

Cadernos Jurídicos

Ano 24 - Número 66 - Outubro/Dezembro de 2023

Temas fundamentais da Justiça Juvenil: perspectiva pautada em direitos e os dilemas e desafios para a proteção integral



Escola Paulista da Magistratura
São Paulo, 2023

Questões fundamentais da socioeducação

*Agnaldo Soares de Lima*¹
Padre

Sumário: 1. Socioeducação e a educação social. 2. As dimensões da socioeducação. 2.1. Dimensão socializadora. 2.2. Dimensão cognitiva. 2.3. Dimensão emocional. 3. Sistema Socioeducativo. 3.1. Conceito de sistema e responsabilidade dos atores. 3.2. Articulação e integração para a eficácia e a efetividade. 3.3. Programas de atendimento x programa de execução de medida. 3.4. Relevância das políticas públicas. 3.5. Plano de atendimento socioeducativo. 3.5.1. Plano nacional, estadual e municipal. 3.5.2. Orientações para o plano decenal. 3.5.3. Avaliação dos planos e do Sistema Socioeducativo. 4. As medidas socioeducativas. 4.1. Medidas de meio aberto: liberdade assistida (LA) e prestação de serviço à comunidade (PSC). 4.2. A restrição da liberdade na semiliberdade. 4.3. A privação da liberdade. 5. Sistema de Justiça e Sistema Socioeducativo. 5.1. Segurança pública. 5.2. Defensoria Pública, Ministério Público, Poder Judiciário. 6. PIA, facções e egressos. 6.1. Qualidade e efetividade do PIA. 6.2. A ação das facções dentro do sistema. 6.3. Progressão de medida e trabalho com egressos. 7. Atendimento inicial e atendimento integrado. NAI: porta de entrada do Sistema Socioeducativo. 8. Considerações finais. Referências bibliográficas.

Resumo: este texto, elaborado para curso de formação, pretende traçar as questões fundamentais da socioeducação, desde as conceituais, correlacionando-a com a educação social e focando nas suas dimensões principais (socializadora, cognitiva e emocional), até as de cunho mais organizacional, relativas ao Sistema Socioeducativo. Considerar-se-ão, então, as medidas socioeducativas e as relações entre o Sistema de Justiça e o socioeducativo, sob um enfoque abrangente, do atendimento inicial ao integrado, passando por questões pungentes na contemporaneidade, como as facções e os egressos.

Palavras-chave: socioeducação; Sistema Socioeducativo; medidas socioeducativas; Sistema de Justiça.

1. Socioeducação e a educação social

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), ao substituir o Código de Menores, não apenas buscou assegurar as bases para a proteção integral das novas gerações, o que por si só já foi um grande e importante avanço, mas trouxe também, para a construção da nova referência legal, os aportes multidisciplinares advindos de outras ciências humanas. Para além do ordenamento formal do Direito propriamente dito, trouxe da

¹ Graduado em Teologia pela Università Pontificia Salesiana (1986), em Filosofia (1981) e Pedagogia (1980) pelo Centro Universitário Salesiano São Paulo, e especialista em Educação Social pela Universidade Católica de Brasília (2010).

Psicologia o conceito da “etapa peculiar de desenvolvimento” (art. 6º do ECA), e, somada à Assistência Social, uma nova referência para o acolhimento institucional; trouxe os sentidos sociais, culturais e econômicos da Sociologia; da Educação Social fez emergir os parâmetros para o pensar a educação planejada na execução das sentenças judiciais, na ótica de uma perspectiva pedagógica comunitária, em detrimento dos pressupostos penais juvenis.

As referências que se quer aqui trazer para a compreensão do chamado Sistema Socioeducativo ou socioeducação, partem dos conceitos advindos da educação social e do seu objeto de estudo por meio da pedagogia social, atado à compreensão do que pode orientar um adequado trabalho pedagógico na execução das medidas socioeducativas. Não sendo, naturalmente, esse o principal interesse do presente estudo, não cabe aqui maiores aprofundamentos sobre o tema.

A educação social² tem por objetivo apoiar o indivíduo no seu desenvolvimento, visando uma sadia relação com a sociedade, a família e as normas sociais (Estado). O processo educativo deve auxiliá-lo no seu amadurecimento e, ao mesmo tempo, poder contar com sua participação qualificada na construção de um espaço de convivência social pautado pela colaboração, pelo respeito ao coletivo, pela justiça, pela solidariedade, entre tantas outras coisas essenciais a uma convivência feliz, de paz e de harmonia. Tais atitudes não são inerentes à pessoa humana, que traz consigo o instinto de defesa e um natural voltar-se para interesses pessoais, mas são frutos de um processo educativo que leva ao aprendizado de determinados comportamentos essenciais para uma vida sadia em sociedade.

No bojo da educação social e do seu intuito de preparar o indivíduo para a vida em sociedade, encontram-se pressupostos como: trabalhar a educação da pessoa para o “coletivo”, com a participação do “coletivo” e a partir do espaço do “coletivo”. Em outras palavras, isso significa dizer que viver em sociedade vai trabalhar o estando em sociedade, com a participação daqueles que compõem a sociedade e estando inserido no convívio social. O que se quer como resultado do processo educativo não pode estar alienado da forma como esse vem construído. A meta para esse modelo de educação é levar os que vivem processos de amadurecimento no convívio social na esfera judiciária da juventude, a aprenderem a partir de uma experiência efetiva de trabalho e de relações sociais e culturais, que é o que se almeja.

A sociedade, ao iniciar o indivíduo para viver em seu meio, participa na construção desse processo, e contribui, ao mesmo tempo, no amadurecimento das suas relações. Dessa forma, a própria sociedade ensina e aprende, educa enquanto deixa-se educar. Oferta àquele que vive seu momento ou etapa de desenvolvimento a possibilidade de tornar-se também sujeito da própria educação. Nessa importante dinâmica assegura-se protagonismo à criança e ao adolescente que, da sociedade familiar, passa a interagir e se relacionar com espaços maiores de convivência: escola, vizinhança, comunidade. Por meio dessa trama de relações, constrói-se o que denominamos de cidadania,

² Na educação social são sistematizadas as práticas pedagógicas que acontecem em diferentes espaços e ambientes e que não seguem a didática escolar, no sentido de apenas transmitir conteúdo. Desse ponto de vista, a concepção de construção de conhecimento, a transformação da realidade e a emancipação através da conscientização crítica dos fatos do cotidiano podem ser considerados meios pelos quais as práticas pedagógicas alcançam seus objetivos. A educação social pode ser compreendida e reconhecida como um processo pedagógico, em que ensinar e aprender é o locus da sua ação. Desse ponto de vista, a concepção de construção de conhecimento, a transformação da realidade e a emancipação através da conscientização crítica dos fatos do cotidiano podem ser considerados objetivos das práticas pedagógicas na educação social. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/ciess/2020/12/11/o-que-e-educacao-social/>. Acesso em 20 ago. 2021.

com direitos e deveres assegurados, responsabilidades consigo e com o outro, a partir da construção da autonomia e da convivência pacífica. A educação escolar, com a oferta de conteúdos que envolvem conhecimentos e o desenvolvimentos de habilidades é parte integrante da educação social, que é, contudo, muito mais ampla e abrangente.

