



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-
BRASILEIRA
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

CARLA VIRGINIA DANTAS REGIS

**MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO: UM ESTUDO SOBRE O
CREAS ALVORADA**

**REDENÇÃO
2018**

CARLA VIRGINIA DANTAS REGIS

MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO: UM ESTUDO SOBRE O CREAS
ALVORADA

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Reginaldo Nascimento da Silva.

REDENÇÃO - CE
JUNHO 2018



Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira Sistema de Bibliotecas
da UNILAB Catalogação de Publicação na Fonte.

Regis, Carla Virginia Dantas.

R265m

Medidas socioeducativas em meio aberto: um estudo sobre o
CREAS Alvorada / Carla Virginia Dantas Regis. - Redenção,
2018.

54f: il.

Monografia - Curso de Gestão Pública Municipal - 2017.1,
Coordenação de Pós-graduação, Universidade da Integração
Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2018.

Orientador: Reginaldo Nascimento da Silva.

1. Medida-socioeducativa. 2. Crianças. 3. Adolescentes. 4.
Assistencia a menores. I. Título

CE/UF/BSP

CDD 362.72

MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO: UM ESTUDO SOBRE O CREAS
ALVORADA

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Prof. Me. Reginaldo Nascimento da Silva (Orientador)

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Prof. Me. Jacques Henrique Gomes da Silva

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Prof. Me. Marcos Antônio Barbosa De Lima

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Aos profissionais dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social do Município de Fortaleza que, apesar de todas as limitações impostas pelo serviço, permanecem crédulos na formação de uma sociedade mais justa e igualitária

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Maria Socorro e Francisco Regis por todo amor carinho e confiança durante essa longa jornada. As minhas irmãs, Renata e Paula por compartilhar angustias, ideias, por serem ombro amigo e acolhedor e pelas brigas sinceras

Ao Victor, pelo companheirismo, parceria e compreensão neste período difícil e agitado. E principalmente por revelar que o amor se encontra nas mais singelas palavras e gestos.

Aos meus irmãos e meu cunhado Klayrtinho por estarem sempre presentes.

Ao Prof. Ms., Reginaldo Nascimento pela orientação.

Aos professores participantes da banca examinadora pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos profissionais do Fórum DCA e da Gerência da Proteção Social Especial do município de Fortaleza por possibilitarem o acesso aos dados e registros essenciais para o caminhar da pesquisa.

“E há tempos nem os santos
Têm ao certo a medida da maldade
E há tempos são os jovens que adoecem
E há tempos o encanto está ausente
E há ferrugem nos sorrisos
Só o acaso estende os braços
A quem procura abrigo e proteção”

Renato Russo

RESUMO

A presente pesquisa consiste em um estudo descritivo sobre as medidas socioeducativas em meio aberto direcionadas a adolescentes em conflito com a lei. Tem como objetivo principal avaliar a atuação do Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS Alvorada na execução e acompanhamento das medidas, demonstrando os avanços e dificuldades ao longo do ano de 2017. Para tanto, foi apresentada a evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente, a legislação da proteção integral aplicada para adolescentes em conflito com a lei, avaliando o CREAS Alvorada enquanto unidade executora dessa política. Como caminho metodológico, utilizamos a pesquisa documental, tendo como fonte de coleta de dados o Controle Geral da Gerência de Proteção Social Especial que nos permitiu verificar o perfil dos adolescentes, o tipo de ato infracional mais comum, bem como os índices de cumprimento e descumprimento das medidas em meio aberto. Os resultados da análise documental revelaram que apesar das evoluções no trabalho de rede e na aplicação das determinações legais do SINASE, ECA e SUAS, há falhas significativas dentro da Unidade no que tange a esses aspectos, comprometendo a efetiva execução do serviço

Palavras-chave: Medidas Socioeducativas. Meio Aberto. CREAS Alvorada.

ABSTRACT

The present research consists of a descriptive study about open environment socioeducative measures directed to adolescents in conflict with the law. Its main objective is to evaluate the performance of the “Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS Alvorada” (Social Assistance Specialized Reference Center - Alvorada) in the execution and monitoring of these measures, demonstrating the advances and difficulties throughout the year 2017. For this purpose, it was presented the historical evolution of the rights of the child and adolescent, the integral protection legislation applied to adolescents in conflict with the law, evaluating CREAS Alvorada as the executing unit of this policy. As a methodological path, we used documentary research, having as a source of data collection of “Controle Geral da Gerência de Proteção Social Especial” (Management’s General Control of Special Social Protection) that allowed us to verify the profile of adolescents, the most common type of infraction, as well as the compliance and noncompliance rates of these measures. The results of the documentary analysis revealed that despite the evolution on networks and on the application of legal determinations of SINASE, ECA and SUAS, there are significant flaws within the Unit regarding these aspects, jeopardizing the effective execution of the service

Keywords: Socio-educational Measures. Half Open. CREAS Alvorada.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Adolescentes inseridos em LA por gênero e modalidade de inserção.....	40
Gráfico 2	Adolescentes inseridos em PSC por gênero.....	40
Gráfico 3	Adolescentes inseridos em LA por faixa etária.....	40
Gráfico 4	Adolescentes inseridos em PSC por faixa etária.....	40
Gráfico 5	Adolescente inseridos em LA por renda.....	41
Gráfico 6	Adolescentes inseridos em PSC por renda.....	41
Gráfico 7	Adolescente inseridos em LA por raça declarada.....	41
Gráfico 8	Adolescentes inseridos em PSC por raça declarada.....	41
Gráfico 9	Adolescentes inseridos em LA por acesso à educação.....	42
Gráfico 10	Adolescentes inseridos em PSC por acesso à educação.....	42
Gráfico 11	Adolescentes inseridos em LA por uso de álcool e outras drogas.....	42
Gráfico 12	Adolescentes inseridos em PSC por uso de álcool e outras drogas.....	42
Gráfico 13	Adolescentes inseridos em LA por tipo de ato infracional.....	43
Gráfico 14	Adolescentes inseridos em PSC por tipo de ato infracional.....	43
Gráfico 15	Relatórios Avaliativos LA.....	47
Gráfico 16	Relatórios Avaliativos PSC.....	47

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CONANDA	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
CP	Código Penal
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CT	Conselho Tutelar
DPE	Defensoria Pública do Estado
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEM	Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor
FUNABEM	Fundação Nacional para o Bem Estar do Menor
LA	Liberdade Assistida
MP	Ministério Público
MSE	Medidas Socioeducativas
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica da Assistência Social
NOB-RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos da Assistência Social
PIA	Plano Individual de Atendimento
PNAS	Política Nacional da Assistência Social
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SDHDS	Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social
SER	Secretaria Executiva Regional
SETRA	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social
SDG	Sistema de Garantias de Direito
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUAS	Sistema Único da Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE SOB O PRISMA DA JUSTIÇA JUVENIL: DA INDIFERENÇA À PROTEÇÃO INTEGRAL.....	15
2.1 Período Colonial e Imperial: Caráter Penal Indiferenciado.....	15
2.1.1 <i>Legislação Penal Juvenil Vigente: Ordenações Filipinas e Código Penal do Império ..</i>	16
2.1.1.1 <i>Ordenações Filipinas (Período Colonial)</i>	17
2.1.1.2 <i>Código Penal do Império (1830 -1890)</i>	17
2.2 Período Republicano: Caráter Tutelar e a base da Doutrina da Situação Irregular	17
2.2.1 <i>Legislação Penal Juvenil Vigente</i>	20
2.2.1.1 <i>Código Penal Republicano (1890- 1927)</i>	20
2.2.1.2 <i>Código dos Menores/ Código Mello Matos (1927- 1979)</i>	21
2.2.1.3 <i>Código de Menores de 1979</i>	22
2.3 Período Pós-Constituição Federal de 1988: Caráter Penal Juvenil e a Doutrina da Proteção Integral.....	23
3 DO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI E AS MEDIDAS EM MEIO ABERTO: LEGISLAÇÃO PERTINENTE E A GARANTIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL.....	26
3.1 Adolescente em Conflito com a Lei e as Garantias Constitucionais Específicas	26
3.2 Estatuto da Criança e do Adolescente: Do Ato Infracional, Das Garantias Processuais e das Medidas Socioeducativas em Espécie.	28
3.2.1 <i>Ato Infracional e Sujeito do Ato Infracional</i>	28
3.2.2 <i>Direitos Individuais e Garantias Processuais</i>	30
3.2.3 <i>Medidas Socioeducativas</i>	30
3.2.3.1 <i>Natureza Jurídica</i>	31
3.2.3.2 <i>Medidas Socioeducativas em Espécie</i>	32
3.2.3.3 <i>Medidas Socioeducativas em Meio Aberto: competência municipal</i>	33
3.3 SINASE: Gerenciamento, Complementação e a Municipalização das Medidas em Meio Aberto	34
4 UNIDADE EXECUTORA DAS MSE EM MEIO ABERTO: O ESTUDO SOBRE O CREAS ALVORADA	37
4.1 Território de Referência, Estrutura, Recursos Humanos e Capacitação	37
4.2 Perfil dos Adolescentes inseridos e em cumprimento nas Medidas Socioeducativas do CREAS Alvorada no 2º Semestre de 2017.	39
4.3 Construção do PIA: Avanços e Dificuldades.....	43
4.4 Da Efetivação da Medidas Socioeducativas em Meio Aberto.....	46
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	52

1 INTRODUÇÃO

O estado do Ceará, em especial, a cidade de Fortaleza, vivencia uma situação bastante delicada no que diz respeito à Segurança Pública, com a presença marcante de facções, crimes violentos, rebeliões em presídios e centros educacionais. Neste cenário, do qual também fazem partes os adolescentes em conflito com a lei, começam a surgir vozes extremadas que buscam uma drástica modificação da normatização destinada a infância juvenil estabelecidas pelo Estatuto da Criança e Adolescente, questionando seus princípios e eficiência.

Sabe-se, que os tratamentos direcionados a crianças e adolescentes até o recente período democrático eram fincados na ideia dos “não sujeitos”, em especial, aquelas que pertenciam as classes não abastardas. Tal seguimento era visto ou como objeto de proteção social ou como objeto de controle, disciplinamentos e repressão, a depender do período histórico.

Na fase colonial e imperial, por exemplo, havia a total ausência do Estado na questão social da infância, quer seja para garantia de direitos, quer seja para responsabilizar. Se tratava de uma sociedade marcada pelo patriarcalismo em que a ausência de qualquer viés público prejudicava, de forma preponderante as crianças e os adultos em miniaturas (nomenclatura usada para os adolescentes da época) mais vulneráveis - indígenas e escravas - vítimas do abandono e da pobreza. Nesta perspectiva, a Igreja Católica, por meio das *Rodas*, finca o paradigma da infância como objeto de proteção social, à medida que recolhiam crianças quando enjeitados pelos pais ou em situação de abandono, cabendo também o papel de ocultar as relações simbólicas de violência e opressão existentes. Quanto ao aspecto punitivo não havia legislação específica.

Já no período republicano, as mudanças sociais, políticas e econômicas que ocorreram no país (urbanização, início da industrialização) levaram um número cada vez maior de crianças para as ruas, em situação de mendicância e abandono, ao mesmo tempo que o país precisava de mão de obra barata para o desenvolvimento. O Estado agora passa a ter uma dualidade de olhar para infância, encarando com a necessidade educar/disciplinar e evitar comportamentos “anormais”, mas também de resolver o “problema” ali existente. Nesta segunda abordagem é que surge o Código do Menor, com implantação de instituições corretivas e punitivas para esse público, aperfeiçoando instrumentos referentes a categoria de *situação irregular*. Novamente, tal qual aconteceu no período imperial, observa uma certa institucionalização de política discriminatória, direcionada, facetada.

Somente com advento da Constituição de 88 – e posteriormente a legislação

infraconstitucional ECA- fincados na concepção da *proteção integral* e prioritária é que se buscou fornecer um conjunto de direitos e garantias universais a todas as crianças e adolescentes, reconhecendo enquanto sujeitos de direitos respeitados e efetivados pela família, sociedade e Estado. No contexto do *controle social*, o ECA definiu o ato infracional, a imputabilidade para menores de 18 anos, a aplicação de medidas de proteção e medidas socioeducativas, com processo específico de apuração dos atos baseados dos fundamentos do devido processo legal, garantindo o olhar para adolescentes e crianças de forma universal e como sujeito de direitos e obrigações.

Nesse diapasão, a CF/88, como “Constituição Cidadã” que é, atendendo aos movimentos que a antecederam, também inovou, ao definir a Assistência Social como política pública de proteção social dentro da Seguridade Social. Na perspectiva de Proteção Social, a assistência passou a afiançar políticas básicas (relacionadas a vulnerabilidade/CRAS) e políticas especiais (relacionadas a riscos sociais /CREAS) que de forma direta e indireta trabalham para garantia e efetivação da *proteção integral* destinada as crianças e adolescentes.

Os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) se apresentam - pela normatização do SUAS e legislação municipal - como as unidades responsáveis pela *execução das medidas socioeducativas em meio aberto* no município de Fortaleza, por meio do *Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (L.A) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)*, sendo o CREAS Alvorada encarregado do atendimento para os adolescentes de bairros localizados na da Secretaria Executiva Regional VI – SER VI, apresentando dificuldades de execução e avanços ao longo dos últimos anos.

Pretende-se, pois, como objetivo geral analisar o cumprimento das medidas socioeducativas em meio aberto, por meio da atuação do CREAS Alvorada, suas evoluções se dificuldades. Para tanto, tem-se como objetivos específicos: compreender o contexto histórico de transformação da figura do adolescente de “não sujeito” para sujeito em condição peculiar de desenvolvimento e aprofundar o arcabouço jurídico que fundamenta a atuação do CREAS enquanto unidade executora da medida.

O referido estudo tem uma abordagem qualitativa, com base nos dados coletados junto a Gerência de Proteção Social Especial do município, bem como os dados de monitoramento do Fórum DCA.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE SOB O PRISMA DA JUSTIÇA JUVENIL: DA INDIFERENÇA À PROTEÇÃO INTEGRAL

A atual legislação brasileira no que tange a abordagem específica de crianças e adolescentes em conflito com a lei, como qualquer outro direito, não adveio de algo pontual, ao contrário: é fruto de uma complexidade histórica, no tempo e espaço, assumindo papéis dos mais diversos, com facetas antagônicas e complementares.

Tais aspectos merecem serem analisados não somente por meio da visão pura e seca da aplicação normativa estatal e sua trajetória. É necessário contemplar a realidade factual e social que deu base a legislação.

2.1 Período Colonial e Imperial: Caráter Penal Indiferenciado

Antes dos portugueses colonizarem o Brasil de forma efetiva, pouco se sabe sobre os papéis das crianças indígenas e o olhar da sociedade para elas, sendo um território dividido por diversas tribos e, por conseguinte, por costumes e tradições diferenciadas o que dificulta ainda mais o registro desses dados.

