construção democrática dos direitos e das políticas sociais da infância e juventude no Brasil e demonstra que o Serviço Social está respaldado em estudos técnicos e científicos para garantir o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes, desta forma, nos posicionaremos melhor para fortalecer o Serviço Social como categoria profissional que sabe sistematizar sua prática no processo de análise de conjuntura e histórica dos direitos inerentes aos adolescentes que foram conquistados até então.

A metodologia utilizada na construção deste projeto foi a pesquisa ação, munidos de encontros presenciais com os trabalhadores do sistema de atendimento ao adolescente em conflito com a lei nos regimes abertos e fechado.

Utilizou-se de pesquisa exploratória e da pesquisa bibliográfica para aprofundamento e interlocução com autores na reconstrução da trajetória histórica da criança e do adolescente no Brasil.

Os resultados desta pesquisa estão estruturados em três eixos, O primeiro retrata a História da criança e do adolescente no Brasil e os modelos de proteção jurídico legal na forma de aplicação das medidas; o segundo eixo está no papel e controle social dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil, e por fim, o terceiro e último



demonstra como está o cenário das medidas socioeducativas no Estado do Rio de Janeiro e o debate da redução da maioria penal.

CONTEXTO SÓCIO HISTÓRICO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL

No Brasil Colônia, enquanto algumas crianças eram abandonadas, outras eram utilizadas no trabalho escravo, rural ou em fábricas, depois que estas foram instaladas nos centros de algumas capitais.

Como a mão de obra nessa época era quase que exclusivamente escrava, com a Lei Áurea, e em seguida a Proclamação da República, os poucos que detinham riquezas procuram novas formas de exploração para acúmulo do capital. Nesse momento, há um aumento no número de estrangeiros imigrantes, porém essa mão de obra, se comparada com a mão de obra local era especializada.

Com a mão de obra escrava o custo da produção era praticamente zero, mas na República a elevação do custo da mão de obra levou algumas famílias à falência, e outras famílias, para evitar a falência, buscaram mão de obra mais barata. Desse modo, famílias em estado de miséria cediam seus filhos para trabalhos precários, com a finalidade de que esses filhos ajudassem no sustento da família.

Em um cenário crescente, onde crianças trabalhavam em fábricas nas grandes capitais, principalmente na então capital da República do Brasil, a cidade do Rio de Janeiro, o primeiro Presidente do Brasil, o Marechal Deodoro da Fonseca, recebe várias denúncias de exploração do trabalho infantil, já que as fábricas não faziam distinção entre mão de obra dos imigrantes adultos ou de crianças. Assim, o Marechal Deodoro demonstrou preocupação com essa realidade e no Decreto n.º 1.313 de 1891, permite que o Ministro Cesário Alvim passe a exigir das fábricas os registros dos seus funcionários em livros de matrículas de menores trabalhadores, e esses livros continham informações sobre essas crianças.

Com as demandas surgindo, esse Decreto não tinha força fiscalizadora, e a necessidade de um controle social que incita a criação do primeiro código de menores, que além de punir crianças infratoras, regulariza o trabalho infantil, no Decreto n.º 17.943



– de 12 de outubro de 1927, em seu nono capítulo, a partir do artigo 101 estabelecia as novas normas para o trabalho infantil.

Com as mudanças no cenário mundial, o Brasil busca novas formas de sobreviver à crise, passando por reformulações no governo e adaptações. Em um momento de conflito mundial, a necessidade de se fortalecer enquanto nação, gera a busca por soluções, ocorrendo a criação da Constituição de 1937, a discussão do ensino profissional, e surgem nos anos seguintes as escolas profissionalizantes: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em 1942, seguido do Serviço Social da Indústria (SESI) em 1946, para qualificar a mão de obra, que incluía tantos adolescentes quanto adultos.

Ademais, com o intuito de dar segurança ao trabalhador, o Decreto Lei n.º 5.452 de 1 de maio de 1943, CLT - Consolidação das Leis do Trabalho, em seu capítulo IV – Título III, determina normas específicas de respeito e proteção do trabalho do menor e regulamenta o trabalho dos 12 aos 14 anos.

128

A discussão sobre a idade mínima para estar apto ao trabalho passa a ser questionada e, com o Decreto Lei de 1967, passa a ser permitido o trabalho como aprendiz a partir dos 14 anos, e aos 16 anos para algumas atividades sujeitas as condições estabelecidas no Decreto.

Com as discussões em conferências internacionais, o trabalho infantil e de adolescentes passa a ser questionado, fornecendo bases sólidas para a criação do Estatuto da Criança e Adolescente que rompe com o processo mais punitivo e abre espaço para o processo de proteção integral à criança e ao adolescente.

No final do ciclo da roda dos expostos², a instituição era um local que abrigava os enjeitados, bastardos e os filhos de mães pobres que não podiam alimentá-los, para que esses não morressem de fome. Assim, a roda era uma forma de assistência dada as

² Em seguida, Frei Guy e o Papa Inocêncio criaram o primeiro hospital destinado a acolher e assistir crianças abandonadas, com o passar dos anos, esses estabelecimentos ficaram conhecidos como asilos, estabelecimentos em que se recolhem, sustentam e educam órfãos.

No Brasil, a roda dos expostos chega em 1726, com reivindicações locais para que a Coroa permitisse a instalação da primeira roda de expostos na cidade de Salvador, instalada na Santa Casa de Misericórdia, pois o crescimento da então capital do Brasil estava acontecendo de forma desordenada e o fenômeno de abandonar os filhos era mais antigo que a colonização brasileira, e chegou ao Brasil com os portugueses e com tantos outros povos que vieram para o novo continente.



crianças nessas condições, mas quando cresciam acabavam na rua, para sobreviver furtavam. Isso fez com que a sociedade acreditasse que esses menores eram a razão para o aumentando da criminalidade, passando a ser um problema econômico e político.

Na década de 20, o Brasil vai se desenvolvendo em cima do aumento das desigualdades sociais, e um número cada vez maior de crianças são abandonadas, ou, devido as vulnerabilidades, permanecem a maior parte do seu tempo sem supervisão ou cuidados de um adulto.

CÓDIGO DE MENORES E O MODELO PUNITIVO

Nesse sentido, com o aumento da violência urbana e com o intuito de controlar esses menores, o jurista José Cândido de Albuquerque Mello Mattos escreve o primeiro código de menores. Mello Mattos estabelece além das questões de trabalho, as punições para os delitos, mas não com o intuito de garantir os direitos, mas na tentativa de diminuir a criminalidade que acreditavam ser praticadas pelos menores, e passaram então, a ser um problema econômico e político, sendo criado em 1927 o 1º Código de Menores para aqueles que estivessem na rua fossem adequados a sociedade e enquadrados através de punição e disciplina.

O código de menores não continha a demanda crescente da violência, e, após o golpe de 1964, a questão do menor passa a ser vista como problema social e os militares acreditavam que tudo se resolveria com disciplina militar, iniciando um projeto de atendimento aos menores no país, criou – se um órgão normativo com a finalidade de criar e implementar a política nacional de bem-estar do menor, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), como modelo de internato. Esse órgão representava unidades educacionais e terapêuticas, prestando atendimento a dois grupos distintos: menores abandonados ou que os pais não tinham condições financeiras de sustentá-los, e menores infratores que foram recolhidos na rua pela justiça e julgados.

Com um forte apelo de solução para as famílias que não podiam sustentar seus filhos, a FUNABEM realizava propagandas que diziam que formariam seus filhos como médicos, advogados e professores, porém, seu perfil se mostrou como uma instituição correcional, que acabou por reprimir, corrigir, integrar os menores desviantes, às políticas



voltadas a conter os jovens, visando o desenvolvimento econômico e acumulação do capital.

A FUNABEM era de responsabilidade do governo federal e possuía sedes estaduais com o nome de Fundação Pró Menor, e, em 1976, a Secretaria de Promoção e Bem-Estar Social mudou o nome das sedes estaduais para Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM), que em seus moldes tratavam adolescentes como adultos encarcerados, por se tratar de um modelo coercitivo e repressivo, uma instituição normativa e centralizadora das políticas públicas para a infância, tendo seus preceitos na Doutrina Nacional de Segurança (DNS), sendo assim, uma instituição em harmonia com a ditadura militar.