O conceito de socioeducação, pensado aqui como o processo socioeducativo ofertado ao adolescente que se envolveu na prática de um ato infracional, busca na educação social a sua inspiração, inclusive como forma de reverter o quadro da política penitenciária e repressiva, instalado tantas vezes pelo Estado. O adolescente que infracionou, ao usar de forma errônea sua liberdade, quebra as normas de conduta aceitas pela sociedade, viola o direito do outro, gera insegurança e estabelece conflitos que ferem a convivência e fazem emergir rupturas presentes no seu processo de amadurecimento e/ou desenvolvimento, por culpa própria ou por responsabilidade ou omissão da família, do poder público ou da sociedade em geral.

A questão que se coloca é pensar qual a melhor medida a ser tomada diante de tal situação. Cobrar, punir, reprimir ou, considerando uma intrincada gama de fatores que podem levar o adolescente ao cometimento do ato infracional e, ao mesmo tempo sua “condição peculiar de desenvolvimento” (art. 6º do ECA), propor uma responsabilização que o auxilie a se redirecionar socialmente? Ao optar pela perspectiva humanista, protetiva e educativa do ECA, tem-se o desafio de construir estratégias para a efetivação do viés socializador da socioeducação. Ao identificar assim a medida judicial a ser aplicada ao adolescente que infracionou, está estabelecida a perspectiva de uma ação que conduza o adolescente à responsabilização do seu ato, preservando, porém, o viés educacional que deve assegurar o que se quer fundamentalmente: uma melhor relação do adolescente consigo e com a sociedade.

Vale ainda recordar que tendo como referência a natureza pedagógica das medidas judiciais, o funcionamento do Sistema Socioeducativo toma como inspiração os tratados e as convenções internacionais sobre direitos humanos, dos quais o Brasil é signatário, tais como: as Regras das Nações Unidas para a proteção dos adolescentes privados de liberdade, adotados pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 14 de dezembro de 1990; a Convenção Americana dos Direitos Humanos, Pacto de San José, em 22 de novembro de 1969; e as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regras de Beijing, em 29 de novembro de 1985.

A preocupação substancial, afirmada nas legislações atuais, é com o desenvolvimento humano, de atenção às necessidades materiais e imateriais dos adolescentes e jovens que ingressam no Sistema Socioeducativo, com o objetivo primordial de “propiciar a construção de alternativas a (...) trajetórias de vida relacionadas ao envolvimento com atos infracionais” (BRASIL, 2017, p. 7, Apud FRANCISCO, 2021).

Estabelecida essa relação, compreender-se-á que o objetivo da medida não é o da pena e/ou punição-repressão, mas o de assegurar a reparação do ato praticado por meio de uma renovada conduta por parte do adolescente e do sistema, a partir de uma reciprocidade cooperativa comprometida com a vida. O aspecto sancionatório, que também é parte integrante das medidas socioeducativas, com diferente gradualidade, não tem finalidade em si mesmo, mas é, sobretudo, meio para apoiar o adolescente e ajudá-lo a aprender a lidar com a regra, o limite, a frustração, a partir da rotina e da disciplina.

O que precisa ficar muito claro é que se o que se quer é preparar o adolescente para um adequado convívio na sociedade, não será excluindo-o da sociedade que se alcançará esse objetivo. O legislador captou bem essa perspectiva da educação social quando destacou a excepcionalidade da medida de internação (art. 121 do ECA; 35, II, Sinase) e inseriu como regra, mesmo quando determinada a medida de internação, a previsão da prática de atividades externas (art. 121, §1º do ECA). Note-se, inclusive, que tais atividades externas são de regra, sendo a excepcionalidade a sua proibição, que deve vir declarada na sentença (art. 121, §1º do ECA).

Provenientes de camadas sociais mais pobres é comum se verificar que os adolescentes em cumprimento de medidas, tanto de meio aberto quanto de meio fechado, em sua maioria, não carregam em suas experiências situações que fazem parte do cotidiano de pessoas da classe média: uma refeição em um restaurante, uma ida a um cinema ou um teatro, um passeio pelo shopping ou parque, o acesso a espaços culturais, atividades em um clube, e assim por diante. Como falar de socialização ou como acreditar que as regras e leis importantes para o bom convívio social são válidas também para alguém que nunca teve sequer a oportunidade desses pequenos prazeres. Tais benesses, que a sua condição social, via de regra, não lhe permitem experimentar, podem e devem ser propiciados numa adequada vivência das medidas socioeducativas. Experimentando oportunidades, vivenciando a satisfação que essas trazem e podem trazer dentro de uma sadia experiência de vida, o adolescente poderá buscar alternativas fora da rota do crime para direcionar o seu esforço e pautar as suas escolhas de vida. A um juiz que interpelava um diretor de uma unidade socioeducativa por ter levado adolescentes internos a um restaurante e ao teatro, foi lhe oferecida a resposta que, creio, seja uma excelente reflexão para esse debate³.

2. As dimensões da socioeducação

Tendo refletido e compreendido que a medida socioeducativa aplicada a um adolescente que infracionou tem como pressuposto conduzi-lo a um adequado convívio social e que alcançar tal objetivo pressupõe um processo educativo que colabore para o desenvolvimento de aprendizados, de habilidades e de experiências essenciais para o amadurecimento pessoal, profissional e ao convívio social, cabe destacar algumas dimensões que não podem ser descuidadas na pedagogia institucional dos programas socioeducativos e das entidades que assumem a orientação no cumprimento da execução das medidas socioeducativas.

2.1. Dimensão socializadora

O inciso II, do §2º do artigo 1º da Lei 12.590/2012, a chamada Lei do Sinase, traz como um dos objetivos das medidas socioeducativas a “integração social”, entendida como a garantia dos direitos individuais e sociais do adolescente. Aos cuidados já mencionados anteriormente quanto à oferta de oportunidades e experiências que orientem o adolescente para a vida em sociedade, cabe destacar ainda que o verdadeiro exercício

³ Cf. Anexo 1: “Resposta ao juiz sobre saídas externas”.

da cidadania passa por uma participação ativa na sociedade.