Já no Período Colonial observamos que a sociedade - caracterizada como patriarcal e autoritária - via na figura da criança uma posição secundária e inferior, do “não sujeito”, em que os princípios, punições e regras eram em suma definidos e aplicados no contexto familiar. Pinheiro (2006) colabora com o assunto ao discorrer que:

A caracterização da vida social brasileira como adultocêntrica encontra, assim, rudimentos já no período colonial: o centro do mundo familiar é um adulto, o senhor. E para as crianças já parece estar reservado um lugar de subordinação – no caso ao pai, ao chefe da família. Além disso, a violência física a elas impingida, novamente pelo próprio pai, também já se faz presente no mesmo período histórico. A prática atravessa toda a história do País, muita vez sob a ‘desculpa’ de ser pedagógica, para corrigir comportamentos inadequados da criança. Ademais, a aceitação da prática de violência física contra criança, se faz mais naturalizada quando executada por seus pais, a quem a sociedade admite manter a ‘posse’ dos filhos, e de consequência, fazer com eles aquilo que considera ser direito seu (dos pais). (PINHEIRO, 2006, p.42)

Tal patriarcalismo também está presente nas relações sociais. Familiares, escravos e trabalhadores eram submetidos ao seu Senhor, inclusive com poder de mando sobre a vida dos seus submissos. Essas relações familiares de proteção pelo patriarca formaram uma característica da colonização brasileira, pois foram constituídas a partir de uma ideia protetiva de submissão e favorecimento, com base em critérios pessoais do Senhor. (PINHEIRO, 2006)

No que tange especificamente ao contexto de direitos e garantias das crianças e adolescentes, se observa que o Estado do Brasil colonial era totalmente apático as violações apresentadas no âmbito familiar ou os problemas sociais que eram reflexos desses contextos. Coube a Igreja Católica - principalmente através dos Padres Jesuítas, e com o objetivo de “civilizar” e “salvar do mal” - a responsabilidade educar e catequizar as crianças indígenas e negras, transformando em “novos cristãos”, por meio das “Casas de Recolhimento”. A criança, nesse contexto, é representada como *objeto de proteção*, iniciando um processo de *política de recolhimento*.

Mais tarde com aumento das crianças abandonadas nas vilas e pequenas cidades - formadas na grande maioria por mulatos mestiços e descendentes de ex cativos que advinham de famílias muito pobres ou eram abandonas por representarem fruto das relações infieis do seu Senhor – fez com que a Igreja Católica utiliza-se de outro instrumento para esse paradigma: as “Rodas dos Expostos”. Eram instituições localizadas nas Santas Casas de Misericórdias ou convento.

O sistema de rodas perdurou quase três séculos no Brasil e foi utilizado em larga escala, visando, especialmente amparar recém nascidos órfãos ou doentes, esconder a existência de filhos oriundos de relações obtidas fora do casamento, ou até mesmo, acolher filhos de escravos, a fim de garantir-lhe sorte diversa de seus pais (TAVARES.J, 2001, p.297-298)

Em sua obra *História Social da Criança Abandonada*, Maria Marcílio (1988), define tal mecanismo da seguinte forma:

De forma cilíndrica e com uma divisória no meio, esse dispositivo era fixado no muro ou na janela da instituição. No tabuleiro inferior da parte externa, o expositor colocava a criança que enjeitava, girava a Roda e puxava um cordão com uma sineta para avisar à vigilante - ou Rodeira- que um bebê acabara de ser abandonado, retirando-se furtivamente do local, sem ser reconhecido. (MARCILIO, 1988, p.46)

Era a caridade substituindo a responsabilidade do Estado e da família para com as crianças e adolescentes de pouco poder aquisitivo e vítimas do abandono e descaso.

2.1.1 Legislação Penal Juvenil Vigente: Ordenações Filipinas e Código Penal do Império

Como esperado a normatização desse período tem como marca o caráter penal indiferenciado, colocando adultos e crianças no mesmo patamar de punição, inexistindo qualquer referência a situação peculiar em desenvolvimento. São eles as Ordenações Filipinas e o Código Penal do Império.

2.1.1.1 Ordenações Filipinas (Período Colonial)

A princípio as *Ordenações Filipinas* que previam a imputabilidade penal até os 07 (sete) anos de idade. Entre os 07 (sete) e 17 dezessete as penas eram minimizadas, porém muito parecida as destinados aos adultos. Entre os 17 dezessete e 21(vinte) eram considerados adultos podendo ser sentenciados inclusive com pena de morte. Maurício Neves de Jesus (2006), expõe que:

Nas Ordenações Filipinas, que vigoraram no Brasil por mais de dois séculos, até a promulgação do Código Criminal do Império. O Livro V das Organizações do Reino, o chamado Código Filipino, previa em seu Título CXXV as punições para os adolescentes conforme os delitos que cometessem. Se maior de dezessete anos e até vinte um, o indivíduo poderia ser punido com a pena de morte, ao arbítrio do julgador (JESUS, 2006, p.14)

2.1.1.2 Código Penal do Império (1830 -1890)

Em 1830 surge o *Código Criminal do Império*, que pela primeira vez impõe um tratamento diferenciado entre adultos e menores de 14 anos. Todavia, concomitante a esta inovação, a legislação também passa a adotar o chamado sistema *biopsicologico*, aplicando o critério de discernimento da ilicitude do ato como condição para responsabilização dos menores de 14 anos. Assim, constata a capacidade do menor de compreensão do ilícito da conduta, era recolhido a uma Casa de Correção, devendo ser liberado ao completar 17 (dezessete) anos de idade. (SARAIVA, 2013)

Já com os jovens maiores de 14 e menores de 21 anos existia a possibilidade de aplicação de algumas atenuantes relacionadas a idade e no caso de sentença que determinasse internação poderiam ser encaminhados para prisões comuns, no caso de ausência de Casa de Correção na região, sendo aplicada a lei dos adultos. (SARAIVA, 2003)

Nota-se que o conteúdo dessas legislações é eminentemente **retribucionista**, considerando os menores de idade, em especial aqueles de classes mais vulneráveis, da mesma forma que o adulto.

2.2 Período Republicano: Caráter Tutelar e a base da Doutrina da Situação Irregular

As primeiras décadas da Republica foram marcadas por um modificação política, social e econômica no cenário brasileiro. O discurso oficial era de modernização, criando uma nação voltada para o futuro e longe da escravidão e das instituições arcaicas do Brasil Colônia. A revolução científica-tecnológica juntamente com o positivismo foram importantes para solidificação da República, tendo como objetivo a construção de uma sociedade civilizada e a

saída de um passado arcaico.

Ocorre que o fim da escravidão, o êxodo rural, a proclamação da República, a vinda de imigrantes e, por conseguinte, a intensa urbanização resultou em um cenário caótico. A falta de planejamento urbano, a situação de extrema pobreza e a violência trouxe para o Estado uma mudança de concepção que corroborasse com os ideais do sistema capitalista que se expandia na época

as principais cidades brasileiras tornavam-se alvos de discursos, medidas e reformas que procuravam alinhá-las ao modelo europeu de modernização urbana [...] era necessário ‘civilizar’ e ‘domesticar’ a população, sobretudo os setores populares, cujo os hábitos e costumes eram tidos como rudes e selvagens pelos agentes daquele processo civilizador (PONTE, 2000, p.163)

Se o passado foi marcado pela total escassez de intervenção social do Estado, agora seria fundamental criar políticas, órgãos e ferramentas que possibilitassem de forma concomitante a disciplina e educação para o mercado de trabalho, criando também instrumentos de controle para determinados seguimentos malquistos, não adaptáveis à nova ordem social. O que estava no foco era a busca por trabalhadores aptos à construção de uma nação próspera e a repulsa por aqueles contrários ao desenvolvimento (PRIORE, 1998)

Nesse contexto a infância deixa de figurar como uma questão intrafamiliar e secundária e passa a ser tratada como uma questão social. Era indispensável o olhar para as crianças e adolescentes pobres que ocupavam as grandes cidades, por meio de uma educação corretiva e da disciplina evitando maiores problemas e colocando o Brasil o rumo do progresso.

Essa percepção é apresentada por Pinheiro (2006), ao afirmar que:

A abolição do regime escravocrata e o início da fase republicana combinam-se com o ápice da ação dos médicos higienistas, que contribuíram fundamentalmente para instituir a concepção da criança como um investimento do Estado, que, em consonância com a sua condição de nova Nação, adotava uma política de expansão populacional (PINHEIRO, 2006, p.56)

O Estado com isso objetiva resolver um duplo problema: a escassez de pessoas para ocupar os empregos inferiores e o elevado índice de crianças e adolescentes nas ruas que potencializavam a criminalidade e práticas de delinquência, causando medo para as camadas mais abastardas.

Nasce aqui uma dualidade entre a juventude como um futuro e a juventude como uma ameaça. A representação do moderno mas também a representação do perigo e da subversão. Era necessário, portanto, educar e disciplinar essa juventude para o futuro, eliminando qualquer “célula anormal” que poderia existir como a criminologia positiva apontava. Sabendo que está juventude alvo da autoridade e disciplinamento do Estado era

predominantemente representada pelas fatias mais pobres da sociedade. (RIZZINI, 2008).

Como afirma Pinheiro (2006, p.61) “inicia-se a era do isolamento, da retirada do convívio social de crianças e adolescentes a quem se atribuía o cometimento de atos considerados infracionais. É o uso da punição como instrumento de correção, pela exclusão da vida social [...]”. Era o discurso médico-higienista chegando no Brasil trazendo um tratamento diferenciado a questão do menor infrator e abandonado. O objetivo do Estado era separar do meio social aqueles que fossem delinquentes ou perigosos, prova que em 1888 “foi promulgado pelo parlamento brasileiro o decreto de repressão à ociosidade, que tinha por objetivo atacar os vadios de rua, ou seja, as crianças e adolescentes ociosos, os quais eram encaminhados para asilos correccionais”. (NUNES; MOOR, 2002, p.470)

Era notório o direcionamento dessas ações, funcionando até mesmo como um instrumento que distinguia as crianças pertencentes das famílias nobres daquelas de classes menos favorecidas, determinando uma espécie de *criminalização da pobreza* com a punição de crianças e adolescentes que praticavam alguma conduta ilícita como também aqueles que se encontravam de alguma forma marginalizados ou fora do padrão social. Essa nova concepção, conforme afirma João Batista Costa Saraiva (2013, p.43) “[...] a nova ordem acabava por distinguir as crianças bem nascidas, daquelas excluídas, estabelecendo uma identificação entre infância socialmente desvalida e a infância delinvente, criando uma nova categoria jurídica: os menores”.

A criação de uma justiça específica para o controle social infanto-juvenil e o surgimento de locais exclusivos para acolhimento dos menores de idade, trouxe uma ideia de substituição da pena por outros tipos de medidas, fincadas no discurso de disciplinamento e reeducação, foi sem dúvida uma saída para que o Estado intervisse nesses segmentos sociais de forma arbitrária. Nesse sentido expõe Mendes (1994)

As ideologias de reeducação e substituição do conceito de pena pelo de medidas de segurança permitiram, no mundo da infanto-adolescência, a criação de uma semântica ocultadora das consequências e sofrimentos reais, muitas vezes idênticos aos imperantes no mundo adulto. (MENDES, 1994, p.40)

Todo esse aparato servia de suporte para uma legislação caracterizada pelo binômio *carência-delinquência*, que ganhou legitimidade no Código de Menores de 1927 de forma implícita e posteriormente foi oficializada no Código de Menores de 1979 sendo a base da chamada *Doutrina da Situação Irregular*. Biachini (*online*) cita em sua obra *Doutrinas do Direito da Criança e do Adolescente*, algumas características do que seria a doutrina da Situação Irregular

a) generalidade de suas normas – avessa a taxatividade de sua incidência – b) pela absoluta discricionariedade e arbitrariedade daqueles encarregados de aplica-las – Juízes de Menores – c) pela existência de um modelo assistencialista público inoperante e fragmentado – destinados a atender determinados grupos considerados ‘anti-sociais’ – e d) total omissão da sociedade civil à situação de alto risco da infância – percepção de que os problemas estavam vinculados as patologias de caráter individual e não insuficiente ou inexistente oferta de serviços públicos. (BIACHINI, *online*)

Assim, de acordo com Mendes, se por um lado os Movimentos Reformadores - responsáveis pela construção desse segundo momento, cito; caráter tutelar do direito juvenil – teve como vitória o combate a promiscuidade, ao promover uma legislação que separava os maiores e menores em instituições diferentes (caraterística típica do caráter penal indiferenciado), por outro lado, mais do que vencer o velho sistema, consolidou um compromisso com aquele. Toda estrutura legal e institucional (leis e Justiça dos Menores) tiveram sua base no positivismo filosófico. A chamada cultura do sequestro dos conflitos sociais, entendida como aquela em que se criava um aparato especializado de reclusão para cada patologia social, permaneceu inalterado, mais do que isso, aprofundada. (MENDEZ,2000)

2.2.1 Legislação Penal Juvenil Vigente

2.2.1.1 Código Penal Republicano (1890- 1927)

O Código Penal Republicano de 1890 foi criado por meio do Decreto 847 e de acordo com Carlos Eduardo Barreiros (2010, p.25-26), inaugura a classificação pelo critério biológico das fases da infância e adolescência, da qual o autor expõe a divisão em quatro ciclos: “ a) Infância: tinha seu termino em 9 anos [...]; b) Impuberdade: durava dos 9 aos 14anos [...]; c) Dos 14 aos 21 anos incompletos [...]; d) Maioridade: a partir dos 21 anos completos[...].

O Código Penal em comento, estabelecia no seu Livro I, Título III, “Da reponsabilidade criminal, das causas que derimem a criminalidade e justificam os crimes”, Art. 27, normatizava:

Art. 27. Não são criminosos:
 § 1º Os menores de 9 anos completos;
 § 2º Os maiores de 9 e menores de 14, que obrarem sem discernimento;

Como podemos ver é uma legislação que no aspecto punitivo pouco inova em relação a legislação do Código do Império, ainda tendo a questão retributiva como foco, porém trazendo o caráter tutelar e o prosseguir de uma responsabilização diferenciada entre adultos e adolescentes.

Foi na vigência do Código Penal Republicano que foi criada a “Justiça dos Menores” passando a julgar crimes cometidos por menores de 18 anos.

2.2.1.2 Código dos Menores/ Código Mello Matos (1927- 1979)

O presidente Washington Luís encarregou ao juiz José Cândido de Albuquerque de Mello Matos, juiz de Menores do Rio de Janeiro, “responsabilidade de sistematizar uma proposta que em 12 de outubro de 1927 seria aprovada como o primeiro Código de Menores da América Latina por meio do Decreto nº 17 943- A” (Custódio,2006, p.10), instrumento de grande importância haja vista ter sido responsável pelo assentamento de toda legislação referente ao assunto, produzida desde a República.