No ano de 1979 foi criado o 2º Código de Menores, dando poderes aos juízes de menores que podiam destituir os pais do pátrio poder, baseando-se nas condições de pobreza que os menores viviam, se esta criança estivesse perambulando na rua ou na possibilidade de cometer algum ato ilegal. Esse código legislava sobre os direitos de todos e reconhecimento da saúde e assistência, houve a reforma do código representada pela Pastoral do Menor, que culminou na criação do art. 227, em que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar a Criança e ao Adolescente a vida, liberdade, convivência e etc., zelando pelos direitos e deveres de todos.

130

Mas o caminho percorrido até os dias atuais foi longo e árduo, o I Congresso Internacional de Proteção à Infância foi em Bruxelas em 1913, onde um dos expositores declarou:

Devemos respeitar na criança a sua individualidade e jamais dizer-lhe que “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”. D’este modo teremos o desprazer de formar homens incapazes de tomar qualquer iniciativa, de praticar e exercitar à vontade. (Apud Arantes, 1995:200).

A declaração foi o primeiro documento sobre os direitos da criança, escrito em 1923 pela Liga Internacional das Nações, o Internacional Union for Child Welfare (União internacional para o bem-estar de crianças) que prestava um olhar para os órfãos da Primeira Guerra Mundial.

No entanto, com as mudanças oriundas da exploração do capitalismo e sua crise de 1929 – a quebra da bolsa de valores de Nova York e os anos posteriores a Segunda



Guerra Mundial, em 1945, países se unem para se organizarem na luta pelos direitos humanos. A Organização das Nações Unidas (ONU) surge com um olhar para as sequelas de um pós-guerra, engajando-se em prol da humanidade.

Os países-membros assumem compromissos humanitários ao assinarem a declaração universal dos direitos humanos no mesmo ano da criação da ONU, e criam a United Nations Children's fund – Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Contudo, as demandas eram tantas que em 1958, a ONU estendeu seu campo para as crianças e famílias, e em 1959 os países participantes da ONU, inclusive o Brasil, assinaram a Declaração Universal dos Direitos da Criança, sendo ratificada no Brasil pelo artigo 84 da Constituição de 1935 e o Decreto nº 50.517 em 1961, assumindo compromissos com a causa, e devendo atender aos objetivos estipulados pelas convenções e acordos.

Esse compromisso manteve-se também durante a ditadura, o que culminou em leis paliativas e higienistas. Houve um movimento da mídia em 1978 em favor a divulgação do movimento da UNICEF. Esse movimento estimulou no ano de 1979 o que foi chamado de ano Internacional da Criança, com a finalidade de reconhecer a importância de programas que beneficiem a infância e estimulam os países para a promoção do bem-estar da infância.

Nesse momento no Brasil, crescia os movimentos contra a ditadura e a favor de direitos à infância. Assim, a década de 80 foi repleta de lutas e conquistas, com o fim da ditadura em 1985, houve o fortalecimento de um outro movimento que contribui para os avanços no Brasil, que foi a frente parlamentar constituinte que redigiu a Constituição de 1988.

No ano anterior, constitui-se a comissão nacional da constituinte da criança, multiplicando por todo o país os fóruns em defesa da criança e do adolescente. Desse modo, houve a homologação, em 13 de julho de 1990, da lei n.º 8.069 que cria o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), regulamentando que toda criança e adolescente são reconhecidos como sujeitos de direitos. Ademais, o código de menores de 1979 foi extinto, e a criação do ECA contou com a participação do governo e da sociedade civil, representando o resultado da luta do movimento Nacional dos Meninos e Meninas de



Rua, aliados com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), UNICEF, Pastoral do Menor, movimentos de igrejas e universidades, entre outros.

As crianças foram consideradas como adultas em miniaturas até o século XIX e os adolescentes considerados adultos. À época, não havia adolescentes, quando os meninos completavam 10 anos, eles estavam aptos para trabalhar e, a partir dos 12 anos, as meninas eram dadas ao casamento.

Pensar e falar na nomenclatura adolescente é algo recente, apesar de ter sido classificado e criado pelo psiquiatra americano Granville Stanley Hall em 1898, e usado por muito tempo somente por psicólogos, foi somente depois de discutir muito sobre a criança que passaram a dar atenção aos adolescentes, que também necessitam das garantias de direitos. Pois, é resultado de uma construção social e, a adolescência, é a fase transitória entre a infância e a fase adulta, necessitando assim de cuidados e direcionamentos. Não devemos confundir a adolescência com puberdade, que é um processo fisiológico que acontece na adolescência, porém não define a adolescência.

132

Ante o exposto, discutir sobre essa fase da vida, é fazer uma busca pelas necessidades de desenvolvimento do indivíduo e apenas um ambiente acolhedor dará a possibilidade de decisões e escolhas mais seguras na fase adulta.

MODELO SOCIOEDUCATIVO BRASILEIRO PARA ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI

Partimos da compreensão sobre a importância da participação da sociedade na trajetória de construção da política de Direitos da Criança e do Adolescente (DCA), com bases na Constituição, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e mais recentemente o papel do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) na elaboração do SINASE e da Lei Federal que estabelece a política socioeducativa brasileira.

Torna-se imprescindível destacar o importante papel da sociedade civil, na construção das políticas de direitos. Porém, hoje esta mesma sociedade que ao longo da história reivindicou formas de participação popular, é observada como coadjuvante na execução das políticas sociais. O formato desta relação de convênio estabelecida entre os governos e as organizações sociais é preocupante, devido às possibilidades desta



sociedade continuar ativa no controle social. Com a destreza de não perder sua capacidade crítica e propositiva com relação às políticas públicas e em especial a socioeducativa.

A política socioeducativa é formulada com bases democráticas de participação cidadã de forma paritária entre poder público e sociedade civil. Houve então o fortalecimento das políticas no Sistema de Garantia de Direitos ao fazer com que os usuários/beneficiários participassem de sua reformulação.

Como eixo estruturante da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, o ECA trouxe em seu teor o importante papel da municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto, Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC). Ambas, como uma forma de colocar a criança e ao adolescente, como sujeito de direitos, protagonistas na construção de um novo plano de vida a partir da aproximação deste com sua convivência familiar e comunitária, possibilitando, uma aproximação ao seu território de moradia, atuando nos princípios da territorialidade e intersetorialidade, fatores estes, que provocaram um processo de organização da política de atendimento.

133

Nesse processo de construção da política de atendimento socioeducativo, o SINASE – Sistema Nacional Socioeducativo, teve papel importante no processo que integra na sua forma, a proteção integral ao adolescente, consolidando e criando um sistema de atendimento entre os setores da educação, justiça, saúde e assistência social, como entes, que compõem o sistema socioeducativo brasileiro no processo de constituição de projeto de vida para o adolescente autor de ato infracional, de modo a abandonar a perspectiva punitiva da medida socioeducativa e abrir-se para a sócioeducação.

No entanto, a política ainda assim é frágil. O Estado que tem a primazia da execução da política se une na corresponsabilização junto às organizações sociais via conveniamentos/termo de fomento ou colaboração para a execução das medidas em meio aberto, o que de alguma forma distancia o Estado de suas obrigações de garantia da Proteção Social, além de fragilizá-lo, se garantindo como mínimo e regulador e ao mesmo tempo fragiliza a sociedade civil que hora se percebe no dualismo entre executar e controlar.



O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO BRASIL

A municipalização destes programas mobilizou, desde sua etapa inicial, a participação de órgãos públicos municipais, de organizações não governamentais, ou ainda de pessoas da comunidade, com anuência da autoridade competente e órgãos estaduais para realizar o processo de transição, com metodologias, e experimentações através de programas piloto. Na maioria dos estados brasileiros, as Fundações Estaduais de Atendimento (Febems e congêneres) coordenaram o processo de descentralização e municipalização destas medidas, definindo diretrizes, articulando ações, capacitando e supervisionando agências, organizações governamentais e não governamentais parceiras, provendo programas através de convênios, tendo em conta as deliberações dos Conselhos de Direitos, responsáveis pela política da infância e adolescência.