Do votar conscientemente ao contribuir socialmente no cuidado com o outro, com tudo o que é público, com o meio ambiente, com a capacidade de um agir solidário, tudo requer educação focada e aprendizado. De diferentes modos e formas, há que se resgatar o que possa ter sido aprendido no curso do desenvolvimento do adolescente no seio da família e que, eventualmente, ele tenha deixado de lado, como também aprender o que ainda não lhe foi ofertado na sua formação doméstica ou escolar.

No campo pessoal o adolescente vai preparado para a autonomia, compreendida como ser capaz de pensar, decidir e tomar atitudes orientadas por decisões próprias, sem depender da autoridade e sem se deixar levar pela influência de outros, sobremaneira se pessoas que não vão contribuir de forma positiva para o seu agir. Ter oportunidade de refletir sobre suas escolhas, as consequências positivas e/ou negativas advindas dessas, bem como ter a oportunidade de ser levado a decidir individual ou coletivamente sobre propostas educativas, sobre a organização de atividades (recreativas, formativas ou de cunho cultural, por exemplo), são essenciais para formá-lo para a autonomia.

De igual forma, ser colocado em condições de responsabilidade na execução de um trabalho, na organização de um espaço, na liderança de um grupo de atividade, numa ação de solidariedade, geram oportunidades para um sadio exercício do protagonismo. Confiar mais em si e perceber-se capaz de exercer liderança direcionada para boas práticas, fortalece a autoestima e inspira novos comportamentos. Essa é uma importante meta para a socioeducação.

Sempre na ótica da vida positiva em sociedade, há ainda outro elemento a ser considerado: o terceiro objetivo da medida socioeducativa, previsto no inciso II, do §2º do artigo 1º da Lei do SINASE, que trata da “desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei”. Também nessa perspectiva cabe falar de uma dimensão educativa, pedagógica, que emana da educação social. O que se busca por meio do aspecto mais sancionatório não é, por certo, o punitivo ou o viés do castigo, que indiretamente também acaba se fazendo presente e tem um sentido de “justiça” perante a sociedade, mas levar o adolescente a aprender a conviver com limites, regras, disciplina.

Sobretudo para o adolescente, o viés disciplinador da medida, tem - sob a ótica pedagógica - a capacidade de ofertar ao adolescente a experiência do que lhe faltou, via de regra, para uma convivência sadia na sociedade. A falha na disciplina, na observância de regras e horários, no lidar com limites e frustrações, são algumas condições que, independente da classe social (e por vezes isso até acontece com maior facilidade nas classes com maior poder aquisitivo), levam o adolescente a transformar frustração em depressão e buscar refúgio no álcool e nas drogas; a não observar horários e viver de forma desregrada, abandonando a escola, ficando até tarde fora de casa e se envolvendo com companhias erradas e assim por diante.

A simples condição de ter de viver com horários regulares, submeter-se com assiduidade à frequência escolar, cooperar nas atividades normais para uma vivência sociofamiliar (compromissos como ajudar na limpeza e na organização dos espaços, na arrumação de cama e dos próprios objetos de uso pessoal e/ou comuns etc.), possuir rotinas no desenvolvimento de atividades e observância de horários, são para os adolescentes, de forma geral, algo muito difícil. Tal condição pode adquirir muito mais a dimensão “pu-

nitiva” ou, como se quer, de desaprovação da conduta infracional, do que o estar ocioso ao interno de uma unidade de internação ou de restrição de liberdade. Na unidade de semiliberdade de São Carlos (2001 - 2009), que, num formato de chácara dentro do perímetro urbano, mantinha de forma permanente as portas abertas ao longo do dia, muitos adolescentes perguntavam aos educadores: “quando vou sair dessa prisão?” Mesmo com as portas abertas e a permanente possibilidade de se evadirem, a sensação de estar “preso” vinha da rotina estabelecida, dos compromissos regulares e de responsabilidades como parte do seu dia a dia, da necessidade de frequentar a escola e ser acompanhado nessa obrigação. Tal condição parecia aprisioná-los muito mais do que se estivessem atrás de grades.

2.2. Dimensão cognitiva

Quando se pensa a preparação do adolescente para a vida em sociedade emerge naturalmente a preocupação com a sua formação escolar e profissional. A preocupação vai logo para atividades do ensino regular, onde, via de regra, estão sempre defasados e também com formação em alguma atividade laboral que possa inseri-los no mercado de trabalho. Não há que se duvidar que tais aprendizados sejam importantes e necessários, mas é preciso ir muito além.

Possuir conhecimentos e habilidades é parte essencial no desenvolvimento da pessoa, mas quanto mais tais oportunidades alcançam um número maior de jovens, maior se torna a concorrência no mercado de trabalho. Nesse momento faz-se necessária a capacidade de utilizar de forma proativa os conhecimentos e habilidades adquiridos, avançando para o que é chamado de competências. Tornar-se competente significa ser capaz de atuar com criatividade, espírito de iniciativa, capacidade empreendedora no uso dos conhecimentos e habilidades que já possui.

Em outras palavras, usar o próprio conhecimento e as próprias habilidades para avançar e ser capaz de ir além no desenvolvimento dos trabalhos e responsabilidades confiadas. Sem esse preparo e estímulo, o adolescente será apenas mais uma mão de obra barata na sociedade e, em tal condição, trabalhar muito para ganhar pouco ou quase nada torna-se um forte apelo para que ele opte por se deixar envolver pelo tráfico e/ou pelo crime, como forma de alcançar mais rapidamente - e sem tantas exigências - uma renda maior que o permita ir ao encontro de tudo o que os apelos consumistas da mídia e da sociedade colocam diante dele.

Paralelamente a essa condição, importa recordar que o que faz com que tantos lutem administrando seus poucos recursos, sem se deixar seduzir pela oportunidade de ganhos ilícitos, é o fato de carregarem consigo sonhos, ideais, valores éticos, princípios morais. O desejo de constituir uma boa família, de poder viver alegremente ao lado dela, de aproveitar a companhia de um filho num passeio no parque ou numa partida de futebol e tantas outras pequenas alegrias e oportunidades são sonhos e ideais que precisam ser despertados e cultivados no coração e na mente dos adolescentes. Sem esse cuidado, vamos investir em formações boas e necessárias, mas que, na prática, não vão dar conta de redirecionar e transformar a vida de quem, vivendo na exclusão, termina por ver a “felicidade” (falsa) dos que ganham a vida desonestamente.