Foi exatamente na vigência desse código que a expressão “*menor*” ficou consolidada. No dizer de Malaguti (2003):

Trata-se de um sistema minuciosamente organizado, influenciado também pelas ideias de Lombroso. É neste momento que a palavra menor passa a ser associada definitivamente a crianças pobres, a serem tuteladas pelo Estado para preservação da ordem e asseguramento da modernização capitalista em curso (MALAGUTI, 2003, p.65)

Os Art. 55 e 61 do Código de Menores de 1927, no seu Capítulo VI das Medidas Aplicáveis ao Menores Abandonados mostra bem o pincelar dessas dualidade carência-delinquência e a institucionalização como solução de problema. A legislação registra:

Art. 55. A autoridade, a quem incumbir a assistência e proteção aos menores, ordenará a apreensão daqueles de que houver notícia, ou lhe forem presentes, como abandonados os depositará em lugar conveniente, o providenciará sobre sua guarda, educação e vigilância, podendo, conforme, a idade, instrução, profissão, saúde, abandono ou perversão do menor e a situação social, moral e econômica dos pais ou tutor, ou pessoa encarregada de sua guarda, adoptar uma das seguintes decisões (...)

b) entregal-o a pessoa idonea, ou internal-o em hospital, asylo, instituto de educação, officina escola do preservação ou de reforma;

Art. 61. Si menores de idade inferior a 18 annos forem achados vadiando ou mendigando, serão apprehedidos a apresentados á autoridade judicial, a qual poderá II. Si a vadiagem ou mendicidade fôr habitual internal-os até á maioridade em escola de preservação

(...)

Paragrapho único. Entende-se que o menor vadio ou mendigo habitual quando apprehendido em estado de vadiagem ou mendicidade mais de duas vezes

Cabia ao juiz a edição de normas gerais baseadas no interesse do menor, tendo portanto um grande poder discricionário tanto para regulamentar quanto para aplicar as normas, podendo ser considerado em alguns casos o próprio Poder Legislativo.

Nesse período o Ministério da Justiça do Governo Federal, criou o SAM (Serviço de Assistência ao Menor) que tinha como objetivo congregar instituições que exercessem a função de educação corretiva e repressão ao menor. Todavia tal política demonstrou-se um

fracasso, ao se transformar em um verdadeira “escola de fabricação de criminosos”, por meio de sua proposta rígida que culpava os assistidos pelas suas falhas, tratando-os como agressivos e anormais. (RIZZINI;RIZZINI, 2008)

2.2.1.3 Código de Menores de 1979

O Código de Menores de 1979 consolida mais ainda as diretrizes que foram abraçadas pelo anterior Código Mello Mattos, como demonstra Queiroz (2008, *online*):

O Código de Menores de 1979 firmou o menor como objeto de tutela do Estado, legitimando a intervenção estatal sobre os jovens que tivessem em circunstância que a lei estabelecesse como situação irregular. Crianças consideradas expostas, abandonadas, mendigas ou vadias, saiam da tutela da família para a do juiz de menores, a qual tinha o poder de decidir como e onde ela ficaria, sem qualquer garantia contida na lei, à diferença do que temos hoje através do princípio do devido processo legal. (QUEIROZ, 2008, *online*)

Através do Art. 2º o referido código determina os critérios para o enquadramento da “situação irregular”:

Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor:
 I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:
 a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;
 b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;
 II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;
 III - em perigo moral, devido a:
 a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;
 b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;
 IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;
 V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;
 VI - autor de infração penal.
 Parágrafo único. Entende-se por responsável aquele que, não sendo pai ou mãe, exerce, a qualquer título, vigilância, direção ou educação de menor, ou voluntariamente o traz em seu poder ou companhia, independentemente de ato judicial.

O dispositivo é a demonstração clara do binômio carência-delinquência, funcionando como um verdadeiro instituto que promove a separação entre as crianças nobres e pobres do país.

Para o aprimoramento dessa legislação o governo federal substituiu o SAM pela FUNABEM (Fundação Nacional do Bem- Estar no Menor), que tinham como escopo o completo esquecimento da SAM, a valorização das relações familiares e comunitárias e a segurança nacional, deixando um ambiente contrário aquele protagonizados pelo SAM. No entanto, a FUNABEM, findou por se tornar uma instituição de maior repressão, sendo os valores de integração social e valorização da família servindo apenas de desculpa para excluir e internar jovens moradores de rua, sob a ameaça de subversão. (RIZZINI, RIZZINI,2008.)

Saraiva (2013) aborda o assunto, ao afirmar que:

Nesse tempo, de vigência do Código de Menores, a grande população infanto-juvenil recolhida às unidades de internação no sistema FEBEM no Brasil, na ordem de 80% era formada por crianças e adolescentes “menores” que não eram autores de atos definidos com o crimes na legislação penal brasileira. Estava consagrado um sistema de controle da pobreza, que Emílio Garcia Mendes define como sociopenal, na medida que aplicavam sanções de privação de liberdade a situações não tipificadas como delito, subtraindo-se garantias processuais, Prendiam a vítima. Essa também era a ordem que imperava nos Juizados Menores. (SARAIVA,2013, p.58)

Por ser o Código de Menores de 1979 um instituto da doutrina menorista, tal qual o Código de Menores de 1927, aqui também o juiz tinha um alto poder de discricionariedade e suas decisões eram excessivamente marcadas por pareceres de ordem moral. Sobre o assunto Costa (2014) afirma:

O juiz de menores não era uma autoridade de que se esperava uma atuação tipicamente judicial, deveria identificar-se como um ‘bom pai de família’, em sua missão de encarregado do ‘patronato’ do Estado sobre esses ‘menores em situação de risco ou perigo moral ou material’. Disso resulta que o juiz de menores não estava limitado pela lei e tinha faculdades ilimitadas e onipotentes de disposição e intervenção, sobre a família e a criança, com amplo poder discricionário, ou seja, poder ilimitado ou subjetivo (COSTA, 2014, p.85)

É notório que as bases da doutrina da situação irregular aniquilaram qualquer forma de garantismo jurídico, que apesar de externar seus valores por meio de pareceres técnicos e jurídicos, demonstrou-se pouco ou quase nada neutra. Os diplomas normativos vigorantes d época tinham por objeto determinado seguimento de uma população específica e como uma de suas características dominantes, a judicialização de casos eminentemente sociais.

2.3 Período Pós-Constituição Federal de 1988: Caráter Penal Juvenil e a Doutrina da Proteção Integral

Na década de 80 começa, embalados pelos movimentos de lutas por direitos humanos - presentes no Brasil principalmente no período de queda do governo ditatorial – começou a se conceber uma nova representação direcionada a infância e juventude, quebrando o paradigma autoritário e lutando pela positivação de direitos e garantias.

No plano internacional a Convenção das Nações Unidas de Direitos da Criança e do Adolescente, instaurou um processo de responsabilidade juvenil, caracterizada por conceitos como separação, participação e responsabilidade. Afirma Mendes (2000):

O conceito de separação refere-se aqui a clara e necessária distinção, para começar no plano normativo, dos problemas de natureza social daqueles conflitos com as leis penais. O conceito de participação (admiravelmente sintetizado no art. 12 da Convenção Nacional das Nações Unidas de Direito da Criança) refere-se ao direito da criança formar uma opinião e expressá-la livremente em forma progressiva, de acordo

com seu grau de maturidade, Porém o caráter progressivo do conceito de participação contém e exige conceito de responsabilidade, que a partir de determinado momento de maturidade se converte não somente em responsabilidade social, mas ao contrário, além disso e progressivamente, numa responsabilidade de tipo especificamente penal, tal como estabelece, os art.37 e 40 da Convenção das Nações Unidas de Direito da Criança. (MENDES, 2000, p.7)

A Constituição Federal de 88 emana essa nova concepção, em especial nos seus art. 227 e 228, tendo na Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) a sua representação maior. Há aqui o objetivo de romper tanto com o modelo de caráter penal diferenciado, quanto o modelo tutelar. Foi acolhida a Doutrina da proteção Integral segundo qual crianças e adolescentes são reconhecidos como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, sujeitos de direitos e destinatários de prioridade absoluta. Afirma Santos e Farah (2012) que a doutrina da proteção integral reconhece a todas as crianças e adolescentes – inclusive o infrator – como sujeitos de direitos fundamentais inerentes a todos os seres humanos, cabendo a família, a sociedade e as autoridades públicas o papel de devedores no que diz respeito a essa garantia. Acerca do assunto, Souza (2014) expõe:

Com a nova doutrina o termo “menor” sai de cena e todas as pessoas com até 18 anos passam a ser referidas das mesma forma: como ‘crianças’ e ‘adolescentes’. As normas devem concebê-las como cidadãos de direitos, ainda que sujeitos a proteção prioritária, já que são seres humanos em ‘desenvolvimento’. A proteção deve ser ‘integral na medida em que diversas esferas devem promover e garantir tais direitos: a família, o poder público e a sociedade como um todo são responsáveis por esses sujeitos e sua saúde, educação, moradia [...] (SOUZA, 2014, p.82)

Nota-se que, a doutrina da proteção integral - consubstanciada na normatização do ECA - prega que todas as crianças e adolescentes desfrutem dos meus direitos e se sujeitem as mesmas obrigações pertinentes a sua situação peculiar de desenvolvimento, deixando para trás a percepção de que o juizado de menores seriam uma justiça destinada as camadas menos favorecidas da sociedade, na medida em que a doutrina anterior – da situação irregular – era possível observar que para as classes mais abastardas a legislação e aplicação era absolutamente indiferente. (SARAIVA, 2004)

O mesmo Saraiva (2004) aponta que o ECA inova enquanto normatização por apresentar o “Sistema de Garantias” em três eixos ou classificações. O sistema primário refere-se às políticas públicas setoriais de atendimento à população infanto-juvenil como um todo, especialmente os dispositivos nos art. 4º e 85 a 87 do ECA. O sistema secundário, que tem como operador principal o Conselho Tutelar, referente às medidas de proteção previstas para aqueles que estão em risco social ou pessoal, estabelecido principalmente nos art. 98, 101 e 136 do Estatuto. O sistema terciário destinado à adolescentes com prática de ato infracional enquanto vitimizador, registradas no art.103 do ECA, das quais exige a atuação dos órgãos do

Poder Judiciário, Ministério Público, Defensorias e órgão de segurança preventivos e investigativos. Esse sistema deve e precisa funcionar de forma harmônica, gradual e sistematizada.

Há nessa doutrina, como objetivo maior, o registro e efetivação de um complexo de direitos e garantias universais a todas as crianças e adolescentes, enquanto sujeitos de direitos em situação peculiar de desenvolvimento. Como afirma Custódio (2006), a pauta da criança e do adolescente agora poderiam contar com

a) garantia da proteção integral a infância; b) reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos; c) promoção da integralização e universalização dos direitos, ou seja, independentemente de sua condição toda criança e/ ou adolescente é / são portador (es) dos mesmos direitos; d) reconhecimento da criança e do adolescente como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; e) garantia dos princípios da participação e da descentralização das políticas públicas, estabelecendo a responsabilidade a família, a sociedade e ao Estado em garantir os direitos fundamentais inscritos na Constituição; f) reconhecimento da irregularidade dos adultos, da sociedade e do Estado quando ameaçados ou violados os direitos das crianças e adolescentes; g) desjurisdicionalização das políticas sociais, restando ao poder judiciário o papel de prestação jurisdicional no reconhecimento e efetivação dos direitos, no qual o magistrado, agora juiz-técnico, está limitado pelas garantias jurídicas; h) superação da discriminação jurídica que segmentava a infância em (ir)regulares amparando garantias universais à criança e ao adolescente; i) desinstitucionalização e o fortalecimento dos vínculos familiares como regra da política pública. (CUSTÓDIO, 2006, p.15)

A teoria da Proteção Integral, portanto, desempenha um papel estruturante no sistema, na medida que reconhece as crianças e adolescentes, sob o olhar da integralidade, todos os direitos fundamentais da pessoa humana, bem como direitos especiais vinculados a condição peculiar de desenvolvimento que se articulam de forma constante.

Caberá ao próximo Capítulo aprofundar um pouco mais sobre esse novo paradigma, sua essência presente em novos instrumentos de políticas públicas, bem como nas atuais legislações nacionais: CF, Estatuto da Criança e do Adolescente e SINASE com ênfase no eixo medidas socioeducativas próprias do *sistema terciário*.

3 DO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI E AS MEDIDAS EM MEIO ABERTO: LEGISLAÇÃO PERTINENTE E A GARANTIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

Como foi demonstrado no Capítulo anterior, o progresso na efetivação dos direitos humanos das crianças e adolescentes, não resultou de uma dádiva do legislador. Ao contrário, é fruto de um processo longo e tortuoso de construção, de luta e evoluções.

Essa mudança de paradigma - da situação irregular para proteção integral – por obvio se faz presente na legislação atual e tem seus fundamentos atendidos e manifestados inclusive quando tratamos do adolescente enquanto autor de ato infracional, garantindo a este - tanto pela CF, quando pelo ECA e SINASE – a proteção integral por meio de um devido processo legal, com base em princípios, normas e regras que são extraídos do direito penal, do garantismo jurídico e da ordem constitucional que avaliza os direitos de cidadania, bem como, a normatização advinda da especialidade que pede esse segmento, entendendo-os como do sujeitos em situação peculiar de desenvolvimento, afinal de acordo com Saraiva (2010, p.36) o reconhecimento do adolescente “[...] como sujeito de suas ações, como sujeitos de direitos [...], tem como consequência ser titular não somente de direitos, mas também de obrigações”.

Portanto, antes de analisar a atuação do Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS Alvorada como órgão executor das medidas socioeducativas em meio aberto do município de Fortaleza, é necessário compreender as diretrizes, normas e preceitos da legislação constitucional e infraconstitucional vigente, que fundamentam os direitos e garantias destinados ao adolescente em conflito com a lei.

3.1 Adolescente em Conflito com a Lei e as Garantias Constitucionais Específicas

A Constituição Federal de 1988 consubstanciou a doutrina da proteção integral, trazendo uma ênfase nos direitos e garantias das crianças e adolescentes, colocando-os em status de cláusulas pétreas no ordenamento jurídico nacional. O Art. 227 garante essa proteção integral tanto no contexto de crianças e adolescentes enquanto vítimas, como vitimizadores. No aspecto de adolescentes em conflito com a lei, a CF enfatiza princípios e garantias que devem ser observadas, senão vejamos:

Art.227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao

respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão

[...]

§ 3º O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos

[...]