Como uma forma de avaliar o desempenho das políticas de governo o Tribunal de contas da União (TCU) avaliou em auditorias realizadas em 2003 o Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei de responsabilidade da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.

134

O processo desta avaliação foi apresentado em março de 2004 em plenária, apontando oportunidades e recomendações para o aperfeiçoamento do programa, inclusive, estas recomendações culminaram na elaboração e aprovação do SINASE em 2006 pelo CONANDA, como uma forma de promover a intersectorialidade.

Um ano após a publicação da Resolução sobre o Sinase, o Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD) realiza um mapeamento nacional das medidas socioeducativas em meio aberto. E este documento aponta que os processos de municipalização na maioria dos estados brasileiros tiveram início no intervalo dos anos de 2003 a 2007, sendo que apenas em Goiás, Maranhão e Paraíba a municipalização se iniciou na década de 1990. (ILANUD, 2007, p.15).

Isso demonstra, que, de modo geral, as políticas estaduais socioeducativas tardaram a absorver as mudanças estabelecidas pelo ECA. O Relatório do Ilanud aponta que, embora tardiamente, os gestores estaduais incluíram a municipalização em sua política socioeducativa. Alguns estados iniciaram mais cedo e alguns em 2007 haviam



realizado apenas uma pequena proporção da municipalização. Alguns ainda como o Rio de Janeiro, conhecido por seu alto índice de criminalidade não informaram qualquer iniciativa em relação às MSE. O relatório considera que, após quase duas décadas de promulgação do ECA, o estágio da municipalização era ainda “embrionário” (ILANUD, 2007, p. 20).

Em 2007, dos 5564 municípios do Brasil o processo de municipalização estava concluído em 454 (8,2%) e em 182 (3,3%) o processo estava em andamento, totalizando 636 municípios, ou seja apenas 11,4% dos municípios tinham o processo já iniciado³. Amazonas, Bahia, Santa Catarina e Rio Grande do Sul não prestaram informações (ILANUD, 2007, p. 1).

O atendimento aos adolescentes cumprindo medidas socioeducativas em meio aberto (LA e PSC) é um serviço de média complexidade, bem como o atendimento à população em situação de rua e o serviço de combate à exploração e ao abuso sexual de crianças e adolescentes. No âmbito da política de Assistência Social o órgão competente para prestar estes atendimentos é o CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

Os CREAS são equipamentos públicos da Assistência Social de responsabilidade dos Governos Estaduais e dos Municípios que podem ser implantados com abrangência local ou regional, de acordo com o porte do Município, nível de gestão e demanda, além do grau de incidência das demandas. Eles devem atentar para que a organização do serviço não viole o direito à convivência familiar e comunitária e nem fira o princípio da municipalização do atendimento.

Em 2006, o SINASE vem complementar estas diretrizes para a organização do sistema em todos os níveis. Define as competências e atribuições gerais das três esferas de Governo, as competências, atribuições e recomendações aos órgãos de deliberação, gestão e execução da política socioeducativa e de controle, bem como das entidades de atendimento envolvidas direta ou indiretamente com o adolescente autor de ato

³ O Relatório aponta ainda, a partir das informações fornecidas pelas 608 varas competentes pelos processos em execução envolvendo adolescentes, obteve-se o total de 40.356 jovens cumprindo medidas socioeducativas em meio aberto. De um total de 40 356 cumprindo medidas, quase 50% estão em São Paulo. Outro aspecto digno de destaque é a frequência muito maior da medida de prestação de serviços comunitários nas cidades do interior, em comparação com as capitais (Ilanud, 2007, p.26).



infracional no processo de apuração, aplicação e execução de medidas socioeducativas (GOMES, 2012).

Esta competência compartilhada, que responsabiliza uma diversidade de agentes pela promoção da política de atendimento à criança e ao adolescente, tem por objetivo ampliar o próprio alcance da proteção dos direitos infanto-juvenis. Por sua vez, o SUAS – Sistema Único de Assistência Social propõe, sob a primazia do Estado, a organização em todo o território nacional de serviços socioassistenciais destinados a milhões de brasileiros, em todas as faixas etárias, com a participação e a mobilização da sociedade civil nos processos de implantação e implementação do sistema. Conforme Gomes (2012, p. 190), “os sistemas de políticas públicas mencionados guardam entre si uma relação de incompletude, individualidade, e completude quando articulados na direção da unidade do SINASE, e deste no SGD – Sistema de Garantia de Direitos no âmbito da proteção integral da criança, adolescente e jovem”.

De acordo com o SINASE, o sistema de garantia de direitos está organizado em subsistemas (Saúde, Assistência, Judiciário e Educação), que interagem na proteção dos direitos garantidos no ECA, ao mesmo tempo, na política socioeducativo possui a função interdisciplinar destes subsistemas para execução das medidas socioeducativas.

No entanto, não tem sido tarefa fácil construir a intersetorialidade entre esses sistemas que deveriam ser melhores articulados, uma vez que todos estão representados nos órgãos deliberativos e gestores, em cada nível federativo, como os conselhos de direitos, e com os órgãos de gestão e execução da política. Como destaca Gomes (2012) “certamente, o esforço por ordenar um sistema nacional requer a radicalização e implementação das relações federativas entre as esferas da União, estados (e DF) e Município. A apreensão crítica deste processo passa pela leitura das especificidades do federalismo brasileiro”. A autora indica desta forma as dificuldades de implementação e execução da política e de efetivação do sistema que decorrem do complexo processo de relação entre os subsistemas e os seus diferentes níveis administrativos.

Diante de tantas fragilidades no processo de implementação da política socioeducativa no Brasil, coadunado com o processo de crise econômica que coloca às famílias mais vulneráveis e pobres em situações mais complexas de desigualdade social, isso também evidencia o processo e os estereótipos/rótulos criados no Brasil de que os



jovens, negros, de periferias e tatuados são os principais infratores, pois, violência como fenômeno que não trata-se de escolhas de classe social, ela perpassa em todos os níveis da sociedade e é reprodução das violências sofridas pelos atores que a praticam.

REDUÇÃO DA IDADE PENAL - DESSERVIÇO NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO INTEGRAL

A trajetória da criança e do adolescente no Brasil foi marcada por um processo em que houve o rompimento com o modelo punitivo, por entender os fatores inerentes ao desenvolvimento da fase da adolescência. Fase está marcada por mudanças hormonais, comportamentais, social, cognitivo, influências do meio social em que vive.

Segundo ABERASTURY E KNOBEL (1981 - p.27) “é muito difícil de assinalar o limite entre o normal e o patológico na adolescência, e considera que, na realidade, toda a comoção deste período da vida deve ser considerada como normal, assinalando também que seria anormal a presença de um equilíbrio estável durante o processo adolescente.”

137

Diante de todos estes fatores, compreende-se que é uma fase em que o adolescente está em completo processo de transformação e formação. Podemos dizer que é a fase da crise, nas relações familiares, um momento de contradições e enfrentamentos, questionamentos, entre tantos outros fatores capazes de colocar como uma fase julgada como “aborrecência” segundo o ditado popular.

CARR – GREGG e SHALE (2006) afirmam que os adolescentes estabelecem Metas e que necessitam ser realizadas destacando-se as seguintes: a formação de uma identidade equilibrada e positiva, alcançar a independência dos pais ou dos adultos responsáveis pela educação do adolescente(s), conhecer e amar pessoas fora do convívio familiar, encontrar seu lugar junto ao sol ou um lugar no mundo ou dar um rumo à sua carreira profissional e por consequência alcançar a independência econômica.

As expressões sobre a forma de vida, e desenvolvimento na fase da adolescência são marcadas por referências do meio em que viveram na infância, neste caso, quando mudamos o olhar para realidades menos favorecidas, marcadas pelo risco e vulnerabilidade social, os adolescentes que normalmente concentram-se nas favelas e comunidades - são os negros. Segundo a pesquisa Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça, divulgada pelo Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) em 2008 demonstra ser perceptível a diferença entre negros e brancos, especialmente no que diz



respeito aos domicílios localizados em favelas e assemelhados, que devido o processo histórico da sociedade brasileira sabemos que são os mais pobres. Com muitos de seus direitos negados, a probabilidade do envolvimento com o crime aumenta, sobretudo entre os jovens.