Desenvolver competências, aproveitando o grande potencial que um jovem que

já ousou no crime traz dentro de si, e introjetar valores, princípios e sonhos são os grandes desafios da socioeducação. Contentar-se com menos do que isso é desperdiçar tempo e recursos sem conseguir alcançar o desejável redirecionamento social do adolescente, capaz de distanciá-lo da vida do crime e do mundo das drogas. Tais desafios constituem elementos importantes a serem contemplados na construção do Plano Individual de Atendimento (PIA) e meios imprescindíveis para a desejada reintegração social, segundo objetivo do cumprimento da medida socioeducativa, também lembrado na dimensão socializadora tratada no item anterior.

2.3. Dimensão emocional

Temos aqui uma importante dimensão a ser cuidada e trabalhada no itinerário do cumprimento de uma medida socioeducativa. A compreensão da “responsabilização” como sendo levar o adolescente que infracionou a receber uma condenação pelo seu ato e “pagar” pelo que fez em prejuízo da sociedade ou de um terceiro, não resulta no que se tem como objetivo quando se pensa em um caminho educativo transformador para a vida de quem se envolveu na prática de um ato infracional.

Ser responsável significa sentir-se comprometido e implicado com um ato que trouxe prejuízos a si, à sua família, à sociedade e à vítima, e, ao mesmo tempo, com as consequências que decorrem do mesmo ato. Não é suficiente a “punição”, sobremaneira se essa é assumida como mera “paga” de um ato que fez (nem sempre necessariamente compreendido como algo errado), sem a compreensão da dor e do sofrimento perpetrado a outros, seja esse a vítima ou outras pessoas às quais está relacionado. Não é raro que o adolescente surpreendido na prática de um ato infracional, até mesmo por autoafirmação, se coloque na condição de afirmar: “fiz e faço de novo”, ou, “não estou nem aí”, sem arrependimento e sem um sincero desejo de mudança, sem os quais perde-se a efetividade da medida socioeducativa.

A partir das considerações trazidas, há que se compreender que a responsabilização só acontece, para além do cumprimento de uma medida socioeducativa, quando o adolescente é levado a compreender o mal que possa ter causado a si e a outrem, entender que esse teve consequências de dor e sofrimento para si e para terceiros e chame para si essa responsabilidade, com o desejo de, da melhor forma possível, reparar o “prejuízo” causado, amenizar sofrimentos, empenhar-se e esforçar-se para evitar esse tipo de conduta. Há que se considerar que tal tipo de comportamento e atitude passa, necessariamente, por sermos capazes de acessar o campo emocional do adolescente, do jovem.

Para essa dimensão, objetivo primeiro da aplicação de uma medida socioeducativa (art. 1º, § 2º, I, Sinase), assumem relevância primordial as ações restaurativas nas suas diversificadas formas: Justiça Restaurativa, círculos restaurativos, mediação de conflitos, ações que envolvem trabalhar o perdão e a reconciliação (consigo e com o outro). Não nos cabe tratar o tema nesse momento, mas vale lembrar que o confrontar-se com a “dor da vítima” auxilia o adolescente que infracionou a perceber o outro na sua dimensão humana (trabalhador, pai de família, alguém submetido às aflições do medo e da insegurança...) e não sob a distorcida visão de um ser que tem o que eu não tenho e quero, ou de um “otário” ou apenas mais um “azarado”. Tudo isso sem falar da importância dos meios restaurativos também para a humanização e geração de oportunidades para o

“agressor”, o que se reflete também positivamente no mental e no psicológico da vítima.

3. Sistema Socioeducativo

3.1. Conceito de sistema e responsabilidade dos atores

Há uma tendência natural a se associar Sistema Socioeducativo com o conjunto das medidas socioeducativas (meio aberto e meio fechado) e/ou ao conjunto das unidades onde são cumpridas as medidas de internação. Faz-se necessário compreender aqui o conceito de “sistema” e, mais ainda, a sua aplicação no campo das ações socioeducativas preconizadas no Estatuto da Criança e do Adolescente, sobremaneira quando aplicadas para o adolescente que se envolveu na prática de atos infracionais, mais pormenorizadamente trazido na Lei do Sinase (Lei Federal nº 12.594/12). O ECA usa a palavra “sistema” ao tratar mais especificamente da saúde e da garantia dos direitos de forma geral.

A expressão aplicada ao atendimento socioeducativo e à execução das medidas relacionadas aparece de forma incisiva na legislação do Sinase, em que é aplicada aos diferentes âmbitos: nacional, estadual, distrital e municipal. Está também relacionada aos demais sistemas que se integram ao atendimento socioeducativo: Sistema de Justiça, sistema de informação e avaliação, sistema de educação, sistema de saúde e ao sistema de garantia de direitos, de uma forma geral.

Vale lembrar aqui que quando falamos de “sistema”, estamos nos referindo a “um conjunto de elementos interconectados, de modo a formar um todo organizado (...) convergindo para um mesmo objetivo”. Aplicada a definição ao socioeducativo, há que se considerar o objetivo maior ao qual se direcionam todos os atores do sistema e que é o adolescente. Para que, efetivamente, se tenha um sistema, é imprescindível que todos se sintam igualmente corresponsáveis com toda a organização e todo o processo que, somente assim, vai ser capaz de obter êxito no redirecionamento social do adolescente que infracionou.

3.2. Articulação e integração para a eficácia e a efetividade

Os problemas que atingem a vida de um adolescente que se envolveu na prática de um ato infracional, bem como da sua família, em geral são de diferentes ordens e complexos. Encontramos problemas que dizem respeito à organização e às relações familiares; a dificuldades socioeconômicas e diferentes carências materiais; falta de estímulo para a frequência escolar ou evasão já estabelecida; dependência química ou mesmo outros problemas relativos à saúde que atingem o adolescente, os pais ou algum irmão(ã) mais novo; dificuldades relativas ao local e/ou às condições de moradia etc. Não necessariamente todos esses simultaneamente, mas, na maior parte das vezes, vários deles.

Considerado esse quadro, não há que se pensar em soluções fáceis, nem isoladas. Qualquer encaminhamento com melhores possibilidades de eficácia ou efetividade no que se quer alcançar para a vida do adolescente e seu distanciamento das condições e circunstâncias que contribuíram para o envolvimento na prática do ato infracional

pressupõe diversos tipos de intervenção. Não é possível os pensar de outra forma que não aquela de uma ação que aconteça de maneira ágil e concomitante.