IV - garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, **igualdade na relação processual** e **defesa técnica** por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica; (*grifos nossos*)

V - obediência aos **princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento**, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade; (*grifos nossos*)

O caput do Art. 227 da CF, como consubstanciação do princípio da Proteção Integral passa, por meio da sua preocupação social e responsabilidade mútua da família, sociedade e Estado, a olhar para as causas e não somente as consequências dos problemas. Referente a prioridade absoluta mencionado no artigo, Dallari (2002) afirma:

O apoio e a proteção à infância e juventude devem figurar, obrigatoriamente, entre as prioridades dos governantes. Essa exigência constitucional demonstra o reconhecimento da necessidade de cuidar de modo especial das pessoas que, por sua fragilidade natural ou por estarem numa fase em que se completa sua formação, correm maiores riscos. A par disso, é importante assinalar que não ficou por conta de cada governante se dará ou não apoio prioritário as crianças e aos adolescentes. Reconhecendo-se que eles são extremamente importantes para o futuro de qualquer povo, estabeleceu-se como obrigação legal de todos os governantes dispensa-lhes cuidados especiais. Essa exigência também se aplica a família, a comunidade e a sociedade. (DALLARI, 2002, p.25)

Tal preocupação, como falado anteriormente, engloba as crianças e adolescentes em todo e qualquer papel, inclusive quando autores de atos infracionais. Isso resta claro, quando o próprio Art. 227, §3º, IV, V preceitua o garantismo jurídico à crianças e adolescentes no patamar de norma constitucional originária, ao garantir entre outras questões, a igualdade na relação processual e a defesa técnica.

Quando trata de medidas de privação de liberdade, a Constituição às aborda como casos excepcionais e que, de acordo com Gomes Neto (2000, p.239), diferente do que ocorria na aplicação da doutrina irregular, a “Internação [...] é apenas um meio para introjeção da proposta pedagógica. Ela não tem um fim em si mesma.”. Exatamente por isso os princípios da *brevidade* (não podendo exceder a três anos, e sendo reviso a cada dois meses), da *excepcionalidade* (aplicável somente em casos extremos, de inviabilidade ou frustração das demais medidas) e *respeito à condição de pessoa em desenvolvimento* (observando o adolescente como um ser em construção emocional, social e física) são garantidos para aplicação e efetivação desses termos.

Coube também a CF/88 definir no seu Art. 228, que crianças e adolescentes até 18 anos de idade seriam inimputáveis, sujeitando-se as normas especiais, o que posteriormente

seria abordado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Neste ponto é interessante registrar os ensinamentos de Saraiva (2004) ao inferir que imputabilidade jamais deverá ser confundida com impunidade, haja vista, que a legislação especial, ou seja, o ECA, estabeleceu medidas de responsabilização compatíveis com a condição peculiar em desenvolvimento desses agentes, sendo impossível falar em irresponsabilidade pessoal ou social. Cabe destacar também que essa inimputabilidade por ser um direito e garantia individual presente no art. 228 da CF, se configura também como cláusula pétrea, não podendo ser objeto do poder constituinte reformador.

3.2 Estatuto da Criança e do Adolescente: Do Ato Infracional, Das Garantias Processuais e das Medidas Socioeducativas em Espécie.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, como já mencionado anteriormente, apresenta o Sistema de Garantias de Direitos organizado em três eixos e ou sistemas: primário, secundário e terciário, funcionando de forma harmônica, sistemática e complementar.

O *eixo terciário* destina-se ao adolescente com prática de ato infracional, enquanto agente/vitimizador e está previsto no art. 103 a 130 do Estatuto. Está vinculado a questão da responsabilidade penal das condutas infracionais cometidas por adolescentes, sendo para eles aplicadas medidas protetivas ou medidas socioeducativas. Que surgem como uma caráter pedagógico, objetivando responsabilização e reinserção na sociedade, trabalhando valores e novos projetos de vida. Brusius e Gonçalves (2012) esclarecem que:

As medidas socioeducativas aplicadas aos adolescentes tem como objetivo não só responsabilizá-los, demonstrando que suas condutas foram erradas, desincentivando - os a repeti-las, mas também a reeducá-los. Desse modo, essas medidas pretendem inculcar nos jovens valores de cidadania, viabilizando outra inserção social. (BRUSIUS; GONÇALVES, 2012, p.185)

Antes de analisar as medidas socioeducativas propriamente ditas se faz necessário compreender conceitos como ato infracional e sujeitos para os quais as medidas são direcionadas, bem como, os direitos e garantias processuais, como expressão da proteção integral ao adolescente.

3.2.1 Ato Infracional e Sujeito do Ato Infracional

O Art. 103 do ECA define *ato infracional* como sendo a “conduta descrita como crime ou contravenção penal”. Não existe, como afirma Saraiva (2004, p.140) “o impreciso conceito de ‘desvio de conduta’ tantas vezes invocado no anterior sistema, sob o arrimo da

doutrina da situação irregular para segregar ‘menores’ inconvenientes”. Estabeleceu-se portanto o princípio da legalidade e anterioridade penal. Assim somente haverá aplicação de medida socioeducativa se houver conduta típica e antijurídica. Nesse sentido, Ishida (2013) expõe:

Conceito de ato infracional. Existem basicamente dois conceitos para crime: o primeiro como fato típico e antijurídico e o segundo, atualmente predominante, onde é considerado como fato típico, antijurídico e culpável. Preferimos o primeiro conceito, sendo nitidamente aplicável a lei menorista. A criança e o adolescente podem vir a cometer crime, mas não preenchem o requisito da culpabilidade (imputabilidade), pressuposto de aplicação da pena. Aplica-se ao mesmo, a presunção absoluta da incapacidade de entender e determinar-se, adotando-se o critério biológico. Isso porque a imputabilidade penal inicia-se somente aos 18 (dezoito) anos ficando o adolescente que cometa infração penal sujeito a aplicação de medida socioeducativa por meio de sindicância. Dessa forma a conduta delituosa da criança e quanto contravenção. (ISHIDA, 2013, p.240)

O Estatuto prossegue preceituando no seu Art. 104, os *sujeitos* que são submetidos as medidas previstas por ele, quais sejam: menores de 18 anos, considerados penalmente inimputáveis e exatamente por isso regidos por suas normas. Os menores de 18 anos, por sua vez, são diferenciados, de acordo com o Art. 2º, em crianças (até 12 anos de idade incompletos) e adolescentes (entre doze e 18 anos de idade). Essa definição é de fundamental importância quando se trata de ato infracional, haja vista o tratamento distinto aplicado.

Quando o autor do ato infracional for criança (menor de 12 anos), serão aplicadas as medidas protetivas do Art.101, quais sejam:

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII - acolhimento institucional; VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar; IX - colocação em família substituta.

Tais medidas são aplicadas pelo Conselho Tutelar e não tem como foco principal a punição ou responsabilização. Ao contrário: o objetivo é diante de uma análise das condições econômicas, culturais, sociais, familiares e individuais da criança estabelecer aquela medida protetiva que melhor de adequue. Tavares (2010) esclarece:

Ainda sobre a atribuição prevista no Art. 136, I do ECA, é importante por fim, notar que o Conselho Tutelar também compete a tarefa de aplicar as medidas específicas de proteção as crianças que praticam ato infracional. Nestes casos, em vista a impossibilidade jurídica de deflagração de ação socioeducativa, por força do que dispõe o Art. 105 da mesma lei, devera o Conselho atuar desde logo, não com o objetivo de repreender ou punir a criança, e sim com o intuito de protegê-la, aplicando a medida protetiva que se mostrar mais adequada ao caso concreto. Deste modo a

atuação do Conselho Tutelar não terá qualquer cunho investigatório; tal atividade, caso necessária – em razão do envolvimento de adolescentes ou imputáveis do ato – permanece sob responsabilidade da autoridade policial. (TAVARES, 2010, p.397)

Entretanto, quando o autor do ato infracional for adolescente podem ser aplicadas tanto as medidas protetivas quanto as medidas socioeducativas estipuladas no Art. 112 do ECA, que serão pontuadas posteriormente.

3.2.2 Direitos Individuais e Garantias Processuais

Uma das principais inovações trazidas pelo Estatuto para o eixo terciário, ou seja, de adolescentes em conflito com a lei, foi a aplicação da doutrina da Proteção Integral por meio da afixação de direitos individuais e garantias processuais no processo de investigação e apuração do ato infracional, aplicando a legislação específica normas e princípios do processo penal que garantem o devido processo legal e ampla defesa.

Nessa configuração, os Art. 106 a 109 do ECA estabelecem alguns direitos individuais, tais quais: a) sua privação de liberdade somente diante de flagrante delito ou ordem escrita judicial; b) direito à identificação dos responsáveis pela sua apreensão; c) comunicação da apreensão à autoridade judiciária, família ou pessoa que o adolescente indicar; d) internações provisórias por um período máximo de 45 dias, dentre outros.

Já no que se refere as garantias processuais, é possível notar o aspecto de correção do ECA frente aos outros dispositivos destinados a regulação da criança e do adolescente quando estes infringiam as “normas penais” vigentes. A partir do Estatuto o adolescente passa a possuir todos as garantias e produção de provas como um adulto, possibilitando sua atuação concreta no processo, se defendendo. Tais garantias estão preceituadas no nos Art. 110 e 111 e abordam temas como: devido processo legal, pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, mediante citação ou meio equivalente, igualdade na relação processual, defesa técnica por advogado e etc. (SEGUNDO, 2003, *online*)

3.2.3 Medidas Socioeducativas

As medidas socioeducativas de acordo com Saraiva (2010) são divididas em dois tipos: *medidas restritivas de direito* que são executadas em meio aberto e é de competência dos municípios e as *medidas privativas de liberdade*, executadas em meio fechado e de competência dos estados membros. O Art. 112 do ECA estabelece:

Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:

- I - advertência;
- II - obrigação de reparar o dano;
- III - prestação de serviços à comunidade;
- IV - liberdade assistida;
- V - inserção em regime de semi-liberdade;
- VI - internação em estabelecimento educacional; [...]

Assim, temos no ART. 112, incisos I a IV medidas restritivas de direito e nos incisos V e VI as privativas de liberdade. Destaca-se também, que tais medidas estão disponíveis em ordem progressiva quanto ao grau de intervenção na vida do adolescente, mas cumpre ressaltar que com base nos artigos 113 c/c com 99 é possível a aplicação da pena de forma isolada e cumulativa.

3.2.3.1 Natureza Jurídica

A natureza jurídica das medidas socioeducativas foi, durante muito tempo, um tema de grande debate jurisprudencial e doutrinário. Alguns autores acreditavam que ela gozava apenas de natureza pedagógica e não punitiva, já outros afirmam o caráter sancionatório e responsabilizador.

Nesse contexto o instituto da *prescrição* também foi colocado em pauta: aqueles não consideravam sua validade haja vista que, por ter caráter pedagógico, a medida socioeducativa poderia ser aplicada a qualquer momento. Já os que acreditavam no caráter retributivo, defendiam que a não aplicação do instituto, daria ao Estado um poder extremamente invasivo e com regras mais severas que as destinadas aos adultos. O empasse foi decidido com base no Art, 226 do ECA e 109 do Código Penal, mostrando que o caráter sancionatório também está presente na natureza das medidas socioeducativas. Sobre o tema o STJ, em 2007, editou a Súmula 338 (BRASIL, 2007):

“A prescrição penal é aplicável nas medidas socioeducativas.”
(Súmula 338, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 09/05/2007, DJ 16/05/2007 p. 201)

Para Silva (2006), as medidas socioeducativas são preponderantemente de caráter pedagógico, fato este que as diferencia do regime penal mais severo destinados a adultos. No entanto, demonstra que o ECA ao conferir caráter sancionatório as medidas, invoca o direito penal como instrumento de respostas mais humanas, utilizando o princípio de Direito Penal Mínimo e seus institutos como a despenalização e a descriminalização. Pondera o autor sobre a “farsa paternalista” de evidenciar as medidas socioeducativas como se fosse um benefício ao adolescente. Nesse contexto cabe a defesa dos limites e garantias do Direito Penal ao processo Infracional determinando que seja qual for o nome dado, buscará sempre a responsabilização do ato delituoso e sempre haverá o caráter penal.

3.2.3.2 Medidas Socioeducativas em Espécie

Aplicadas pelos juízes das varas da infância e juventude ou, na falta deles, o juiz responsável pela comarca, as medidas socioeducativas - em conformidade com o próprio Estatuto e a Lei do SINASE (que será comentado em breve) - deverão levar em consideração a gravidade do delito, o grau de participação do menor, os danos causados pelo ato infracional, personalidade e condições físicas e psicológicas dos jovens.

Assim, temos como medidas restritivas de direitos a advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida. Já as medidas privativas de liberdade serão a semiliberdade e a internação. Conceituaremos, pois, em linhas gerais tais medidas:

a) Advertência - consiste na repressão verbal dada pelo juiz. Uma espécie de alerta para evitar a prática de atos infracionais futuros. É necessário indícios de autoria e materialidade;

b) Obrigação de Reparar o Dano - medida indicada para atos infracionais de cunho patrimonial. Essa reparação pode ocorrer por meio da restituição da coisa, do ressarcimento financeiro ou de outra forma que promova a compensação do prejuízo causado. Está presente também uma responsabilidade civil dos pais. Poderá ser substituída por outra quando for impossível seu efetivo cumprimento. Também se faz necessário indícios de autoria e materialidade;

c) Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) - serviços que possuem uma relevância comunitária, jamais devendo ser confundido com trabalho forçado. Prazo máximo de 6 meses e no máximo 8 horas semanais;

d) Liberdade Assistida (L.A) – medida em meio aberto que tem a duração mínima de seis meses e máxima de três anos. Adequadas para situações em que o autor tenha discernimento da ilicitude e que aceite o acompanhamento, auxílio e orientação no processo de reinserção de convivência social e comunitária;

e) Semiliberdade- aplicada a atos infracionais de média gravidade. Se apresenta como um meio termo pois apesar de priva parcialmente o adolescente. Permite ações e momentos fora dos centros educacionais no período diurno. Essas atividades externas independem de autorização judicial. Carrega como obrigação a escolarização e a profissionalização. No que se refere a prazos, segue os mesmos estipulados pela medida de internação;

f) Internação - permitida somente em três situações, quais sejam: ato infracional com grave ameaça ou violência, reiterações de infrações graves e descumprimento reiterado de medida anteriormente imposta. Assim como a L.A deve ser reavaliada no período máximo de 06 seis meses e não pode ultrapassar o prazo limite de 03 anos. Existe ainda o limite de idade para a liberação compulsória que ocorre aos 21 anos de idade.

3.2.3.3 Medidas Socioeducativas em Meio Aberto: competência municipal

Para esse estudo iremos focar um pouco mais nas medidas restritivas de direito, em especial a Prestação de Serviço à Comunidade e a Liberdade Assistida, por serem estas de competência dos municípios e executadas nos Centros Especializados de Referência de Assistência Social – CREAS.