Questões estas acima que por si só os colocam em situação de risco e esquecidos pelas políticas sociais e com ações policiais e repressivas, pois, são bolsões que se concentram a violência, tráfico de drogas, e o maior volume de roubos e mortes. Tendo como alternativa de vida o seu caminho direcionado pelo tráfico de drogas e roubo para que possam manter a sua subsistência.

As marcas em seu corpo como tatuagens, trajés e cortes de cabelos que de alguma forma são estigmatizadas e rotulados como delinquentes e marginais, simplesmente pela sua aparência. O adolescente “marginalizado” não surge ao acaso. Ele é fruto de um estado de injustiça social que gera e agrava a pobreza em que sobrevive grande parte da população.

138

Vale lembrar que a violência é sempre reprodutora de mais violência, há necessidade do fortalecimento do processo educativo para rompimento da banalização da violência e seu ciclo. Ao longo do desenvolvimento destes adolescentes na fase da infância existiram várias negligências por parte da família, da sociedade e do estado no provimento de condições saudáveis para seu desenvolvimento integral e de proteção. Com muitos desses direitos negados, a probabilidade do envolvimento com o crime aumenta, sobretudo entre os jovens.

Restam-lhes a única alternativa que é encaminhar-se para o tráfico de drogas, assim como o próprio uso. Não posso aqui, satanizar o papel da família que de alguma forma reproduz aquilo que compreende e se dispõe de referências de formação de vida pela qual aprendeu a ser.

Quantas vezes ouvimos argumentos que se fosse fazer esta leitura de vida e condição, teríamos muito mais pessoas na condição de “marginal”, pois muitas pessoas afirmam que isso é do caráter e não tem nada a ver com a reprodução, incluindo muitas histórias de vidas de irmão de mesma família em que tem que sempre existir a ovelha negra. Se fossem assim uma mãe que vive nestas realidades deveriam ter todos os filhos envolvidos na mesma trama, argumentos como estes, nos remetem ao dilaceramento de



contextos esvaziados de leitura e de análise mais aprofundada frente as diferentes violências que estes jovens estão expostos.

A partir destes estereótipos e rótulos, simplesmente os mais pobres e negros somam-se o conglomerado de encarcerados do Brasil. Tanto nas medidas socioeducativas aplicadas, assim como, nos presídios brasileiros. Portanto, quando são observados os dados de reincidência nos presídios concentram um total de 70% e no socioeducativo apenas 20%.

A partir desta compreensão, percebe-se que existe uma confusão com impunidade e imputabilidade acerca da redução da maioridade penal. Uma pesquisa do Conselho Nacional de Justiça, de 2012, revela que os delitos cometidos por adolescentes são predominantemente de roubo, furto e tráfico (aproximadamente 80% do total). O Art. 228. da Constituição Federal de 1988 diz que - São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeito às normas da legislação especial.

Para que os adolescentes pudessem ter garantido o que preconiza a constituição federal, houve uma preocupação por parte de militantes dos direitos humanos e da garantia dos direitos de criança e adolescente em nosso país que qualquer adolescente, a partir dos 12 anos, pode ser responsabilizado pela prática de ato infracional.

A forma de trata-lo é caracterizado não porque o adolescente não sabe o que está fazendo. Mas pela sua condição especial de pessoa em desenvolvimento e, neste sentido, o objetivo da medida socioeducativa não é fazê-lo sofrer pelos erros que cometeu, e sim prepará-lo para uma vida adulta e ajuda-lo a recomeçar.

“A redução da maioridade penal opera em sentido contrário à normativa internacional e às medidas necessárias para o fortalecimento das trajetórias de adolescentes e jovens, representando um retrocesso aos direitos humanos, à justiça social e ao desenvolvimento socioeconômico do país”. (ONU, 2015)

Para que pudessem ter seus direitos garantidos e o Brasil também adequasse sua forma de tratamento ao adolescente autor de ato infracional, foi inspirado em diferentes tratados internacionais, tais como:

- Regras das Nações Unidas para a proteção de menores privados de liberdade (Regras de Havana);



- Diretrizes das Nações Unidas para prevenção da delinquência juvenil (Diretrizes de Riad);
- Diretrizes de Ação sobre a Criança no Sistema de Justiça Penal (Diretrizes de Viena);
- Regras mínimas das Nações Unidas sobre as medidas não privativas de liberdade (Regras de Tóquio);
- Observações Gerais emanadas do Comitê do Direito das Crianças.

Diante destes tratados o ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe para o Brasil um modelo de atendimento socioeducativo a ser realizado por meio de um sistema de responsabilidade específico para adolescentes, de forma que garanta a altivez da inocência e preconize o devido processo legal do ato praticado pelo juiz, e que se situem por medidas distintas, em que a privação de liberdade seja justaposta como medida de último recurso, garantindo sempre aquelas previstas em meio aberto Prestação de Serviço à Comunidade e Liberdade Assistida.

140

Esta compreensão é ratificada pela Observação Geral número 10 do Comitê dos Direitos da Criança:

“[...] o Comitê recomenda que os Estados Parte que limitam a aplicabilidade das normas de justiça de menores a crianças menores de 16 anos, ou que permitem, a título de exceção, que crianças de 16 ou 17 anos sejam tratadas como delinquentes adultos, que modifiquem suas leis com vistas a assegurar a plena aplicação, sem discriminação alguma, de suas normas de justiça de menores a todas as pessoas menores de 18 anos.” (ONU. 2015)

Diante disto em caso de prática de ato infracional por menor de 12 anos, o ECA estabelece várias medidas, em seu artigo 101, de proteção à criança. A partir dos 12 anos de idade e até 18 anos, além das medidas acima citadas, o ECA estabelece seis diferentes medidas de responsabilização dos adolescentes pelos atos praticados, sendo a mais grave delas a internação. A internação é aplicada quando o ato infracional é praticado:

- 1) mediante grave ameaça ou violência à pessoa;
- 2) por reiteração no cometimento de outras infrações graves;
- 3) por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta.



Este modelo foi ratificado no Brasil por meio da resolução nº 119/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e pela Lei Federal 12.594 (2012), que estabeleceram o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e regulamentaram a sua estruturação em harmonia com o Estatuto.

Os objetivos dessas medidas socioeducativas são:

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

O número de adolescentes cumprindo medidas socioeducativas tem aumentado nos últimos anos, como indicam dados oficiais. Passou de 40.657 adolescentes atendidos em meio aberto em 2009, para 88.075 em 2011. Com relação a adolescentes cumprindo medidas socioeducativas em meio fechado, esse número era de 16.940 em 2009, passando para 20.532 em 2012, configurando uma taxa de internação de 100 adolescentes por 100 mil habitantes (aumento de 5% em relação ao ano anterior)⁴⁵⁶

141

Diante deste aumento e por todos os fatores acima relatados a mídia, juntamente com um percentual considerável de deputados e senadores da bancada da bala e da onda conservadora e da intolerância propuseram um Projeto de Emenda Constitucional - PEC 171/93 que propõe a redução da idade penal de 18 para 16 anos. Proposta pelo ex-

⁴ Censo SUAS/MDS, 2012. Ver: BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e eixos operativos para o SINASE. 2013. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/pdf/plano-nacional-de-atendimento-socioeducativo-diretrizes-e-eixos-operativos-para-o-sinase>.

⁵ BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos (SDH): Levantamento Nacional 2011 - Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei. Ver também: Brasil, 2013. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos (SDH): Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e eixos operativos para o SINASE. 2012. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/pdf/plano-nacional-de-atendimento-socioeducativo-diretrizes-e-eixos-operativos-para-o-sinase>

⁶ BRASIL. Mapa do Encarceramento: os jovens do Brasil. Secretaria Geral da Presidência da República (versão preliminar). Brasília, 2014. Disponível em: <http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0009/3230/mapa-encarceramento-jovens.pdf>. P.63-64



deputado Benedito Domingos, altera a redação do artigo 228 da Constituição Federal (imputabilidade penal do maior de dezesseis anos), a ementa ao texto constitucional previsto no Art. 1º. O Art. 228 da Constituição Federal.