A compreensão de tal necessidade e o compromisso de fazer com que o atendimento aconteça com esmerada integração e articulação, exige o empenho e a “generosidade” de cada um dos atores que compõe o sistema como um todo e cada um dos sistemas das áreas e instituições.

3.3. Programas de atendimento⁴ x programa de execução de medida⁵

A distinção entre o que, por 25 vezes, vem denominado no Sinase como “Programas de Atendimento” e o que uma única vez é tratado como programa de execução de medida e, posteriormente, em outros artigos é referido como “execução das medidas ou execução de programas” é, por certo, muito sutil. Cabe, porém, um aceno, mais com o intuito de se fazer atenção ao viés pedagógico do cumprimento da medida socioeducativa.

Falar do programa de atendimento nos reporta, como evidenciado no artigo 1º, inciso III, do Sinase, mais à organização e à estrutura para o funcionamento do programa, que deve contar com espaços adequados, uma bem-organizada e capacitada equipe (coordenadores, técnicos, orientadores) de gestão e execução do programa, com recursos materiais e financeiro para assegurar o melhor funcionamento dessa política pública de atendimento ao adolescente ao qual se atribui a prática de ato infracional.

Quando se fala de programa de execução ou execução de medidas, avança-se para a operacionalização do programa, que deve estar apoiada sobre uma consistente proposta pedagógica, com estratégias, metodologias, dinâmicas que assegurem a qualidade do programa e sua capacidade de incidir profundamente na vida do adolescente, ajudando-o no processo de responsabilização sobre o ato infracional e de redirecionamento da sua conduta.

Um município pode contar com os programas de medidas de meio aberto realizada por meio do Creas. Sem equipe suficiente e preparada, sem tempo adequado para os atendimentos, sem a oferta de possibilidades no campo da saúde, de acompanhamento escolar, de atividades culturais, esportivas e de lazer, sem o devido acompanhamento sociofamiliar, entre outras coisas. Em tal caso não se pode afirmar que existe no município um programa de execução de medidas.

Quando a oferta pedagógica não atende o que é exigível de um programa de execução de medida socioeducativa, perde-se a efetividade e a eficácia do programa e nega-se ao adolescente as condições para uma revisão do seu projeto de vida.

4 Lei 12.594/12 - Art. 1º, III, § 3º Entendem-se por programa de atendimento a organização e o funcionamento, por unidade, das condições necessárias para o cumprimento das medidas socioeducativas.

§ 4º Entende-se por unidade a base física necessária para a organização e o funcionamento de programa de atendimento.

5 Art. 50. Sem prejuízo do disposto no § 1º do art. 121 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a direção do programa de execução de medida de privação da liberdade poderá autorizar a saída monitorada do adolescente nos casos de tratamento médico, doença grave ou falecimento, devidamente comprovados, de pai, mãe, filho, cônjuge, companheiro ou irmão, com imediata comunicação ao juízo competente. Em outros artigos se fala da “execução de programas”.

3.4. Relevância das políticas públicas

As diferentes políticas públicas que devem ser ofertadas a toda criança e adolescente e suas famílias como forma de superação dos problemas sociais que envolvem a vida de todo cidadão e, particularmente, a dos que se encontram em situação de maior vulnerabilidade, deve - em igual medida e qualidade - ser assegurada também aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. Educação, saúde, cultura, lazer, profissionalização, entre outras, são políticas públicas garantidas para quem está fora ou dentro do Sistema Socioeducativo, em cumprimento de medidas de meio aberto ou meio fechado.

A Lei do Sinase, logo no §2º do seu art. 1º, inciso II, estabelece entre os objetivos das medidas socioeducativas: “II - A integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento.”

Por meio desse objetivo, o que se busca é deixar claro que, como afirmava o professor Antônio Carlos Gomes, o que é bom, o que é direito para todo adolescente, o é também para aquele que infracionou. Estar privado de alguns dos seus direitos, sobretudo privado da liberdade, não significa que se possa prescindir de outros direitos fundamentais, que são necessários para que o adolescente possa ter suas necessidades básicas atendidas e seu desenvolvimento físico, intelectual e psicológico, assegurados.

Uma questão importante a ser destacada no que diz respeito à oferta das políticas públicas é compreender que o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa não apenas tem seus direitos assegurados, mas também que a garantia desses mesmos direitos está afeta às políticas setoriais e seus órgãos gestores. Em outras palavras não há que se imaginar que a responsabilidade da oferta seja do programa de execução da medida ou da entidade de atendimento.

Para melhor explicitar o que aqui se afirma, pode-se exemplificar com a situação educacional no que tange o direito à educação formal. Via de regra os pais são responsáveis pela matrícula dos filhos, mas a efetivação da matrícula, a oferta dos serviços educacionais, são de responsabilidade da Secretaria de Educação (do estado ou do município) e da escola em que o aluno é matriculado. A escola assegura a vaga, administra as aulas e apresenta aos pais ou responsáveis a frequência e o aproveitamento do aluno.

Não há que se pensar, portanto, que para o adolescente que cumpre uma medida de meio aberto, de semiliberdade ou de internação, seja do programa a responsabilidade de conseguir uma vaga para a escola, controlar sua frequência e prestar conta do seu rendimento ao Poder Judiciário. Isso não acontece com um aluno que se acidente no trânsito e tenha a necessidade de passar um longo período em um hospital. Também não pode acontecer com um aluno que, tendo se envolvido na prática de um ato infracional, tenha de estar inserido em um programa e/ou em uma unidade de atendimento socioeducativo.

Podemos afirmar que a responsabilidade pela saúde do adolescente que infracionou, pelo suporte social para a sua família, pelo seu atendimento escolar, por suas oportunidades na realização de atividades esportivas, culturais ou de lazer, são diretamente do gestor da política pública da área correspondente. A Prefeitura de Belo Horizonte, por meio da Instrução Normativa 0002/2011, definiu essa forma de atuação dos profissionais envolvidos no acompanhamento do adolescente em cumprimento de medida

socioeducativa em meio aberto.

Tendo por referência a citada Instrução Normativa, o orientador da medida enviará ao Poder Judiciário as informações que dizem respeito ao atendimento e acompanhamento do adolescente. Como documento anexo, enviará o relatório emitido pela escola, o relatório emitido pela saúde, que dão conta do acompanhamento e vivência do adolescente em cada uma das respectivas áreas. Pratica-se assim o princípio da intersetorialidade e da corresponsabilidade na execução da medida socioeducativa.

3.5. Plano de atendimento socioeducativo

A Lei do Sinase trouxe nos artigos 3º, 4º e 5º, nos específicos incisos, a responsabilidade da União, estados e municípios de elaborarem seus respectivos planos decenais de atendimento socioeducativo, desenvolvendo-os de forma articulada e segundo as responsabilidades específicas de cada esfera, conforme preconizadas na lei.