A Prestação de Serviço à Comunidade consiste na realização de serviços comunitários gratuitos em instituições de saúde, assistência, escolas, como forma de fomentar o espírito solidário, o valor da cidadania e o senso de responsabilidade. Se apresenta como um benefício duplo, na medida em que a sociedade tem a sensação de resposta ao ato infracional e o adolescente por sua vez desenvolve o compromisso social, a importância do trabalho e do exercício da cidadania. Sobre esse tema Liberati (2012, p.124) dispõe;

[...] A medida socioeducativa de prestação e serviço à comunidade constitui medida de excelência tanto para o jovem infrator quanto para comunidade. Esta poderá responsabilizar-se pelo desenvolvimento integral do adolescente. Ao jovem valerá como experiência de vida comunitária, valores e compromissos sociais. (LIBERATI, 2012, p.124)

O trabalho será de forma gratuita, sem nenhuma imposição contrária a vontade do adolescente, com prazo não superior a seis meses. As medidas não podem ser humilhantes ou de caráter vexatório. O estabelecimento onde as tarefas serão desenvolvidas deverá levar em consideração as condições do adolescente, não podendo prejudicar os estudos ou trabalho. É exatamente por isso que há o limite máximo de 8h semanais. Caberá também a instituição parceira o envio de relatórios mensais e controle de frequência para o órgão executor, ou seja o CREAS. Afirma Sposato (2004, *online*):

A aplicação da medida de prestação de serviço à comunidade depende exclusivamente do juiz da infância e juventude, mas em sua operacionalização recomenda-se um programa de atendimento que: estabeleça parcerias entre órgãos públicos e organizações não governamentais, visando a construção de uma rede socioeducativa eficaz; tenha uma proposta pedagógica bastante consistente; ofereça a capacitação permanente dos profissionais envolvidos na sua execução (SPOSATO, 2004, p.157)

Já a Liberdade Assistida baseia-se no acompanhamento, orientação e auxílio ao adolescente em conflito com a lei. É considerada a “medida por excelência” haja vista o alto

grau de reintegração social proposto. Esse acompanhamento no município de Fortaleza - CE é realizado diretamente pela equipe multidisciplinar dos CREAS.

O papel da equipe multidisciplinar é fundamental nessa medida, pois será ela a responsável pela condução, propiciando meios para que o adolescente evolua e se desenvolva socialmente. Cabe aos técnicos uma participação ativa no processo, assumindo um compromisso juntamente com a família e com o adolescente – numa verdadeira pactuação- para a realização de ações nos mais diversos eixos: educação, saúde, lazer, profissionalização e responsabilidades. O Art. 119 do ECA evidencia:

Art. 119. Incumbe ao orientador, com o apoio e a supervisão da autoridade competente, a realização dos seguintes encargos, entre outros: I - promover socialmente o adolescente e sua família, fornecendo-lhes orientação e inserindo-os, se necessário, em programa oficial ou comunitário de auxílio e assistência social; II - supervisionar a frequência e o aproveitamento escolar do adolescente, promovendo, inclusive, sua matrícula; III - diligenciar no sentido da profissionalização do adolescente e de sua inserção no mercado de trabalho; IV - apresentar relatório do caso.

Corroborando do entendimento da importância do orientador/ técnico das equipes multidisciplinares dos CREAS, Liberati (2012) assevera:

O melhor resultado da medida será conseguido pela especialização e valor do pessoal ou entidade que desenvolverá o acompanhamento com o jovem. Os técnicos ou entidades deverão desempenhar sua missão através de estudo de caso, de métodos de abordagem, organização técnica da aplicação da medida e designação de agente capaz, sempre sob a supervisão do juiz. (LIBERATI, 2012, p.127)

O prazo mínimo de aplicação da medida não pode ser inferior a seis meses, por um período máximo de três anos, podendo ser revogada ou substituída a qualquer tempo. Cabe frisar que aos 21 anos a medida será extinta de forma compulsória.

3.3 SINASE: Gerenciamento, Complementação e a Municipalização das Medidas em Meio Aberto

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE foi instituído através da Lei 12.594/12 tendo como objetivo adequar o sistema das medidas socioeducativas (dirigidas especificamente a adolescentes) ao que estabelece a Constituição Federal, tornando mais efetiva as disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente, como também suplementando, de forma a regulamentá-las em cada caso. Esclarece Liberati (2012):

Com o advento da Lei 12.594/12, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, fecha-se uma grande lacuna na legislação pátria no que diz respeito a execução das medidas socioeducativas: o do espontaneísmo na execução da medida socioeducativa. Pela nova lei o juiz poderá construir um processo de execução cercado pelas garantias do devido processo legal, exigindo-se que se faça o

Plano Individual de Atendimento que contenha todas as garantias e atividades previstas em lei. (LIBERATI, 2012, p.151)

O SINASE, surgiu pois, com o objetivo de gerenciar a política de proteção especial e a justiça, compreendendo toda a complexidades e espaços do atendimento do adolescente em conflito com a lei do início ao fim, ou seja, desde o processo de apuração até a execução da medida socioeducativa. É compreendido como um dos subsistemas que integram o Sistema de Garantias de Direitos (SGD) e exatamente por isso deve trabalhar de forma integrada com os demais, quais sejam: justiça, segurança pública, saúde, educação, assistência social entre outros. (SOUZA, *online*, 2014)

Nessa perspectiva de complementariedade legal e pragmática, o SINASE subsidiou o ECA na medida que abordou de forma mais sistematizada a execução das medidas socioeducativas, estabelecendo em seu Art.35 os princípios basilares da execução, tais quais:

Art. 35. A execução das medidas socioeducativas rege-se pelos seguintes princípios:

I - legalidade, não podendo o adolescente receber tratamento mais gravoso do que o conferido ao adulto; II - excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas, favorecendo-se meios de autocomposição de conflitos; III - prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas; IV - proporcionalidade em relação à ofensa cometida; V - brevidade da medida em resposta ao ato cometido, em especial o respeito ao que dispõe o art. 122 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); VI - individualização, considerando-se a idade, capacidades e circunstâncias pessoais do adolescente; VII - mínima intervenção, restrita ao necessário para a realização dos objetivos da medida; VIII - não discriminação do adolescente, notadamente em razão de etnia, gênero, nacionalidade, classe social, orientação religiosa, política ou sexual, ou associação ou pertencimento a qualquer minoria ou **status**; e IX - fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo.

Importante contribuição também ocorreu quando, de forma expressa, a lei (anteriormente resolução 119/06 do CONANDA) vedou que programas de atendimento fossem executados pelo Poder Judiciário, transferindo a responsabilidade para o Poder Executivo. Em Fortaleza, por exemplo, houve transferência de execução a partir de 2008. As medidas socioeducativas anteriormente coordenadas pela equipe de Liberdade Assistida da 5ª Vara da Infância e Juventude do Estado do Ceará, passou em 2008 a ser executado pela Secretária Municipal de Direitos Humanos. Posteriormente tal gestão foi transferida para gestão da Secretaria de Assistência Social do Município. (SOUZA, *online* 2014).

Nesse sentido, expressa o Art. 85 da Lei 12.594/12:

Art. 85. A não transferência de programas de atendimento para os devidos entes responsáveis, no prazo determinado nesta Lei, importará na interdição do programa e caracterizará ato de improbidade administrativa do agente responsável, vedada, ademais, ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo municipal, ao final do referido prazo, a realização de despesas para a sua manutenção.

O SINASE trouxe inúmeras inovações, vinculadas a aspectos orçamentários, estruturais, fiscalizatórios e processuais propriamente dito. Inovou, por exemplo, com a repartição de competências para formular e executar as políticas de atendimentos socioeducativos entre os entes federativos, promovendo a uniformização de regras para o registros, regulamentação e estruturação de entidades responsáveis pela execução dos atendimentos. De acordo com o Art.5º, III, passa a ser da competência dos municípios criar e manter programas de atendimento para execução de medidas socioeducativas em meio aberto; já as medidas de semiliberdade e liberdade, ou seja, as de meio fechado, será de competência dos estados membros (Art.4º, III).

Portanto, pertence aos municípios a criação e manutenção dos programas de atendimento socioeducativo das medidas de restrição de liberdade a adolescentes (Prestação de Serviço à Comunidade e Liberdade Assistida), podendo ser executado pelo próprio município ou por entidades de atendimento com personalidade pública ou privada.

No município de Fortaleza, em conformidade com outras legislações, cito: Sistema Único de Assistência Social – SUAS, Política Nacional de Assistência Social – PNAS, Tipificação Nacional dos Serviços Sociassistenciais, a execução das medidas socioeducativas em meio aberto são efetivadas pelo próprio município, sendo os Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, a unidade de atendimento para implementação e articulação dos programas específicos, formados por equipes multidisciplinares próprias, responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do cumprimento ou não das medidas de L.A e PSC.

Assim, caberá ao próximo Capítulo o estudo da atuação do CREAS Alvorada, enquanto unidade de atendimento do SUAS, responsável pelo Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (L.A) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC), no cumprimento de medidas socioeducativas de meio aberto, suas dificuldades, evoluções, perfil de adolescentes em acompanhamento.

4 UNIDADE EXECUTORA DAS MSE EM MEIO ABERTO: O ESTUDO SOBRE O CREAS ALVORADA

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, afirma a necessidade da sociedade para que se garanta uma ordem segura para todos, materializada através da Proteção Social Básica e Especial. A Proteção Social Básica-PSB atua na prevenção de riscos sociais e através do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Já a Proteção Social Especial-PSE é destinada a famílias e indivíduos que se encontra em situações de risco pessoal e social. Esta tem uma ligação direta com o sistema de garantias de direitos e está dividida em Proteção de Média Complexidade, cujos serviços são ofertados às famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados, porém seus vínculos familiares e comunitários não foram rompidos e Proteção Social Especial de Alta complexidade, a qual garante serviços de proteção a famílias e indivíduos que tiveram seus vínculos rompidos. É na Média Complexidade que se encontram os Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS, unidades responsáveis pela execução de vários serviços vinculados a proteção social.

O SINASE, por sua vez, enquanto marco normativo, estabeleceu como competência do município a formulação, instituição e manutenção do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, sendo responsável também pela criação e inscrição dos programas de atendimento para execução das medidas em meio aberto, cito: LA e PSC. Tais programas, portanto são situados entre a interface do SINASE e SUAS, cabendo aos CREAS o acompanhamento da execução das medidas, devendo funcionar como uma verdadeiro centro de articulação com as demais políticas do Sistema de Garantia de Direitos.

Objetivando a construção de uma pesquisa mais próxima possível da realidade, principalmente no que diz respeito ao efetivo acompanhamento das medidas socioeducativas em meio aberto - com análise partindo da inserção do adolescente na unidade de atendimento até o relatório avaliativo final da equipe multidisciplinar encaminhado a 5 ° Vara da Infância e Juventude – na unidade do CREAS Alvorada, foi colhido dados do espaço amostral referente ao 2º Semestre de 2017 (agosto a dezembro). Assim será possível analisar o perfil desses adolescentes, a atuação do CREAS e o resultado desse acompanhamento socioeducativo para fins de cumprimento ou não da medida.

4.1 Território de Referência, Estrutura, Recursos Humanos e Capacitação

A cidade de Fortaleza atualmente há 06 CREAS em funcionamento sendo sua

competência - em conformidade com os eixos estruturantes do SUAS - estabelecidas por territórios. Por essa organização, coube ao CREAS Alvorada a referência os seguintes bairros: Messejana, Coaçu, Cambé, José de Alencar, Alagadiço Novo, Lagoa Redonda, Sabiaguaba, Curió, Guajeru, Santa Filomena, São Cristovão, Jangurussu, Paupina, Pedras, Barroso, Passaré, Boa Vista, Castelão e Aerolândia, todos pertencentes a Secretária Executiva da Regional VI.

A competência por territórios onde vivem e convivem as famílias e indivíduos em situação de risco social, como bem registra o Caderno de Orientações do CREAS, é de fundamental importância para o planejamento e organização das ações do SUAS. De acordo, com o caderno, “considera-los e compreendê-los é trilhar um caminho para construir uma efetiva política garantidora de direitos.” Santos (2007), afirma:

Uma política efetivamente redistributiva, visando a que as pessoas não sejam discriminadas em função do lugar onde vivem, não pode pois prescindir do componente território. É a partir dessa constatação que se deveria estabelecer como dever legal – e mesmo constitucional- uma autentica instrumentação do território que a todos atribua, como direito indiscutível, aquelas prestações sociais indispensáveis a uma vida decente [...] constituem um dever impostergável da sociedade como um todo e, neste caso, do Estado. (SANTOS, 2007, p.141)

Cumprir registrar que segundo a Resolução 18/2013 do CNAS os municípios com mais de 200 mil habitantes devem implantar um CREAS para cada 200 mil habitantes. A população de Fortaleza atualmente está estimada em 2.627.482 pessoas, segundo o IBGE e, portanto, deveria possuir 13 unidades de CREAS. Essa defasagem por si só já compromete a execução dos serviços realizados nas unidades.

Em relação a equipe técnica, o município de Fortaleza apesar de ter realizado evoluções ao longo dos anos, está longe de atender as legislações do SUAS e SINASE. Se por um lado houve uma melhora ao promover as Seleções Públicas Temporárias ao invés de contratos de trabalho individuais e sem nenhum controle técnico e avaliativo criterioso, a falta de concurso público continuou a perpetuar o problema da precarização do serviço, na medida que há uma rotatividade imensa de profissionais, interferindo na capacitação, uniformização do atendimento.

No ano de 2017 boa parte da equipe que havia passado na Seleção Pública de 2016 se desligaram antes do fim do contrato. No CREAS Alvorada, que iniciou com 06 profissionais na equipe técnica das MSE (02 psicólogos, 02 assistente sociais e 02 pedagogos) somados a 02 advogados de suporte para todos os serviços passou por períodos com apenas 03 profissionais de referência, situação essa que pelo quantitativo de adolescentes acompanhados, desobedecia de forma gritante a determinação do SINASE de 20 adolescentes por orientador. Como ponto positivo temos que as Seleções Públicas Temporárias buscaram atender a orientação de equipe

multidisciplinar, com profissionais da área da saúde, educação e assistência, de acordo com o Art. 12 do SINASE.

Quanto a estrutura da unidade a Tipificação (2009) estabelece como provisões do ambiente físico:

Espaços destinados à recepção, sala de atendimento individualizado com privacidade para o desenvolvimento de atividades coletivas e comunitárias, atividades de convivência e atividades administrativas, com acessibilidade em todos os seus ambientes, de acordo com as normas da ABNT. (TIPIFICAÇÃO, 2009, p.24)

O CREAS Alvorada atende satisfatoriamente a essas exigências, possuindo 2 salas de atendimento individual, garantindo a privacidade dos atendimentos; salão para atividades coletivas; acessibilidade em todos os espaços e salas das equipes técnicas.

4.2 Perfil dos Adolescentes inseridos e em cumprimento nas Medidas Socioeducativas do CREAS Alvorada no 2º Semestre de 2017.

Para fins didáticos, apresentaremos o perfil dos adolescentes em LA e PSC por critérios de gênero, idade, raça declarada, renda familiar, escolaridade e uso de álcool e outras drogas.