Em sua justificativa não constam o índice oficial dos atos infracionais graves praticados pelos adolescentes no Brasil, diante da proporção dos crimes cometidos por adultos. A PEC 171 tem como base a lógica do senso comum e tradicional. A alentada justificativa que acompanha a proposta destaca que a conceituação da inimputabilidade penal, no direito brasileiro, tem como fundamento básico a presunção legal de menoridade e seus efeitos, na fixação da capacidade para entendimento do ato delituoso. Daí por que o critério adotado para essa avaliação é o biológico. Ao aferir-se esse grau de entendimento do menor, tem-se como valor maior sua idade, pouco importando o seu desenvolvimento mental.

De acordo com pesquisa do Data folha (2015) divulgou que 87% dos entrevistados afirmaram ser a favor da redução da maioridade penal. A prática do fato e a conduta em si não estão sendo julgados com evidências oficiais e verídicas em sua totalidade e sim com discurso relevante e em ações individualizadas e expostas pela mídia jornalística.

Conforme os argumentos que defendem a redução da maioridade penal os adolescentes de 16 e 17 anos já têm discernimento o suficiente para responder por seus atos. Algumas justificativas apontam que jovens de 16 anos já podem votar, como também podem então responder criminalmente por suas condutas. Ele se pauta na crença de que adolescentes já possuem a mesma responsabilidade pelos seus próprios atos que os adultos. Esse resultado da pesquisa é fruto do que está sendo propagado pela mídia. É algo vivido por muitas pessoas diariamente. No entanto, muitas das vezes absorver o que é transmitido por ela, pode ou não influenciar em muitas questões, principalmente em formar opiniões a ponto de induzir ao que se refere à contribuição para os projetos de grupos específicos do âmbito político e econômico estruturados por uma classe dominante, sendo a mídia um instrumento de controle do capital.

É inegável se pensar que não existe a influência midiática também na elaboração das leis penais, como podemos observar o debate sobre a redução da maioridade penal conduzindo-o a uma ótica focalista.



A opinião pública, assim, é construída em ação combinada entre Estado e sociedade civil, ou seja, o Estado se dedica a construir um clima na sociedade de opiniões favorável a suas ações, principalmente quando as ações não são do mesmo interesse popular, e para obter está “hegemonia de pensamentos” favoráveis ao Estado, os meios de comunicação são indispensáveis, tomando um poder de aparelho privado utilizado pelo Estado.

Não se pode deixar que a tensão e os interesses hegemônicos se sobressaem aos interesses coletivos e, principalmente que o país possa retroagir ao todo que foi construído no projeto de garantia dos direitos às crianças e adolescentes. Que seja executada as leis em suas plenitudes e que cada qual possa efetivamente assumir seus papéis na defesa e combate aos risco e vulnerabilidades existentes, não se restringindo para uma medida paliativa de criar uma lei que retroaja ao processo repressor e punitivo.

AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO RIO DE JANEIRO, HISTÓRIA, TRAJETÓRIA E DESAFIOS

143

O Estado e a cidade do Rio de Janeiro em consonância com o movimento nacional após a implantação da Lei do Sinase em 2013, inicia-se um processo de elaboração do Plano Decenal Estadual de forma que possa aprofundar o debate e o modelo de atendimento socioeducativo em todo o Estado.

No que diz respeito à execução da Política de Atendimento ao Adolescente a quem se atribui a prática de ato infracional no Estado do Rio de Janeiro, o Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE), criado em 1993, vinculado à Secretaria de Estado de Educação, bem como os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS's), através das Secretarias Municipais de Assistência Social dos municípios do estado do Rio de Janeiro, constituem órgãos executores das medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade e as medidas socioeducativas em meio aberto. Quanto à gestão do Sistema Socioeducativo Estadual, encontram-se a Secretaria de Estado de Educação e a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, responsáveis por coordenar, monitorar, supervisionar e avaliar a implantação e o desenvolvimento do Sistema Socioeducativo.



Para aprofundar a análise do Estado do Rio de Janeiro foram analisados os dados do período de 2012 e 2013 de diferentes fontes, no PNAD de 2013 verificamos que possui um total de 16.461.173 crianças e adolescentes no Estado do Rio de Janeiro, sendo que 2.436.055 destes são adolescentes, no ano de 2012, 7.222⁷ adolescentes foram apreendidos.

Após análise dos dados verificamos que da quantidade de jovens cumprindo medidas socioeducativas no Estado (9.503) identificamos que 61,24% (5.503) estão referenciados ao meio fechado em privação de liberdade. Isso ocorre porque está relacionado diretamente ao processo legal, instituindo-se como sentença final em sua maioria a medida de privação de liberdade, contrapondo o que está previsto no ECA no art. 122, em que a internação deve-se ocorrer em sua última forma, sempre priorizando e garantindo a convivência familiar e comunitária, vale destacar que sempre são priorizadas as unidades mais próximas das moradias dos adolescentes, porém como observado nos dados, são poucas as unidades no Estado, impedindo que sejam priorizadas as unidades mais próximas.

144

No meio aberto identificamos que em 2012 haviam 2.180 em Liberdade Assistida e 1.503 em Prestação de serviços à comunidade, representando 38,75% dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Outra informação importante que veio para corroborar com as afirmações sobre a redução da idade penal esclarecidas e aprofundadas antes disso, são os dados em relação as infrações praticadas pelos adolescentes. Ao contrário do que é divulgado pela mídia e reproduzido pelo senso comum, os dados demonstram que o maior índice de atos infracionais cometidos por adolescentes estão relacionados ao tráfico de drogas e não a atos de violência contra a pessoa. Sendo 44% para o tráfico, 19% roubo e 10% furto.

As execuções das medidas socioeducativas de meio aberto são de responsabilidade dos Serviços oferecidos no CREAS, e segundo o diagnóstico realizado pelos trabalhadores e comissão da elaboração do Plano Decenal é de que no Rio de Janeiro não necessariamente possui equipe exclusiva para o atendimento, existindo portanto, um conflito entre as diretrizes do SUAS e do SINASE, em meio ao qual os profissionais

⁷ CEPERJ Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro 2013.



muitas vezes possuem grande acúmulo de suas funções cotidianas acarretando em muitas ocasiões, baixa efetividade no acompanhamento realizado.

No Estado possui atualmente 106 CREAS implantados, e apenas 9 dos 92 municípios não oferecem o serviço, apesar de contarem com equipe que execute as ações de Proteção Social Especial. Segundo dados do CENSO SUAS 2013, no ano de 2012, de 102 unidades implantadas à época, 90 ofereciam Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa, nas modalidades de LA e PSC. (Rio de Janeiro, 2014).

Apontada ainda uma fragilidade no acompanhamento de Prestação de Serviços Comunitários, a maioria das unidades também declara realizar atendimento quinzenal (52,2% dos casos), enquanto 22,2% declara realizar acompanhamento semanal de acordo com o disposto no Parágrafo único do Art. 117. Diante disto, demonstra que os serviços prestados diretamente pelos CREAS são insuficientes para que o adolescente consiga cumprir as medidas aplicadas.

Quanto as medidas de privação de liberdade e segundo as orientações e regras usadas pelos precursores do plano decenal incluem-se as medidas de restrição de liberdade sob a responsabilidade do DEGASE, atualmente novo DEGASE. A criação do Departamento Geral de Ações Socioeducativas-DEGASE, foi efetivada por meio do Decreto nº 18.493, de 26 de janeiro de 1993, visou atender ao reordenamento das políticas públicas no país, previstas na Constituição de 1988, cujo texto valoriza a descentralização político-administrativa, atribuindo aos órgãos federais funções normativas, de coordenação e fiscalização e aos órgãos estaduais e municipais a execução e igualmente fiscalização, dos programas de proteção à criança e ao adolescente. Diante disso, foram extintos, no início dos anos 90, os organismos federais de execução (a FUNABEM e sua sucessora, a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – CBIA), os quais passaram a outras esferas da administração pública. Na organização e estrutura do DEGASE, incorporaram-se 03 (três) unidades de Internação da extinta FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) / FEEM (Fundação Estadual de Educação do Menor) situadas na Ilha do Governador. No mesmo período, implantaram unidades socioeducativas denominadas de Centro de Recursos Integrados de Atendimento ao Menor – CRIAM (dezesseis unidades construídas no final dos anos oitenta, distribuídas pela capital e alguns municípios do Estado), já atendendo ao Plano de Governo Federal de Descentralização do Atendimento às Crianças e Adolescentes. Apesar dos avanços



que podem ser verificados no que concerne à descentralização da execução das medidas socioeducativas, entre a década de 1990 e 2000, o DEGASE expressa o reflexo de precarização das políticas públicas de forma geral, referindo o sucateamento das estruturas físicas, bem como, de seus recursos humanos, o que culminou com a evidencia de uma série de violações de direitos, repercutindo em denúncias até mesmo, em organismos internacionais.