Tais planos tiveram como previsão legal um período de dez anos (art. 3, II e art. 7 do Sinase), o que fez com que fossem tratados como planos decenais e previsão legal (art. 18 do Sinase) de processos de revisão ao menos a cada três anos.

3.5.1. Plano nacional, estadual e municipal

Ao plano nacional, de responsabilidade da União (art. 3, II do Sinase), cabia uma construção em parceria com estados e municípios, no prazo de um ano após a promulgação da Lei Federal nº 12.590/12, devendo ter a deliberação/aprovação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Na prática, contudo, a promulgação do plano aconteceu somente em novembro de 2013, com quase um ano de atraso.

Uma análise mais crítica do que ali foi trazido, nos permitiu avaliar como um plano bastante incompleto e genérico, conforme análise apresentada na publicação em PDF com o título: “Plano nacional decenal de atendimento socioeducativo comentado: uma abordagem crítica para apoiar a elaboração dos planos estaduais e municipais”, divulgado em janeiro de 2014⁶.

Os planos estaduais devem nortear também os planos municipais e, cada um deles, ser aprovado pelos respectivos conselhos dos direitos nas esferas estadual e municipal. Cabe aos conselhos de direitos assegurar a publicação de tais planos, sua pertinência às realidades locais, os processos de execução, avaliação, atualização. É de responsabilidade do Ministério Público, enquanto responsável pela fiscalização das unidades de execução das medidas socioeducativas (Ato Normativo nº 630/2010-PGJ, DE 10 de fevereiro de 2010), assegurar a elaboração e publicação dos planos decenais. Aos conselhos de direitos, nas esferas estadual e municipal, cabe deliberar e controlar esses mesmos planos (art. 4, § 2º e art. 5º § 2º do Sinase). Ao Poder Legislativo, nas três esferas, cabe acompanhar a execução dos planos decenais de atendimento socioeducativo em sua respectiva esfera (art. 7º do Sinase). Com certeza não se lembram disso os legisladores, que deveriam constatar o quanto a lei não é colocada em prática, antes de querer alterá-la para reduzir

⁶ Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sinase/avaliacao_plano_decenal_sinase_vf.pdf. Acesso em 20 ago. 2021.

a maioria penal.

A ausência de tais planos ou a elaboração desses sem a necessária consistência compromete a existência, o funcionamento e os efetivos resultados dos programas de medidas socioeducativas a serem desenvolvidos por estados e municípios. Nos processos de avaliação dos referidos Planos, previstos no Capítulo V da Lei do Sinase, fica assegurado, já no art. 18, a participação do Poder Judiciário em atuar, por meio de seus representantes, nas comissões responsáveis por efetivar a avaliação dos planos.

3.5.2. Orientações para o plano decenal

Plano significa “norte”, orientação, direcionamento, que é o que se espera também de um plano decenal do Sinase. A missão desse plano torna-se ainda mais desafiadora porque estamos falando de um sistema, algo mais complexo do que falar de uma única organização e que envolve diferentes instituições, órgãos e áreas de atendimento, atuando de forma integrada e articulada. É com essa perspectiva que necessitam ser construídos e interpretados os planos de atendimento socioeducativo.

Como orientações gerais para um acompanhamento e leitura crítica por parte do Sistema de Justiça dos planos locais do Sistema Socioeducativo, confiados especialmente aos magistrados que têm sob sua jurisdição unidade e programas de execução de medidas socioeducativas, destacamos alguns pontos:

- a) É fundamental que se tenha claro o que deve compor um plano e suas exigências;
- b) Que o plano tenha um “fio condutor” que apresente o que já se tem como conquistas positivas no funcionamento do Sistema Socioeducativo de forma geral, quais são as fragilidades que necessitam ser vencidas, aponte caminhos, recursos e responsáveis para a superação do que ainda falta para o bom funcionamento do sistema com seus programas de execução das medidas;
- c) As ações propostas devem, necessariamente, ser apresentadas de forma a direcionar de modo muito concreto e por meio de indicações objetivas e passíveis de serem devidamente avaliadas, o que se quer realizar: instalar “x” programas, atender “x” adolescentes, contratar “x” técnicos, investir “x” recursos em “y” tempo, e assim por diante;
- d) Responsáveis, prazos e valores a serem investidos, são fundamentais para que o que está sendo apresentado como necessário no plano e/ou metas a serem alcançadas a fim de se obter o adequado funcionamento do sistema e para que se alcancem os resultados almejados. Os prazos e metas são pensados dentro de um bem definido espaço de tempo, em meses e anos. Porquanto algumas ações necessitam de uma atuação colegiada, é necessário que fique definido claramente qual a instituição ou qual a política pública que coordena e organiza a ação definida;
- e) Para viabilizar a corresponsabilização é muito importante a construção coletiva do plano. E para a superação das dificuldades orçamentárias, sempre presentes, também é essencial o compromisso solidário nos investimentos, segundo as responsabilidades de cada área ou secretaria;
- f) A estrutura para o bom funcionamento do sistema, sobremaneira dos programas de execução, tem que ser muito bem cuidada dentro do plano, envolvendo estruturas físicas adequadas, recursos humanos, formação e capacitação das equipes etc.;

g) Sistema de informação e sistema de avaliação: se não forem adequadamente estruturados, necessitam estar contemplados também no plano os investimentos para organizá-los, pois são essenciais para o bom funcionamento do sistema como um todo e para que se obtenha bons resultados nos programas, a partir de um adequado dimensionamento.

3.5.3. Avaliação dos planos e do Sistema Socioeducativo

No que diz respeito à avaliação dos planos decenais e a consequente execução dos mesmos a partir dos órgãos executores nas esferas estadual e municipal, cabe ressaltar que, embora com regras bem específicas para tanto, previstas na legislação do Sinase e com o compromisso da elaboração, por parte do governo federal, de preparar instrumentais que favoreçam a operacionalização dos processos avaliativos nos estados e municípios, somente em 25 de outubro de 2019 foi estartada uma pesquisa em âmbito nacional pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Os resultados da citada pesquisa foram publicados em 2020⁷, trazendo números e percentuais que apresentam dados quantitativos, mas não se tem ainda uma análise qualitativa que permita a compreensão do atual “status quo” do sistema nacional. Há que ser necessário que estados e municípios se empenhem na organização do processo avaliativo em suas respectivas esferas, organizando comissões, metodologias e instrumentais que levem a uma análise mais apurada e local do Sistema Socioeducativo.