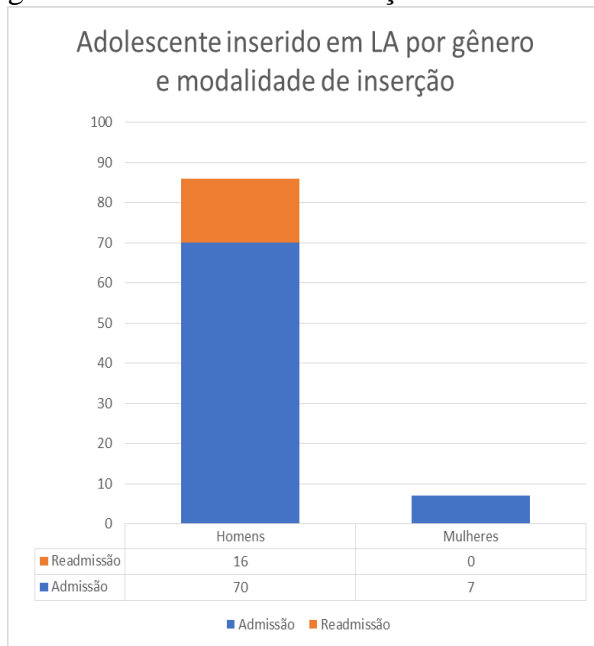
a) Total de Admitidos e Classificação Por Gênero

As informações colhidas junto a Célula de Proteção Especial da SDHDS, informam que durante o 2ª Semestre de 2017 (de agosto a dezembro de 2017) foram inseridos na medida socioeducativa de Liberdade Assistida 93 adolescentes, sendo, de acordo com o *gênero*, 86 homens e 7 mulheres. Já na medida de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) houve um total de 41 adolescentes, sendo 35 homens e 06 mulheres. O total de adolescentes inseridos, portanto, corresponde a 134 adolescentes.

Dos adolescentes inseridos em LA, 77 foram em sede de *Admissão*, os outros 16 em sede de *Readmissão*. Compreende-se readmissão situações em que o adolescente está cumprindo uma medida em meio aberto em curso que ainda não se encerrou “e que por algum motivo foi interrompida por descumprimento e/ou uma internação sanção. Inicia-se nova contagem do prazo a partir da data de readmissão.” (Manual de Medidas Socioeducativas, 2016, p.30). Foi possível notar que a readmissão em LA é um fenômeno mais comum nos adolescentes de sexo masculino. No que tange a PSC, por não existir o instituto da Readmissão, todos os 41 adolescentes ingressaram no sistema socioeducativo (homens e mulheres) foram por meio da Admissão.

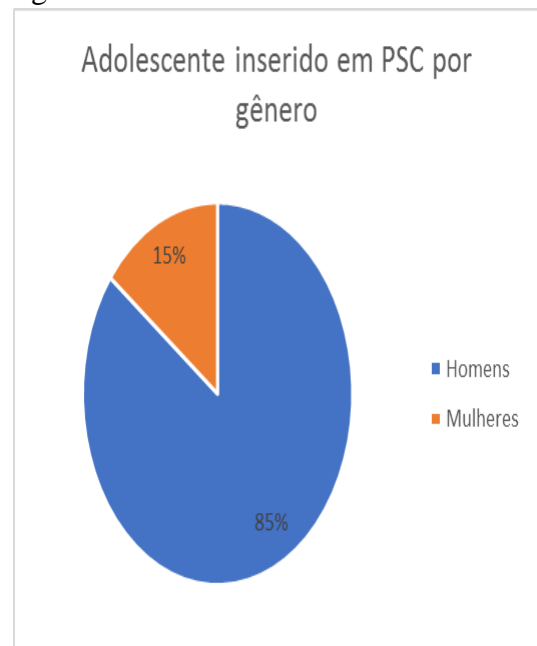
Os Gráficos 1 e 2 demonstram perfeitamente essa situação.

Gráfico 1 – Adolescentes inseridos em LA gênero e modalidade de inserção



Fonte: Banco de dados da PSE Fortaleza

Gráfico 2 – Adolescentes inseridos por gênero em PSC



b) Quanto a Faixa Etária

Quando observado a *faixa etária* dos adolescentes em conflito com a lei, os Gráficos 3 e 4 demonstram que os atos infracionais são cometidos de forma preponderante entre os adolescentes de 16 à 18 anos de idade, tanto em LA como PSC. Cabe ressaltar que a um aumento considerável na faixa etária dos adolescestes entre 12 e 15 anos em PSC, se comparado a LA.

Gráfico 3 – Adolescentes inseridos em LA por faixa etária

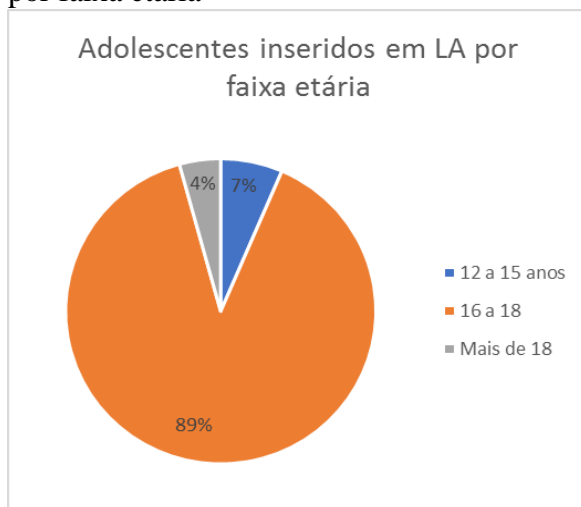
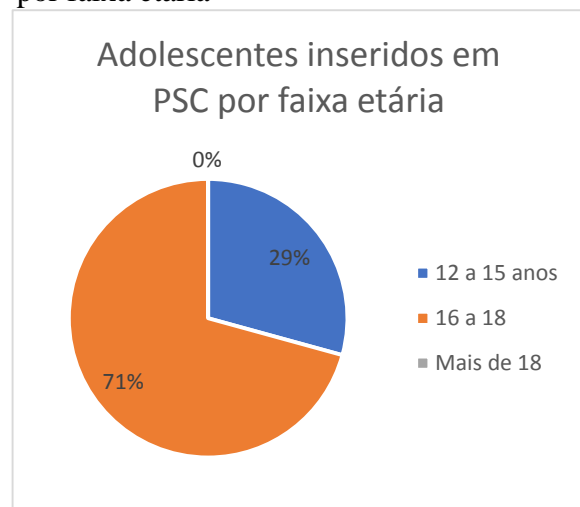


Gráfico 4 – Adolescentes inseridos em PSC por faixa etária



Fonte: Banco de dados da PSE Fortaleza

c) Quanto a Raça

Dos adolescentes inseridos no 2º semestre de 2017 na medida de LA, 08 declaram serem negros, 15 brancos, 21 pardos e 41 não declararam. Já na medida de PSC, temos que 3 adolescentes se declararam negros, 6 brancos, 13 pardos e 16 não declararam.

Gráfico 5 – Adolescentes inseridos em LA por faixa etária

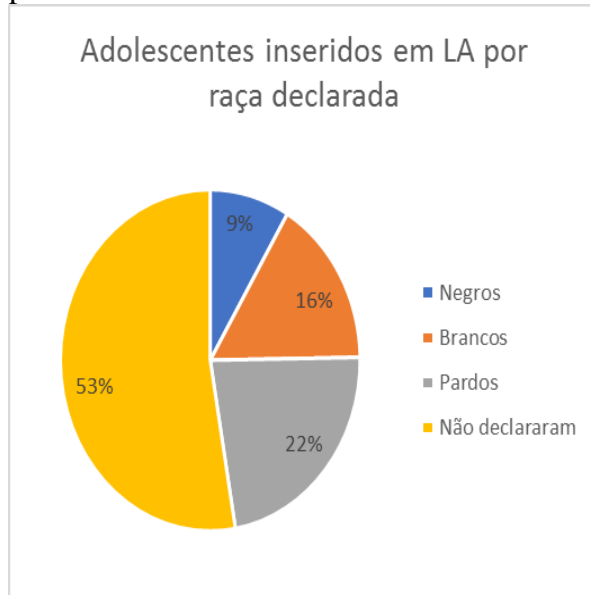
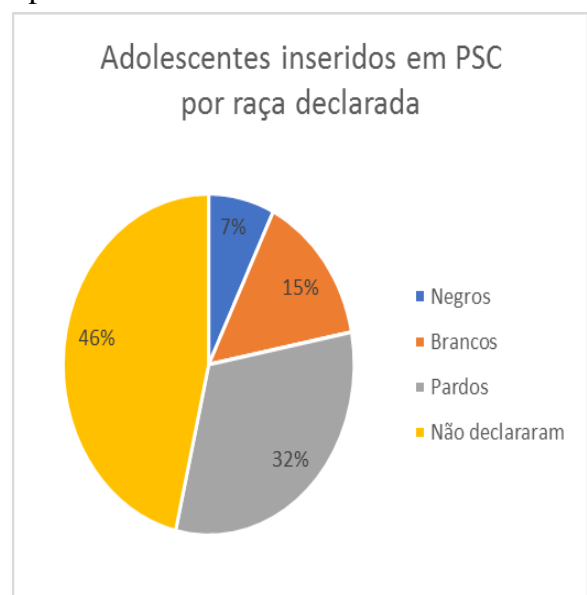


Gráfico 6 – Adolescentes inseridos em PSC por faixa etária



Fonte: Banco de dados da PSE Fortaleza

d) Quando a Renda

Esse critério consolida a concepção de que o Eixo Terciário do ECA é fundamentalmente aplicado aos adolescentes de baixa renda, residentes na periferia da capital. Dos adolescentes admitidos em LA, 96% são de famílias com renda inferior a 2 s/m. Na PSC esse padrão é um pouco maior, contemplando os 100% dos adolescentes.

Gráfico 7 – Adolescentes inseridos em LA por renda

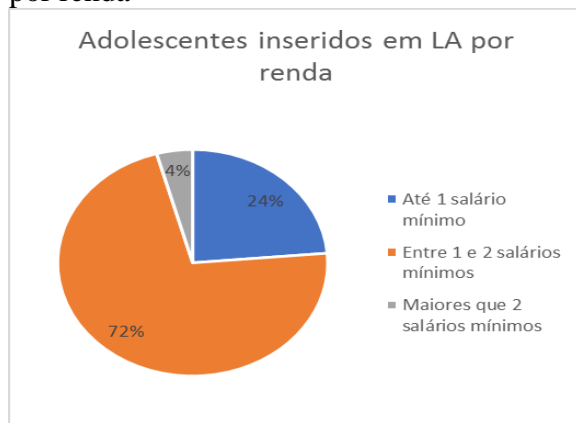
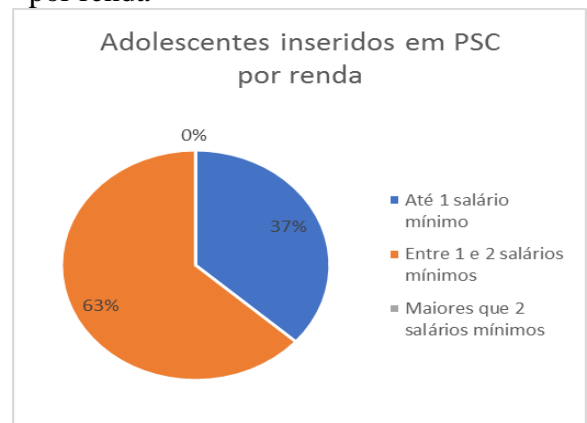


Gráfico 8 – Adolescentes inseridos em PSC por renda

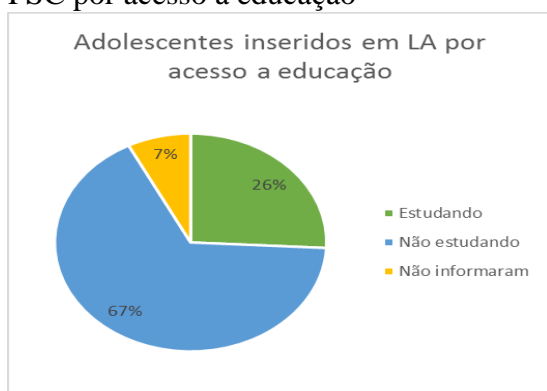


Fonte: Banco de dados da PSE Fortaleza

e) Quanto ao Acesso à Educação

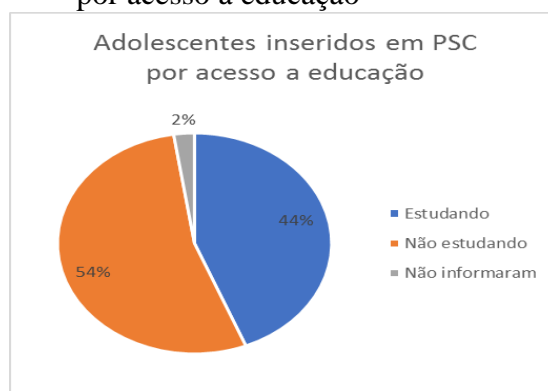
No que diz respeito ao acesso à educação é visível que tal política não está minimamente presente no contexto dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, sendo que tal dado torna-se mais preocupante, se analisado pelos critérios de escolaridade. Os poucos adolescentes que tem acesso à escola, não estão matriculados nas turmas regulares correspondentes a sua faixa etária. Os gráficos 7 e 8 apontam, respectivamente, que 67% dos adolescentes inseridos em LA e 44% dos adolescentes inseridos em PSC não estudam.

Gráfico 9 – Adolescentes inseridos em LA PSC por acesso à educação



Fonte: Banco de dados da PSE Fortaleza

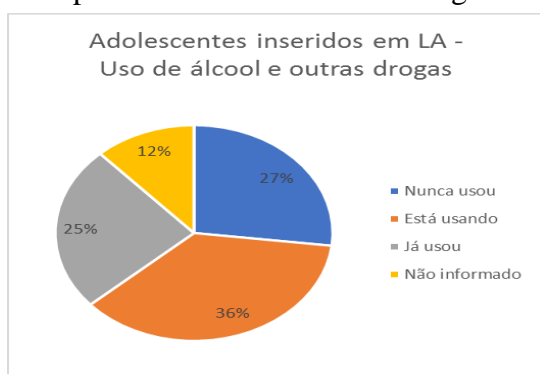
Gráfico 10 – Adolescentes inseridos em PSC por acesso à educação



f) Quanto ao uso de Álcool e Outras Drogas

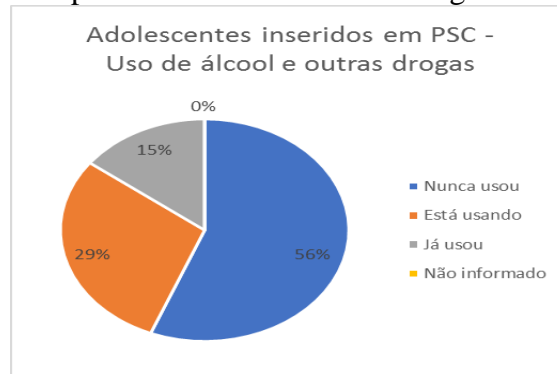
Conforme o Banco de Dados da PSE, dos adolescentes inseridos em LA e PSC no 2º semestre de 2017, 61% declararam que usam ou já usaram álcool e outras drogas na LA e 44% na PSC. Um dado consideravelmente alarmante, principalmente quando vinculamos ao índice de faixa etária dos adolescentes infratores, em especial a PSC.