Ratificando a perspectiva da descentralização político-administrativa, e constituindo-se num marco de reestruturação da política de atendimento no Brasil, podemos citar a Resolução do CONANDA nº 119/2006, que irá propor o que naquele momento, se referia como Projeto SINASE, mobilizando o despontar do processo de municipalização das medidas socioeducativas, sobretudo, em meio aberto. Em meio a reconfiguração da política de atendimento, no ano de 2010 foi elaborado Plano de Atendimento Socioeducativo do Estado do Rio de Janeiro - PASE/RJ por um grupo de profissionais do DEGASE, entretanto, exclusivo ao atendimento de restrição e privação de liberdade. Porém mais tarde, em 2014, com a mudança da legislação implantaram sob um movimento o plano decenal que estabelece novas diretrizes conforme discorrido no início do texto.

146

Os desafios e os avanços foram imensos, mas muitas dificuldades ainda suplantam a vontade de realizar o sistema socioeducativo em sua primazia no estado pelos agentes do Sistema de Garantia de Direito, devido ao conservadorismo do Estado, sobre a ideia do papel do adolescente na sociedade, inclui-se ainda o financiamento e a vontade política de socioeducar.

CONTROLE SOCIAL, COMPREENSÕES E DILEMAS DE TENSÃO

A partir das lutas contra a ditadura militar nos anos 70 e 80, a sociedade civil ganhou um papel importante nos processos de elaboração e controle social sobre as políticas sociais brasileiras. Essa construção tem um histórico marcado pelas lutas sociais, onde a sociedade clamou por espaços de participação social, garantindo seu espaço no controle social das políticas de direitos.

A construção do lugar da sociedade civil no controle social sobre políticas públicas tem como ponto marcante o Movimento pró Participação Popular na



Constituinte (MPPC) que levou à Assembleia Constituinte inúmeras “emendas populares” para as quais se coletaram milhões de assinaturas em todo o território nacional. Como consequência, a nova Carta Magna afirma em seu artigo primeiro e em outros artigos, como aqueles referentes às políticas de saúde (art. 198), de Assistência Social (art. 204) e políticas de atendimento à Criança e ao Adolescente (art. 227), o direito à participação direta da sociedade nas políticas públicas.

A seguir, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e as legislações sobre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Sistema Nacional Socioeducativo (Sinase), entre outros, regulamentaram espaços participativos como os Conselhos e Conferências com participação de forma paritária para que a sociedade civil e o poder público, junto, pudessem fazer a elaboração e a fiscalização das políticas públicas.

No entanto, na atualidade se pode notar um dualismo entre dois papéis exercidos pela sociedade civil quais sejam: ora executar e ora controlar políticas públicas, e estes papéis parecem estar confusos. Buscaremos então contextualizar, neste segundo capítulo, como a sociedade civil organizada garantiu estes espaços, as legislações que o regulamentaram e como ela vem lidando com este dualismo, assim como, descrever quais os caminhos que a sociedade civil tem encontrado para garantir o controle social da política socioeducativa em meio aberto.

147

O SIGNIFICADO DE CONTROLE SOCIAL SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA

Vamos inicialmente buscar ampliar a discussão em torno do que entendemos como “controle social”, incluindo um resgate dos variados significados deste conceito. Ao longo dos tempos, a expressão “controle social” sofreu algumas transformações, sendo inicialmente entendida como controle do Estado sobre a população. O termo controle social pode também dizer respeito ao conjunto de valores e normas utilizado para resolução de conflitos entre indivíduos ou grupos, com vistas à manutenção da opinião de um grupo majoritário. Neste sentido são tipos de controle social: o costume e a opinião pública, a lei, a religião, a moral, a educação. Os agentes que veiculam esses tipos de controle social são: o sistema de educação, o sistema político, as instituições religiosas, a família etc. (Thines e Lempereur, 1984:213).

Por outro lado, com as reivindicações populares de participação na Constituinte e nas políticas sociais surge o conceito de controle social sobre as políticas públicas. O



processo de redemocratização do país engendrou novas relações Estado-Sociedade, requalificando o significado da participação, que agora diz respeito ao reconhecimento e acolhimento da diversidade de interesses e projetos colocados na área social e política. Sua categoria central não é a “comunidade” ou o “povo”, mas a “sociedade”. E a participação que se pretende não é apenas a de grupos excluídos, mas a do conjunto da sociedade, formado por diversos interesses e projetos, conformando a disputa pelo poder do Estado. Seu objetivo é a universalização dos direitos sociais, a ampliação do conceito de cidadania e a interferência da sociedade no aparelho estatal.

No Brasil, criada para vivermos com igualdade e justiça, a Constituição Brasileira de 1988, após um histórico de colonização portuguesa, atuaram no processo de restauração da democracia do Estado de direito ao fim do regime militar, assim é definido formas de participação popular pela constituição. São elas:

No poder legislativo os cidadãos podem participar por meio do voto em eleições, referendos, plebiscitos, da proposição de legislação por iniciativa popular e do encaminhamento de denúncias de irregularidades ao Tribunal de Contas da União (TCU). Ao eleger seus representantes, você está confiando a eles o papel de lutar pelos seus direitos de cidadão, o que não esgota sua participação direta.

No poder judiciário a participação popular pode ocorrer por meio do júri popular com a finalidade de julgar crimes dolosos contra a vida e pelo direito de proposição de ação popular para anular atos lesivos ao patrimônio público.

No poder executivo a participação popular ocorre por meio dos conselhos e comitês de políticas públicas, bem como da legitimidade de apresentar denúncias de irregularidades perante a Controladoria Geral da União.

É neste contexto, definido pela Constituição de 1988 que a participação social adquire a dimensão de controle social sobre as políticas públicas. Amâncio (2010, p. 8) define então que “Controle social é a capacidade da sociedade de intervir nas políticas públicas com o objetivo de garantir direitos”.

A partir da nova Constituição, a participação da sociedade vai adquirindo sentidos mais precisos. O artigo 1º da Constituição admite a participação direta no exercício do poder, nos termos que a própria Constituição define a seguir. Estes termos variam e são diferentes em diversos artigos. O artigo 197 cria o SUS e coloca como uma de suas



diretrizes a “participação da comunidade” (Brasil, 1988, art. 197, inciso III). Na Assistência Social, o artigo 204, inciso II coloca como diretriz a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

No âmbito dos direitos da criança e do adolescente, o artigo 227 afirma, em seu inciso 7º que, “no atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204”, isto é, reafirma a importância da “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

A legislação federal, através do ECA, em seu artigo 88, define a participação como diretriz da política de atendimento. No inciso I define a criação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente nas esferas nacional, distrital, estadual e municipal e no inciso VI define “a mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade”. Nesse sentido, em 12 de outubro de 1991, a Lei Federal nº 8.242/1991 cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) como o órgão máximo de deliberação sobre as políticas públicas para a população infanto-juvenil e, em 1994 se realiza a primeira Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. O ECA cria ainda os conselhos tutelares, com a função de fiscalização das entidades de atendimento (art. 95). A existência de Conselhos e Planos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é indispensável para que estes níveis federativos possam receber recursos através de transferências “fundo a fundo” (art. 88). As destinações dos recursos incluem, também, os programas de atendimento das medidas socioeducativas. Cabe destacar que, por decorrência lógica da descentralização político administrativa prevista na Constituição, a responsabilidade pelo financiamento é compartilhada por todos os entes federativos (União, Estado, Distrito Federal e Município) (Brasil, 2006 p. 31).