Para uma avaliação rápida da implantação do Sinase, a partir das exigências previstas na Lei nº 12.594/12, uma ferramenta interessante pode ser o chamado “Sinamômetro”, elaborado a partir da lei, em 2013. Vale uma consulta ao material disponibilizado no site do Ministério Público do Paraná⁸.

4. As medidas socioeducativas

4.1. Medidas de meio aberto: liberdade assistida (LA) e prestação de serviço à comunidade (PSC)

Neste tópico não temos por objetivo abordar as dimensões legais referentes às medidas de meio aberto, mas, tão somente, destacar algumas questões práticas que, a nosso ver, requerem a atenção do Sistema de Justiça.

As alterações feitas no âmbito do Governo Federal direcionando o meio aberto para os Creas⁹, nas pastas da Assistência Social, e o meio fechado para a pasta dos Direitos Humanos, na esfera federal e dezenas de outras pastas nos estados, promoveu uma dissociação entre tais programas.

Os efeitos dessa dicotomia são muitos. Na forma operacional cabe notar que, via de regra, os Creas carecem de um adequado preparo para a execução das medidas

7 Disponível em: <https://www.ufrgs.br/avaliacaosinase/?p=643>.

8 Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sinase/sinamometro_instrumental_sinase_2013.pdf.

9 Centros de Referência Especializados da Assistência Social. Há também o Centro de Referência da Assistência Social (Cras). Ambos integram o conjunto dos serviços da Assistência Social propostos pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

de liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade no que tange ao número de técnicos, preparo e formação dos mesmos, volume de demandas a ser cuidada por tais centros (pela diversidade de atendimentos), estrutura física e um adequado plano de ação, entre outras particularidades.

No que tange à relação entre meio aberto e meio fechado, o que se percebe é que em não havendo a atenção para uma integração das coordenações e equipes à frente de cada um dos programas, esses terminam por não manterem um necessário diálogo e articulação. Há que se considerar que adolescentes em cumprimento de medidas de meio aberto, por diferentes razões, são muitas vezes encaminhados para medidas de privação ou restrição de liberdade. Também a situação contrária ocorre. Em ambas as situações é fundamental que não haja ruptura no acompanhamento e que o percurso de cuidado, vínculo e formação já estabelecidos no PIA do adolescente, tenham continuidade.

Assegurar um bom e adequado funcionamento da LA ou PSC contribui para a adesão do adolescente ao programa, para o êxito de seu redirecionamento social e, por consequência, uma diminuição no número de medidas de internação. De igual modo, o apoio do meio aberto no contato com as famílias dos adolescentes da localidade que estão cumprindo medidas no meio fechado é fundamental para favorecer o comprometimento da família (que nem sempre reside no município onde a internação está sendo cumprida), para favorecer uma eventual progressão na medida de internação ou, ainda, para apoios estratégicos em vista da organização de uma política de trabalho com egressos¹⁰ do Sistema Socioeducativo.

4.2. A restrição da liberdade na semiliberdade

A “restrição” da liberdade do adolescente está presente também na aplicação das medidas de meio aberto. Com maior rigor essas acontecem na medida socioeducativa de semiliberdade (art. 120 do ECA). Pelo fato de não ser uma medida com a intensidade da privação da liberdade (internação), a observância de tais restrições por parte do adolescente torna-se uma espécie de problema e, ao mesmo tempo, parece ser uma medida de pouca efetividade. Cabe uma análise mais atenta sobre tal situação.

A não compreensão, de forma adequada, da medida de semiliberdade e o seu funcionamento e, muitas vezes, a baixa consistência sobre tal medida, fazem parecer que essa não é uma medida interessante para ser aplicada e muitos magistrados, de fato, não o fazem. Situada entre as medidas de meio aberto e a medida de meio fechado, é possível dizer que ela possui as melhores condições para o redirecionamento social do adolescente.

Na LA e PSC o adolescente é orientado pelo programa e seus técnicos e, com frequência, não suficientemente acompanhado pela família. Permanece em total contato com a comunidade, o que em si é muito bom, mas, na prática, pode simplesmente não cumprir os pactos acordados no programa com os orientadores das medidas. Na internação, a observância dos pactos estabelecidos como parte das exigências da medida pode ser cumprida pelo adolescente, em função do controle externo e pelo receio de punições que possam ser impostas. Não necessariamente há a compreensão da importância dos pactos e o desejo de assimilar uma nova conduta. Também o mais intenso convívio

¹⁰ No que se refere ao trabalho com egressos, conferir o que é trazido no item “C” do número 6, mais adiante.

social, essencial para o redirecionamento que se quer com a execução da medida, tem menores possibilidades, uma vez que o adolescente se encontra segregado do convívio com a família e com o seu meio.

É a partir dessa última perspectiva que podemos afirmar que a medida de semiliberdade oportuniza mais intenso e adequado acompanhamento técnico por parte do programa, se comparada às medidas de meio aberto, e, ao mesmo tempo, mantém melhor controle sobre o cumprimento das restrições impostas ao adolescente, sem, contudo, privá-lo de um convívio sociofamiliar mais intenso, como ocorre na medida de internação.

O constante convívio do adolescente com a família, com o processo de escolarização em uma escola da comunidade, bem como a participação em atividades culturais, esportivas e de formação profissional em espaços que não o de cumprimento da medida, favorecem que, mais facilmente, o adolescente possa quebrar as regras do cumprimento da medida e da permanência na casa e semiliberdade. Essa condição, porém, faz parte de um processo de crescimento na capacidade de um uso positivo de sua autonomia.

Consideradas as possibilidades acima descritas, é importante ressaltar que o sucesso do programa de medida de semiliberdade passa pela boa formação da equipe do programa, de uma bem trabalhada pactuação com o adolescente e com a família, a compreensão da dificuldade da adesão inicial, uma vez que aprender a administrar a própria liberdade é parte importante da ação educativa a ser construída. Não há que se espantar com eventuais evasões do espaço de cumprimento da medida na fase inicial do seu cumprimento. A superação desse tipo de comportamento será decorrente da construção de um bem articulado processo de acompanhamento envolvendo técnicos e gestores do programa, a família, o Ministério Público e o Poder Judiciário.

É importante pensar que a condição de estar trancado em uma unidade de internação não significa, necessariamente, que o adolescente aderiu à proposta educativa. Via de regra, nos primeiros meses ele resiste ao cumprimento das regras da unidade e não empreende fuga por estar limitado pelas grades. Assumir o cumprimento da medida de internação como uma oportunidade, quando isso acontece, demanda tempo e um qualificado trabalho de toda a equipe da unidade socioeducativa. Quando tal adesão ocorre na semiliberdade, percebe-se mais efetivo crescimento e amadurecimento por parte do adolescente.