Gráfico 11 – Adolescentes inseridos em LA PSC por uso de álcool e outras drogas



Fonte: Banco de dados da PSE Fortaleza

Gráfico 12 – Adolescentes inseridos em PSC por uso de álcool e outras drogas



g) Quanto ao Tipo de Ato Infracional

Um dos dados mais significativos da pesquisa são os referentes aos tipos de atos infracionais cometidos pelos adolescentes em conflito com a lei. Tanto na PSC (56%) quando na LA (31%) prepondera o ato infracional de tráfico ilícito de drogas, seguido de porte ilegal de arma de fogo. É notório o menor potencial ofensivo desses atos e claro que há uma lógica determinada pelo próprio ECA e SINASE para que esses atos sejam objetos de medida em meio aberto. Entretanto, também é de conhecimento que dessa significativa porcentagem, uma boa parte estar vinculada a Remissão, nos quais a medida é aplicada sem processo constituído e o ato em si pode ser mais vinculado ao consumo (não criminalizado) do que ao tráfico, colocando a medida com um peso bem maior para inserção da rede de políticas públicas, a participação familiar nesse processo do que a responsabilização do adolescente.

Gráfico 13 – Adolescentes inseridos em LA por tipo de ato infracional

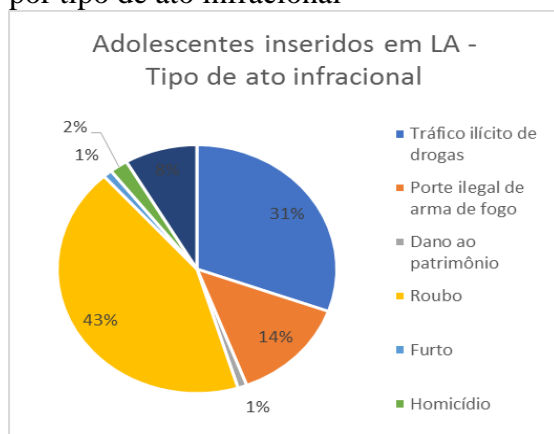
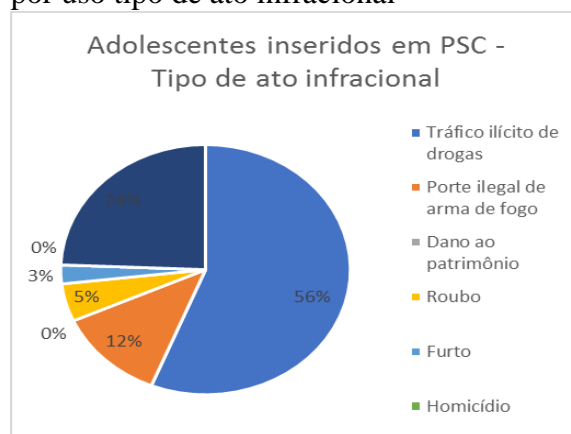


Gráfico 14 – Adolescentes inseridos em PSC por uso tipo de ato infracional



Fonte: Banco de dados da PSE Fortaleza

4.3 Construção do PIA: Avanços e Dificuldades

A Resolução Nº 109 de 11 de Novembro de 2009 estabeleceu a Tipificação Nacional dos Serviços Sociassistenciais que responsável pela descrição minuciosa dos serviços do SUAS, mediante os níveis e complexidades.

No que tange ao Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) a tipificação estabelece que este deve ser realizado nas unidades dos CREAS, sendo um serviço que tem por finalidade:

Prover a atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente. Deve contribuir para o acesso a direitos e para ressignificação de

valores na vida pessoal e social dos adolescentes e jovens. Para oferta do serviço faz-se necessário a observância da responsabilização face ao ato infracional praticado, cujos direitos e obrigações devem ser assegurados de acordo com as legislações e normativas específicas para o cumprimento da medida.

A Tipificação, em conformidade com o SINASE (Art. 53) registra também que para operacionalização do serviço é necessário a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) com a participação do adolescente, da família, devendo conter objetivos e metas a serem alcançados durante o cumprimento da medida, perspectivas de vida futura, dentre outros aspectos a serem acrescidos, de acordo com as necessidades e interesses do adolescente, devendo ser elaborado no prazo de 15 dias, contados do ingresso do adolescente na medida. O Art. 53 e 54 do SINASE, expõe:

Art. 53. O PIA será elaborado sob a responsabilidade da equipe técnica do respectivo programa de atendimento, com a participação efetiva do adolescente e de sua família, representada por seus pais ou responsável.

Art. 54. Constarão do plano individual, no mínimo: I - os resultados da avaliação interdisciplinar; II - os objetivos declarados pelo adolescente; III - a previsão de suas atividades de integração social e/ou capacitação profissional; IV - atividades de integração e apoio à família; V - formas de participação da família para efetivo cumprimento do plano individual; e VI - as medidas específicas de atenção à sua saúde.

Percebe-se que o Plano Individual de Atendimento, desde sua normatização pelo SINASE, tornou-se a base do serviço de Medidas Socioeducativas, por ser ele o instrumento avaliativo capaz de determinar o cumprimento ou não da medida.

Até o início de 2016 a elaboração do PIA não era uma realidade nos CREAS. Fatores como a defasagem profissional, a falta de uniformidade procedimental trazia um ar quase que facultativo para as instituições, não tendo também rigor por parte dos juízes, defensores e ministério público a cobrança desse instrumento. Mesmo após a entrada em vigor do SINASE era possível observar liberação de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa sem a referência dos PIA's nos relatórios avaliativos da equipe técnica.

Essa realidade foi transformada com a construção do Manual de Medidas Socioeducativas de Fortaleza, publicado no ano de 2016, uma parceria entre antiga Secretária de Trabalho e Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA) atual Secretária Municipal de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social – SDHDS, 5º Vara da Infância e Juventude, Defensoria Pública e Ministério Público. A referida normatização se confirmou como um marco na aplicação das medidas socioeducativas de Fortaleza tendo por finalidade:

[...] qualificar o atendimento aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativas, fortalecer uma comunicação clara e eficiente com os adolescentes e entre os atores envolvidos direta e indiretamente com o atendimento socioeducativo, garantir o atendimento intersetorial, fomentando discussões sobre a incompletude institucional do atendimento aos adolescentes em cumprimento de Medidas

Socioeducativas (MSE), nivelando conceitos e possibilitando a produção de informações de modo a subsidiar a análise de dados, fortalecendo com isso a avaliação quanto a eficiência e eficácia das MSE em meio aberto, servindo como parâmetro para o atendimento socioeducativo em meio aberto em Fortaleza. (MANUAL DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DE FORTALEZA, 2016, p. 14)

A implantação do Manual foi um verdadeiro ganho para o serviço de MSE em Meio Aberto, promovendo uma unificação de instrumentais e procedimentos. A elaboração do PIA dentro do prazo de 15 dias, estabelecido pelo Lei 12.594/12 passou a ser uma realidade. O CREAS Alvorada, por exemplo, atendeu este requisito para todos os adolescentes que iniciaram o efetivo cumprimento e não foram objetos de relatórios circunstanciais. A Fórum do DCA (2017, p.92) por meio do monitoramento registra:

É evidente o avanço institucional da incorporação o PIA no fluxo de atendimento socioeducativo em meio aberto, devendo-se investir no fortalecimento desse instrumento para que, além de elaboração com a participação do adolescente com a sua família de forma a individualizar a medida socioeducativa, seja efetivo parâmetro par ao monitoramento de sua execução.

Com a concreta construção do Plano Individual de Atendimento, o desafio agora seria transformar esse Plano em um instrumento de fato individual e posteriormente ter uma rede de atendimento consolidada que possibilitasse a atuação dentro dos eixos e encaminhamentos pactuados no PIA.

No CREAS Alvorada, observa que a percepção genérica do PIA ainda é uma constante, não tendo, na grande maioria dos casos, o olhar individual necessário para sua construção. Se percebe a elaboração de PIA's quase sempre com o registro dos mesmos eixos e encaminhamentos. Essa realidade pode ocorrer por uma variável de motivos, mas não há dúvidas que o pequeno prazo legal (de 15 dias) para o envio do PIA, somados a rede duplamente fragilizada (precariedade dos serviços e falta de articulação entre os poucos que funcionam) de política pública contribuem diretamente para essa não individualização. Ainda assim, é notório que houve evoluções nesse aspecto, ao passo que foi por meio do novo instrumental do PIA a realização de aditivos ao longo da medida, bem como um olhar mais ponderado por parte da equipe técnica que passou a ter acesso a algumas capacitações, antes praticamente inexistentes.

Outra importante evolução foi a consolidação do atendimento individual verdadeiramente multidisciplinar. O adolescente agora passa obrigatoriamente a ser atendido pelas três áreas profissionais: a) assistência social - com foco na redistribuição de renda, profissionalização e análise socioeconômica; b) psicologia – saúde e c) pedagogia – educação e lazer. Sendo que todas trabalham esses eixos com enfoque na responsabilização e ressignificação de projetos.

O problema da fragilidade de rede de atendimento interfere diretamente na

execução do cumprimento da medida (LA ou PSC) e está visceralmente ligado ao eixo de vigilância socioassistencial de competência da unidade. A falta de articulação e conhecimento do território, agiganta uma questão que já é problemática: a precarização das políticas públicas. Logo, se faz necessário uma vigilância socioassistencial comprometida e continua para que aquilo que foi objeto de compromisso da unidade na construção do PIA, seja realmente efetivado. Nesse aspecto o CREAS Alvorada, tal qual as outros centros, possuem enorme dificuldades. Falta planejamento de visitas institucionais mensais, estabelecimento de parcerias mais firmes com rede de apoio. Entretanto já houve um avanço em relação as parceiras com as escolas da região, tanto para a efetivação de matrículas como para a articulação de vagas para PSC. A aproximação com o Conselho Tutelar também é uma realidade.

Cabe aqui, salientar, que a tão famigerada “rede” - ou a falta dela - mais do que um reflexo de gestão da unidade, representa um reflexo de gestão do Sistema de Garantia de Direitos que, se no primeiro momento optou por investir nos órgãos de monitoramento – já um realidade do Ceará e capital – esqueceu de dar a atenção devida para a consolidação das comissões temáticas permanentes (Art. 8º do SINASE) que estipula que nos Planos de Atendimento Socioeducativo deverão, obrigatoriamente, prever “ações articuladas nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte, para os adolescentes atendidos, em conformidade com os princípios elencados na Lei nº 8.069/90” .

4.4 Da Efetivação da Medidas Socioeducativas em Meio Aberto

Muitas são as variáveis que podem contemplar o Plano Individual de Atendimento e por reflexo determinar o cumprimento ou não da medida, se baseando na individualidade do adolescente, no tipo de ato infracional, readmissão ou não, entre outros. O certo é que dentro dessa complexidade de condicionalidades aspectos como documentação civil, educação, profissionalização e saúde são requisitos essenciais para a construção do PIA, de acordo com a própria legislação, assegurando, portanto um grupo de aspectos mínimos que precisam ser obrigatoriamente trabalhados com os adolescentes em conflito com a lei, por meio de encaminhamentos, obrigações destinadas ao adolescente, a família e ao próprio CREAS, com prazos estabelecidos.

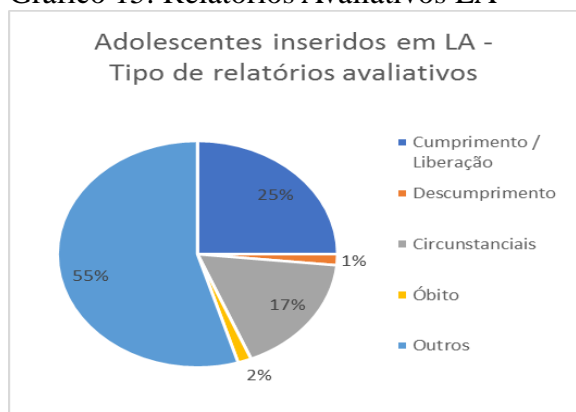
Há também obrigações específicas que serão aplicadas no acompanhamento por determinação do juiz. Normalmente são medidas protetivas (Art.101, ECA) estipuladas de forma cumulativa na própria sentença e que também se tornam condições que serão respeitadas. Por último, temos as condicionalidades próprias de cada medida: na Liberdade Assistida, por exemplo, é exigido a presença nos atendimentos individuais e coletivos, a participação em

eventos realizados pela unidade executora com abordagens das mais diversas áreas, obediência a horários de recolhimento em casa. Já na PSC, é essencial o preenchimento do “Kit PSC”, entregue a instituição parceira, onde a avaliação é feita por meio do registro de frequência e análise do cronograma de atividades.

Assim, baseado na análise do cumprimento total ou parcial desses fatores objetivos caberá ao técnico de referência (profissional da equipe multidisciplinar) elaborar o relatório avaliativo final que não vincula a decisão do juiz, porém é base fundamental para esta.

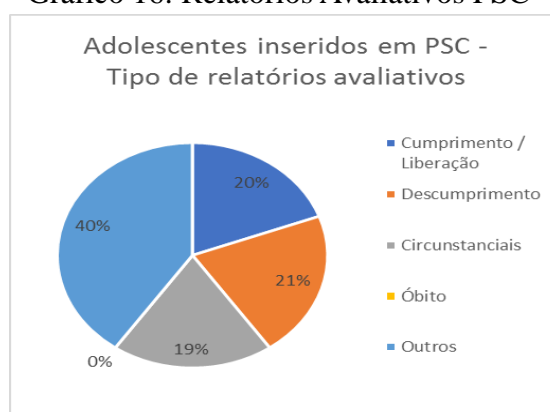
Dos adolescentes inseridos entre junho e dezembro de 2017, temos o seguinte quadro:

Gráfico 15: Relatórios Avaliativos LA



Fonte: Banco de dados da PSE Fortaleza

Gráfico 16: Relatórios Avaliativos PSC



Fonte: Banco de dados da PSE Fortaleza

É possível observar que o índice de *Liberação/ Cumprimento* de MSE é maior na medida de L.A do que PSC. Esse dado poder ser explicado por alguns fatores. Primeiro porque no levantamento os Relatórios Avaliativos de Liberação contemplam também os de Cumprimento Parcial. Segundo porque na L.A, apesar de possuir critérios objetivos para averiguação, há uma maior discricionariedade por parte do técnico de referência na hora de condensar as informações, diferentemente da PSC, que tem uma vinculação mais rígida por meio da frequência e cronograma de atividades.