CONTROLE SOCIAL SOBRE A POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA

A partir da promulgação da carta magna intensificaram-se no país movimentos para garantir os direitos ali descritos, tais como os movimentos da saúde, que se



mobilizaram fortemente para garantir saúde como direito de todos e a participação da sociedade na elaboração e controle social sobre esta política.

Na área da infância e juventude se fortalece o movimento que irá culminar em 1990 na aprovação do ECA. Este define como diretrizes da política de atendimento à criança e adolescente a “municipalização do atendimento” (inciso I) e a “criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federais, estaduais e municipais” (inciso II) (BRASIL, 1990, art. 88).

No âmbito do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, merece destaque a resolução 113 do Conanda de 19 de abril de 2006 que propõe normatização para a institucionalização e fortalecimento do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente (SGD). O artigo 5º, dispõe de três eixos que tratam do controle da efetivação dos direitos humanos.

150

Já no artigo 19, § 2º, inciso III, foi definido com um dos princípios norteadores do Sinase (Sistema Nacional Socioeducativo), que a “construção, monitoramento e avaliação do atendimento socioeducativo” deve contar “com a participação proativa dos adolescentes socioeducandos”.

Fortalecendo as afirmações acima, o art. 21 fala do controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente, que ocorrerá através das instâncias públicas colegiadas próprias, onde se assegure a paridade da participação de órgãos governamentais e de entidades sociais, tais como:

- I. conselhos dos direitos de crianças e adolescentes;
- II. conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas; e
- III. os órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos nos artigos 70, 71, 72, 73, 74 e 75 da Constituição Federal.

Parágrafo Único. O controle social é exercido soberanamente pela sociedade civil, através das suas organizações e articulações representativas.

O ECA ainda prevê no seu artigo 88 inciso V a integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social,



preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional.

Neste sentido, as representações do poder público nestes níveis de direitos devem estar representadas nos conselhos de direitos dos adolescentes, em ratificação ao Sinase que propõe e legisla sobre um sistema que une justiça, educação, saúde, assistência e organizações sociais, cabe a estes órgãos representar no conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente.

Por outro lado o art. 227 também prevê “a participação de entidades não governamentais” nos programas de assistência à criança e ao adolescente. A participação do segmento não-governamental nas ações e programas de atendimento também é assegurada pelo ECA, em seu Art. 86: “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”.

Esta duplicidade de papéis atribuídos a entidades não-governamentais gera a necessidade de fazer a distinção entre a participação da população na gestão dos serviços públicos e no exercício do controle social.

Por gestão de serviços entende-se a capacidade técnica de elaborar, coordenar, executar e avaliar políticas, programas e projetos. Enquanto por controle social entende-se a participação da população na elaboração e fiscalização das políticas públicas. Portanto, o termo participação tem na atualidade da sociedade brasileira uma dupla tendência, que é de ora exercer o que chamamos de controle social, ora colaborar na gestão dos serviços sociais.

Em decorrência dessa dualidade, chamamos atenção para o uso do termo controle social. Para várias entidades da sociedade civil, o termo é entendido como a participação da sociedade na elaboração e fiscalização das políticas públicas, políticas essas executadas pelas próprias entidades, as chamadas organizações não governamentais (ONGs). A presença de ONGs conveniadas com governos, nos Fóruns do movimento DCA, nas conferências e Conselhos tem sido constante desde o final dos anos 90 e é apontada por muitos como uma limitação ao papel crítico e de controle social que deve ser desempenhado por estas instituições.



Trazemos esta reflexão para a pesquisa que buscando entender como é realizado o controle social sobre a política socioeducativa em meio aberto na cidade de São Paulo, que é realizada através das organizações conveniadas.

Parece-nos que um grande desafio é fazer uma leitura do cenário atual, de forma que possamos entender com clareza os fatores que inibem e os que fortalecem a realização do controle social pelas organizações conveniadas na execução das medidas socioeducativas em na cidade do Rio de Janeiro.

Atendendo às definições sobre a responsabilidade de exercício do controle social buscamos identificar em que medida as organizações conveniadas buscam incidir nas diversas fases da política socioeducativa, desde a formulação até o monitoramento desta política. Observamos também sua relação com os demais espaços de controle social – os Fóruns, conferências e conselhos.

O controle social estudado nesta pesquisa é a capacidade das organizações sociais e da sociedade de controlar as ações do Estado, tais como, nas etapas de elaboração, implementação, execução e fiscalização da política socioeducativa em meio aberto, vale destacar que este controle se dá de diferentes formas, em “espaços institucionalizados”, que estão previstos na legislação, tais como conselhos, fóruns e conferências e os não institucionalizados, espaços criados com objetivos comuns sobre determinadas políticas.

152

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da história observa-se que o modelo punitivo e correccional foi o que imperou por um longo tempo, e, que de alguma forma não reeducava e integrava, apenas fortaleceu os estereótipos e estigmas cristalizados na sociedade de que adolescente, negro, pobre e morador de comunidade é o perfil alvo, claro que isso ocorre de forma velada. As estratégias das políticas sociais sempre foram caso de política e de controle social do estado para com a sociedade.

Diante disto, como demonstrado na pesquisa deste trabalho o Brasil ao tornar signatários das convenções e tratados internacionais teve que rever seu papel de proteção à criança e aos adolescentes, culminando em um movimento pré-constituente que garantisse o modelo de proteção integral que temos hoje. Neste movimento o Brasil estabelece leis que garante o modelo de proteção no ECA, entendendo que crianças e



adolescentes são sujeito em peculiar processo de desenvolvimento. Portanto, a discussão sobre a redução da maioridade penal pela PEC 171, trata-se de um desserviço ao movimento histórico de defesa e garantia dos direitos de adolescentes em conflito com a Lei. Entendemos que a redução não é a solução, mas sim uma medida paliativa de punição severa que coloca os adolescentes no mesmo nível e papel do adulto que praticam crimes.

Acredito que as leis existentes precisam ser operadas para que realmente possam funcionar em sua primazia, de forma que o sistema socioeducativo possa de fato operar de forma intersetorial, pois a operação da política socioeducativa no Estado do Rio de Janeiro demonstrou avanços, porém o modo como a política vem sendo operacionalizada apresenta muita fragilidade. Incluindo a prioridade na aplicação das medidas de meio aberto e não a de privação de liberdade, mas como punição os juízes acabam aplicando a de internação criando um exército de jovens negros dentro das unidades de internação. Que os pareceres e laudos dos técnicos do judiciário e da rede sócioassistencial possibilite que os juízes cumpram os preceitos previsto na lei, garantir que os adolescentes possam ter o seu processo socioeducativo com o meio aberto prioritariamente.

153

Os princípios, diretrizes e valores que embasam a política socioeducativa, estão relacionados a posicionamentos políticos radicalmente fundamentados na defesa dos direitos humanos e em especial, na proteção integral dos adolescentes acusados e/ou sentenciados como autores de atos infracionais.

No entanto, a referida defesa contrariando o discurso midiático e o que se faz presente no senso comum, não se coloca em prol da impunidade dos adolescentes aqui referidos, apenas entende que o processo de responsabilização e a não punição, deva obedecer aos requisitos legais, fugindo do movimento histórico de punição individual, sob forma de aprisionamento, castigos corporais, intimidações, ameaças e torturas.

Como forma de dar fundamentação que os profissionais que operam o sistema tenham condições de realizar o trabalho socioeducativo que demonstra uma séria fragilidade, tendo em sua realização de:

- Atividades totalmente tarefas e braçais (operação de sistema integrado entre internação e meio aberto);



- Alinhamento entre os órgãos compreendidos no sistema socioeducativo para que o adolescente possa cumprir no tempo e prazo estabelecido a medida, pois estes têm muitas dificuldades de intersecção um com o outro;
- Prioridade de financiamento da política pública para que as atividades e ampliação da rede de atendimento sócioassistencial possa dar conta do contingente de adolescentes em cumprimento de medidas;
- Fortalecimento dos serviços de prevenção dos riscos e violações do direito de crianças e adolescentes nos territórios;
- Atividades de formação continuada de conselheiros tutelares e de direitos, trabalhadores do sistema;
- Suporte terapêutico aos trabalhadores do sistema socioeducativo para que estes possam traduzir a resiliência como uma verdade, pois muitos tem adoecido.