Há de registrar também que os *Relatórios Circunstanciais* normalmente são relatórios que, de acordo com Manual de Medidas Socioeducativas (2016, p.29) “comunicam situações excepcionais para ciência da Vara de Execução e/ou tomada de providências (adolescente ameaçado de morte, não comparecimento a acolhida, não comparecimento por motivo de saúde ou tratamento, etc.)”. Logo, os Relatórios Circunstanciais também podem trazer no seu amago indícios iniciais de descumprimento voluntário e descumprimento involuntário.

Quanto ao “descumprimento involuntário”, ocasionado por questões que independem do adolescente, tais quais problemas de saúde, ameaça de morte, os Relatórios Circunstanciais possuem uma dupla finalidade: impedir qualquer reflexo no cumprimento da medida e informar a situação para que a Vara Especializada auxilie na solução impeditiva. Aqui cabe ressaltar a crescente problematização do surgimento das facções na cidade de Fortaleza e as consequências para efetivação dos encaminhamentos e a presença dos adolescentes nos atendimentos. Grande parte dos Relatórios Circunstanciais estão vinculados a impossibilidade do adolescente de bairro “A” comparecer a unidade do CREAS ou efetivar os encaminhamentos acordados no PIA, por serem essas instituições localizadas no bairro “B” ou “C”, sob o comando de outra facção. Em certa medida, esse quadro promove um quantitativo de transferências de CREAS e em última análise a setorização do serviço também por facção.

O fato é que apesar de existir um equilíbrio entre os Relatórios de Liberação de Descumprimento é possível concluir que esse equilíbrio é mais aparente do que real, por não observar em todos os casos de liberação a contemplação de todos os eixos com excelência, até porque, boa parte da rede que é acionada para a concretude dos encaminhamentos do PIA, é a mesma que de forma preventiva não conseguiu lograr minimamente êxito enquanto política.

Salientamos, por oportuno que, de acordo com os dados colhidos junto a PSE, o termo “outros” também faz referência a adolescentes que ainda não foram encaminhados relatórios avaliativos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi possível observar, o processo de transformação da criança e adolescente de “Não Sujeitos” para “Sujeitos em Condição Peculiar de Desenvolvimento” de direitos e obrigações - fincados na busca da proteção integral e da prioridade absoluta - não foi resultado de um caminhar simples e retilíneo. A história mostrou que durante séculos crianças e adolescentes eram vistos ocupando uma posição secundária e de completa subordinação, ora submetidas ao patriarcalismo “adultocentrico” característico do Período Colonial/Imperial, ora ao controle social infanto-juvenil do Estado, baseado da teoria da Situação Irregular, do binômio “carência – delinquência.”

Ambos os períodos foram marcados por políticas de recolhimento discricionárias e com critérios normativos duvidosos, em que a segregação e discriminação social, mais do que a punitiva, gritava aos olhos. O Estado além de ser omissor na garantia direitos sociais básicos, quando agia como instituição que cobrava responsabilização penal, fazia ferindo direitos individuais fundamentais de crianças e adolescentes, por vezes de forma indiferenciada, por vezes de forma tutelada. Nesse último aspecto, tem-se a presença de uma legislação juvenil tão somente retributiva, com procedimentos que nada respeitavam as garantias processuais constitucionais, em especial, o devido processo legal.

Somente com a Constituição Federal de 1988, e por conseguinte, com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) o Brasil passa a ver e registrar, por meio de sua legislação constitucional e infraconstitucional, a criança e adolescente como sujeito de direitos e obrigações, sendo garantido a prioridade de atendimento e a proteção integral, não havendo - pelo menos enquanto legislação - nenhuma espécie de secção ou discriminação consolidada. Surgia uma normatização juvenil universal, direcionada para todas as crianças e adolescentes brasileiras, com garantias individuais, sociais e processuais em todos os papéis que esse segmento pudesse assumir.

Com enfoque no adolescente em conflito com a lei, o ECA inovou ao estabelecer uma maioria penal em conformidade com a condição peculiar de desenvolvimento do adolescente, estabelecendo também definições de ato infracional, as garantias processuais necessárias para a apuração desses atos e as formas de responsabilização dos adolescentes por meio das chamadas medidas socioeducativas. Posteriormente, a Lei 12.594/12, instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e regulamentou a execução das medidas destinadas a adolescentes em conflito com a lei.

O SINASE complementou o ECA, tornando o processo de apuração e execução da medida mais claro e uniforme no país. Inovou ao exigir a obrigatoriedade dos Planos de Atendimento Socioeducativos por parte dos entes políticos, trazendo a municipalização das medidas em meio aberto. Tal determinação veio a corroborar com a legislação do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, que estabelecia as unidades dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS, como unidades executoras do de Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (L.A) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC), tendo essas unidades o papel de - por meio da sua equipe multidisciplinar - realizar o acompanhamento da medida com base nos parâmetros acordados no Plano Individual de Atendimento, através de uma ação articulada com a rede do Sistema de Garantia de Direitos.

Ocorre que, o atual cenário de insegurança, o aumento gritante da violência urbana, rebeliões em presídios e centros educacionais, a exposição da mídia em crimes com a participação de adolescentes faz com que a população coloque em cheque os preceitos garantidores do ECA, SINASE e SUAS e passem a sugerir um retrocesso normativo juvenil.

Compreendendo a complexidade desse tema e os mitos criados ao seu redor, buscou nessa pesquisa elucidar, por meio de dados e registros, a realidade das medidas socioeducativas em meio aberto na cidade de Fortaleza, em especial, nos bairros vinculados a Secretaria Executiva da Regional VI – SER VI, estudando de forma mais profunda a atuação do CREAS Alvorada no acompanhamento e execução das medidas de LA e PSC, estabelecendo críticas e evoluções na gestão dessa política, enquanto unidade de atendimento mas também como parte do Sistema de Garantia de Direitos, do qual fazem parte todos os entes federados, Poderes e Ministério Público.

Partindo de uma olha voltado para gestão da política pública de medida socioeducativa é possível constatar graves falhas de execução que vão desde a não obediência a legislação orçamentária direcionada a políticas para crianças e adolescentes (onde os entes federados desviam recursos para outras pastas) até a implementação do plano de atendimento das MSE.

Nas medidas socioeducativas de meio aberto falta o trabalho articulado das secretárias na promoção de fluxos de ações e encaminhamentos. Essa falha de gestão dos órgãos superiores é replicada nas unidades que não realizam a vigilância socioassistencial necessária para conhecer o seu território e os órgão e instituições governamentais e não governamentais que podem contribuir para a efetivação dos eixos de reinserção social e responsabilização do adolescente. No CREAS Alvorada, houve uma pequena movimentação nesse aspecto, mas

ainda persiste a falta de parcerias consolidadas para o cumprimento de PSC, bem como o retorno positivo de encaminhamentos direcionados a profissionalização, saúde e educação. Tais questões comprometem o acompanhamento efetivo da MSE, pois não garante as ferramentas básicas para a construção de um novo projeto de vida.

É certo também, que houve evoluções, principalmente nos últimos 4 anos. A publicação do Manual de Medidas Socioeducativas de Fortaleza foi um marco importante para aproximação do Poder Executivo com Poder Judiciário, MP e DPE, bem como garantiu uma certa padronização de procedimentos e instrumentais em todos os 06 CREAS. Possibilitou também a aplicação de atendimentos multidisciplinares e por categorias, respeitando o prazo legal de elaboração do PIA, com a participação do adolescente, família e técnicos. Todavia a falta de concurso público e capacitações contínuas finda por tornar precário o serviço. O CREAS Alvorada no ano de 2017 passou os últimos 6 meses com apenas 3 profissionais, desrespeitando o quantitativo de adolescentes por referência estabelecido no CNAS. A dominação das facções na periferia contribui ainda mais para não efetivação dos eixos e condicionantes do PIA e aos poucos tais facções vem se tornando uma espécie de instituição de captação de adolescentes para o crime, onde o Estado não consegue competir e ofertar outras opções.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA, Vera Malaguti. **Difíceis Ganhos Fáceis: Drogas e Juventude Pobre no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BIANCHINI, Edemir Nelson. **Doutrinas do Direito da Criança e do Adolescente**. Disponível em:

<https://www.univates.br/media/graduacao/direito/DOUTRINAS_DO_DIREITO_DA_CRIANCA_E_DO_ADOLESCENTE.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2018.

BRASIL, Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

_____, Lei nº 8.842 – Política Nacional do Idoso, Brasília, 1994.

_____, Ministério da Previdência e Assistência Social, Lei nº 8742 de 7 de dezembro de 1993 – dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências (Lei Orgânica da Assistência Social)

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome /Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica do SUAS/2005, Brasília, 2005.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome /Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica do SUAS/2012, Brasília, 2012.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome /Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, Brasília, 2011

BRASIL, Decreto Nº 847, de 11 de outubro de 1890. Promulga o Código Penal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm>. Acesso em: 06 mai. 2018.

BRASIL, Lei nº 6.697 de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm>. Acesso em 14 mai.2018.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 338. Diário Oficial da União. Brasília, 16 mai. 2007. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp#TIT1TEMA0>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

BRUSIUS, Analice; GONÇALVES, Liana Lemos. Adolescência e ato infracional: reflexões sobre o sentido da socioeducação na privação de liberdade. In: GAUER, Gabriel José Chittó; VASCONCELOS, Silvio José Lemos; DAVOGLIO, Tarcia Rita (Org.). **Adolescente em Conflito: violência, funcionamento antissocial e traços de psicopatia**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2012.

COSTA, Ana Paula Motta. Doutrina da Situação irregular. In: LAZZAROTTO, Gislei Domingas Romanzine. et.al.(Org.). **Medida Socioeducativa: entre A&Z**. Porto Alegre: Evangraf, 2014.

CUSTÓDIO, André Viana. Os Novos Direitos da Criança e do Adolescente. **Espaço Jurídico**. Goiás, v. 7, n. 1, p.7-27, jan./jun. 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. A preferência e a prática dos direitos. In: CURY, Munir; SILVA, Antônio Fernando de Amaral; MENDEZ, Emílio García (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

FÓRUM DCA CEARÁ, 4º Relatório de Monitoramento do Sistema Socioeducativo do Ceará: meio fechado, meio aberto e sistema de justiça juvenil. Cedeca, 2017. Disponível em: < <http://www.cedecaceara.org.br/wp-content/uploads/2013/12/4-Monitoramento-SSE-final.pdf> >

GOMES NETO, Gercino Gerson. Ato infracional e medidas socioeducativas. In: CONFERENCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UMA DÉCADA HISTÓRICA RUMO AO TERCEIRO MILÊNIO, Brasília, DF. Anais...Brasília, DF: Conanda, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo 2016. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estado-estatisticas.html?t=destaques&c=2304400> >. Acesso em: 21 mai. 2018.

ISHIDA, Válder Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: doutrina e jurisprudência. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

JESUS, Maurício Neves de. **Adolescente em conflito com a lei**: prevenção e proteção integral. Campinas: Servanda, 2006.

LIBERATTI, Wilson Donizeti. **Adolescente e ato infracional**: medida socioeducativa é pena? 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MARCÍLIO, Maria Luíza. **História Social da Criança Abandonada**. São Paulo: Hucita, 1998.

MENDEZ, Emílio Garcia; COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **Das Necessidades aos Direitos**. São Paulo: Malheiros, 1994, 40-42 p.

MENDEZ, Emílio Garcia. **Adolescente e responsabilidade penal**: um debate latino-americano. Porto Alegre: Ajuris, ESMP- RS, 2000.

NUNES, Eduardo Silveiro Neto; MOOR, Fernanda Strocke. A questão legal da criança e do adolescente no Brasil: uma perspectiva crítica do menor na legislação brasileira. **Justiça do Direito**. São Paulo, v.2, n.16, p.467-492, 2002.

PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. **Criança e adolescente no Brasil**: porque o abismo entre a lei e a realidade. Fortaleza: UFC, 2006.

QUEIROZ, Bruno Caldeira de. **Evolução Histórico- Normativa da Proteção e Responsabilização Penal Juvenil no Brasil**. 2008. Disponível em: <http://artigos.netsaber.com.br/resumo_artigo_6912/artigo_sobre_evolucao-historico-normativa-da-protecao-e-responsabilizacao-penal-juvenil-no-brasil >. Acesso: 05 mai. 2018.

REBELO, Carlos Eduardo Barreiros e. **Maioridade e a polêmica acerca de sua redução**. Belo Horizonte: Luz, 2010.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irmã. A Institucionalização de Crianças no Brasil: percursos históricos e desafios do presente. Rio de Janeiro; PUC- Rio; São Paulo: Loyola, 2004. P.23.

SANTOS. Maria Chistina dos.; FARAH, Moises Francisco. Sistema Socioeducativo Direcionado à Responsabilização e Promoção Social de Adolescente Autor de Ato Infracioanal. **Espaço Jurídico**. Goiás, v.13, p.297-324, jan./dez. 2012.

SARAIVA, João Batista Costa. Adolescente em conflito com a lei. Da indiferença à proteção integral. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013

SARAIVA, João Batista Costa. O adolescente em conflito com a lei e sua responsabilidade: nem abolicionismo penal nem direito penal máximo. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo, v.12, n.47, p.123- 145, mar./abr. 2004

SARAIVA, João Batista Costa. **Compêndio do Direito Penal Juvenil**: adolescente e ato infracional. 4ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007.

SEGUNDO, Rinaldo. Notas sobre o direito da criança. In: Revista Jus Navegandi, Teresina, ano 8, n.61, 1 jan. 2003. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/3626/notas-sobre-o-direito-da-crianca> >. Acesso em: 10 mai. 2018.

SILVA, Antônio Fernandes do Amaral e. O Estatuto da Criança e do Adolescente e sistema de responsabilidade penal juvenil ou o mito da imputabilidade penal. In: ILANUD. ABMP; SEDH. **Justiça, Adolescente e Ato Infracional**: socioeducação e responsabilização. São Paulo: Ilanud, 2006.

SOUZA, Alice de Marchi Pereira de. Doutrina da Proteção Integral. In: LAZZAROTTO, Gislei Domingas Romanzine. et.al.(Org.). **Medida Socioeducativa**: entre A&Z. Porto Alegre: Evangraf, 2014.

SOUZA, Rosimere de. (Org.). Pesquisa Análise da dinâmica de funcionamento dos programas e da execução do serviço de atendimento. Rio de Janeiro: Ibam, 2014. Disponível em < http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/analise_medida_socioeducativa.pdf >. Acesso em 19 mai. 2018.

SPOSATO, Karyna Batista. Guia Teórico e Prático de Medidas Socioeducativas. 2004. Disponível em: < <http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacao/guia-medidassocioeducativas.pdf> >. Acesso: 18 mai. 2018.

TAVARES, José de Freitas. **Direito da Infância e da Juventude**. Belo Horizonte: Rey, 2001.

TAVARES, Patrícia Silveira. O Conselho Tutelar. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**: aspectos teóricos e práticos. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2010.