Diante dos desafios e das perspectivas da política socioeducativa em todo o Brasil, que o Estado do Rio de Janeiro mantenha firme sua história com a garantia de direitos de crianças e adolescentes.

154

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, Maria do Carmo A. **Novos atores e repertórios de ação no movimento pelos direitos do adolescente: repensando a institucionalização**. Serviço Social em revista. 2013. no prelo.
- _____. **A participação da sociedade na redefinição de políticas de direitos. Os direitos da infância e o direito à moradia em países do cone sul na virada para o século XX**. Tese de doutorado apresentada ao PROLAM/USP. 2007.
- ALBUQUERQUE, Maria do Carmo; BOTELHO, Dayana e OLIVEIRA, Adriano P. B. **A municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto em São Paulo/SP e Pouso Alegre/MG**. Revista Adolescência e Conflitualidade. No prelo.
- AMANCIO, Júlia Moretto *et al.* **Controle social: dos serviços públicos à garantia de direitos**. São Paulo, CEBRAP/IDS, 2010.
- BAPTISTA, Myriam V., VALENÇA, Maria Manoela e PEZOTI, Rosangela H. **Uma aproximação ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente do Município de São Paulo**. São Paulo: Instituto Polis. (Série Observatório dos Direitos do cidadão. Acompanhamento e Análise das políticas públicas da cidade de São Paulo; nº 7). 2002.
- BERASTURY, A.; KNOBEL, M. (Org). **Adolescência normal: um enfoque psicanalítico**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1981.



- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, DF: Senado, 1990.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Departamento da Criança e do Adolescente. Políticas públicas e estratégias de atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei**, Brasília, 1998.
- BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, Imprensa Nacional. 1995.
- BRASIL. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo**, Resolução nº 119, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), Secretaria dos Direitos Humanos da presidência da República (SDH). Brasília: junho, 2006.
- BRETAN, Marília Emília A. N. **Os múltiplos olhares sobre o adolescente e o ato infracional: análise e reflexos sobre teses e dissertações da USP e da PUC/SP Dissertação (Mestrado)**. USP, 2008.
- BRITO, Leila M. T. **Liberdade Assistida no Horizonte da Doutrina de Proteção Integral. Psicologia: Teoria e Pesquisa**. Abr-Jun 2007, Vol. 23 n. 2, pp. 133-138. Rio de Janeiro, 2007.
- CARR-GREGG, M.; Shale, E. **Criando Adolescentes: Como Prepará-los Para Os Desafios Da Vida**. 2a. Ed. Rev. São Paulo: Editor Fundamento, 2006.
- CARVALHO, Maria Do Carmo Brant E Nozabielli, Sônia Regina. **A Responsabilidade Do Município Na Definição E Execução Da Política Pública E Dos Serviços Dirigidos À Criança E Ao Adolescente**. Seminário Sobre Municipalização No Contexto Da Execução Das Medidas Sócio Educativas. Apresentado Em Seminário 2004.
- DEL PRIORE, Mary. (Org.) **História Das Crianças No Brasil**. São Paulo: Contexto, 1999.
- FAJARDO, Sinara Porto. **Retórica E Realidade Dos Direitos Da Criança No Brasil**. Dissertação (Mestrado). Universidade De Saragoza, Espanha, 1999.
- FRASSETO, Flávio Américo. **Execução de Medida Socioeducativa de internação: primeiras linhas de uma crítica garantista**. In ILANUD; Associação Brasileira de Magistrados e Promotores; Secretaria Especial de Direitos Humanos; UNFPA (orgs.). **Justiça, Adolescente e Ato Infracional: sócioeducação e responsabilização**. São Paulo: ILANUD. 2006.
- GARCÍA MÉNDEZ, Emilio. **Evolução histórica do Direito da Infância e Juventude**. In ILANUD; ABMP; SEDH; UNFPA (orgs.). **Justiça, Adolescente e Ato Infracional: sócioeducação e responsabilização**. São Paulo: ILANUD. 2006.
- GARRIDO DE PAULA, Paulo Afonso. **Ato infracional e natureza do Sistema de Responsabilização**. In ILANUD; ABMP; SEDH; UNFPA (orgs.). **Justiça, Adolescente e Ato Infracional: sócioeducação e responsabilização**. São Paulo: ILANUD. 2006.
- GOMES, Maria do Rosário Corrêa de Salles. **A relação SUAS/SINASE na execução das medidas socioeducativas em meio aberto: notas para debate**. In LIBERATI, w. coord. **Gestão da política de direitos ao adolescente em conflito com a lei**. 1ªed. São Paulo: Letras Jurídicas. São Paulo, 2012.
- ILANUD. Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente. **Mapeamento Nacional de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto – Relatório Resumido** – dezembro 2007.
- KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social: superando dogmas e convencionalismos**. São Paulo, Cortez, v. 64, 1998.



- LEAL, Maria Cristina *et al.* **Política Social, família e juventude: uma questão de direitos**, 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- LIBERATI, Wilson Donizeti. **Execução de medida socioeducativa em meio aberto: Prestação de serviços à Comunidade e Liberdade Assistida.** In ILANUD; ABMP; SEDH; UNFPA (orgs.). **Justiça, Adolescente e Ato Infracional: socioeducação e responsabilização.** São Paulo: ILANUD. 2006.
- LONGO, Isis S. **A participação da sociedade civil nos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.** São Paulo: FEUSP, mimeo. 2003.
- LORENZI, Gisella W. **Uma Breve História dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil.** 2007. Disponível em <http://www.promenino.org.br>. Acesso em 25/07/2011.
- MESTRINER, Maria Luiza, Irandi Pereira. **Liberdade Assistida e prestação de serviços à comunidade: medidas de inclusão social voltadas a adolescentes autores de ato infracional.** São Paulo, IEE/PUC-SP; Febem-SP, 1999.
- PASTORAL DO MENOR. **Liberdade Assistida: Um projeto em Construção.** Belo Horizonte: Pastoral do Menor. 2010.
- RIO DE JANEIRO, Conselho Estadual dos direitos da Criança e do Adolescentes. **Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Estado do Rio de Janeiro.** Vários Autores. – Rio de Janeiro: CEDCA, 2014. 100 p.
- RIZINI, Irene e Francisco Pilloti, (orgs). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação da assistência à infância no Brasil.** 2ª Ed. rev. São Paulo: Cortez, 2009.
- RODRIGUES, Moacir. **Medidas Socioeducativas. Teoria, prática e jurisprudência.** Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1995.
- SPOSATI, Aldaíza. **Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio.** Trabalho apresentado em sua 1ª redação no Fórum Social Mundial de Porto Alegre (2002) e no Seminário Perspectivas de la Política Social em América Latina, promovido pelo INDES, Washington DC, 2002. In *Gestão de Políticas Sociais e Modelos de Proteção Social*, UNIBAN. São Paulo, 2007.
- TATAGIBA, Luciana. 2007. **O papel do CMDCA na política de atendimento à criança e adolescente em São Paulo.** In Santos e Tatagiba. **Criança e Adolescente: controle social e política pública.** São Paulo: Instituto Polis. (Série Observatório dos Direitos do cidadão. Acompanhamento e Análise das políticas públicas da cidade de São Paulo; nº 28). 2007.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia e TATAGIBA, Luciana. **Movimentos Sociais: os desafios da participação.** São Paulo: Instituto Pólis. (Série Observatório dos Direitos do cidadão. Acompanhamento e Análise das políticas públicas da cidade de São Paulo; nº 28). 2005.
- THINES, G. e LEMPEREUR, Agnès. **Dicionário geral das ciências humanas.** Lisboa: Ed. 70, 1984.
- VOLPI, Mario (org) *et al.* **O Adolescente e o ato infracional**, 7ª ed. São Paulo: Cortez. 2008.