4.3. A privação da liberdade

Conforme trazido anteriormente, no item 2, ao refletirmos sobre o que é a socioeducação, destacou-se a necessidade do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, ser trabalhado, o quanto possível, numa relação o mais próxima possível da comunidade. Vale sempre lembrar que preparar o adolescente para um positivo e sadio convívio social é o objetivo maior da medida socioeducativa. Os artigos 121 do ECA e 32 da Lei do Sinase, ao falar da “excepcionalidade” da medida de internação quer, dessa forma, afirmar exatamente essa dimensão social.

Considerado tudo o que foi trazido no referido item 2, importa aqui ter presente que não há que se falar de socioeducação quando a qualidade da estrutura física e as relações ofertadas ao adolescente dentro da unidade socioeducativa são ainda mais

precárias do que as condições que lhe são ofertadas no lar ou no convívio social de sua comunidade.

Um espaço dominado pela sujeira, pela presença de socioeducadores violentos e que se servem de linguajar de baixo nível no trato com o adolescente, sem uma rotina de horários e de atividades educativas (que o mantém no ócio como o que estava acostumado em casa), sem uma adequada seleção de programas televisivos (evitando filmes e noticiários que só fazem aflorar comportamentos e sentimentos de violência, ódio, vingança), não atendem nem as necessidades do adolescente e nem a proposta das medidas pensadas pelo ECA e pelo Sinase.

O adolescente tratado como “bandido” é levado naturalmente a comportar-se como tal. Tratá-lo como “adolescente” não tira dele atitudes próprias dessa condição (irreverência, prepotência, atitudes desafiadoras etc.), mas, com certeza, o mantém aberto às propostas educativas. Pode ser muito mais “punitivo” para o adolescente uma vida regrada com a disciplina de horários e atividades regulares (estudo, trabalhos, oficinas, horário para levantar e se alimentar etc.) do que simplesmente passar o dia todo ocioso atrás das grades.

Faz-se necessário a oferta de acompanhamento técnico de ordem social, psicológico, jurídico, psiquiátrico (sobremaneira nos casos de dependência química), entre outros, e a oferta de atividades culturais, esportivas, recreativas, de cunho religioso-espiritual, e tantas outras.

A oferta de escolarização e, quando acontece, de formação profissional, são elementos importantes no trabalho em uma unidade de internação, mas não são suficientes para promover no adolescente sonhos, ideais, aspirações que possam conduzi-lo a pensar em novos objetivos e novas oportunidades para a sua vida, numa condição distante daquela das drogas e do crime.

Os movimentos de acompanhamento e fiscalização da unidade de internação, por parte do Poder Judiciário e do Ministério Público requerem especial atenção a tais particularidades, no que tange ao funcionamento da unidade e aos processos educativos ali desenvolvidos. A inexistência de fugas da unidade ou a apresentação regular de relatórios ou mesmo do PIA (adequadamente elaborados) não são necessariamente sinais de que tudo acontece dentro da normalidade na execução da medida de internação.

Por fim, importa ainda considerar que, com os devidos cuidados e uma apurada análise técnica da situação de cada adolescente, incentivar a prática de atividades externas é um importante componente pedagógico na proposta de redirecionamento social do adolescente. O sucesso é decorrente muito mais da adequada pactuação da equipe técnica com cada adolescente, de um bom trabalho de corresponsabilização do adolescente com a oportunidade que lhe está sendo ofertada (corresponsabilidade consigo e com a mesma oportunidade para outros colegas), do que com o fato em si de ele estar saindo e tendo a oportunidade de evadir-se do programa.

Há riscos que, ou são assumidos no decurso da execução da medida, ou o serão de forma posterior, com o retorno do adolescente para a sociedade, sem ter sido devidamente preparado para tal. É uma questão de escolha. A oportunidade dentro da execução da medida permite sempre uma reavaliação e um processo de amadurecimento (do adolescente e do funcionamento do programa). Uma vez encerrada a medida, se pode tão somente (enquanto sociedade e indivíduo) sofrer as consequências de um trabalho feito de forma inadequada e sem o necessário e desafiador amadurecimento na relação entre

adolescente e propostas educativas.

5. Sistema de Justiça e Sistema Socioeducativo

O Sistema de Justiça é, por certo, muito mais amplo em sua abrangência do que o Sistema Socioeducativo e abarca uma vasta gama de responsabilidades. Há que se compreender, contudo, que na estruturação e funcionamento do Sistema Socioeducativo, lhe competem particulares responsabilidades e uma importante interlocução com os demais atores do programa de execução da medida, que cuida dos adolescentes que infracionaram e que tem, na família, na sociedade, na segurança pública e no Sistema de Justiça a sua antessala.

A chegada do adolescente ao Sistema Socioeducativo traz, como mínimo, o indicativo de que a família e a sociedade (tanto a civil quanto o poder público) não conseguiram, de alguma forma, evitar o seu envolvimento com as práticas delitivas e com o que a elas está associado: evasão escolar, uso abusivo de drogas, envolvimento com o crime etc. Quando todas essas instâncias “falharam” ou pelo menos não foram suficientes para direcionar positivamente o adolescente, é fundamental que os procedimentos que acontecem no âmbito da segurança pública e do Sistema de Justiça, se integrem de forma adequada e positiva no contexto dos programas de medidas socioeducativas.

5.1. Segurança pública

No que se refere à segurança pública - tanto a Polícia Civil quanto a Polícia Militar -, essa se constitui, via de regra, como o primeiro momento do adolescente na trajetória de apuração e responsabilização pelo ato infracional. De maneira prática, a forma como a apreensão do adolescente acontece, o tipo de abordagem e de intervenção policial, os procedimentos na delegacia, a narrativa construída no relato do boletim de ocorrência etc. têm que conter o que se espera do adolescente - que ele respeite as leis e a sociedade - e já trazer uma prática de respeito aos direitos fundamentais da pessoa e que, mesmo ao se usar o rigor da lei na abordagem e na contenção, seja capaz de levar o adolescente a compreender que, não obstante ele tenha agido de forma a violar a ordem social e o direito de outros, ele é tratado com respeito e dignidade, pois esse é também o comportamento e o que dele se espera. Se o que se quer é que ele aprenda a respeitar as leis e o convívio social, o Estado não pode se apresentar como um violador das leis no trato com o adolescente. Inicia-se aqui o “agir socioeducativo”.

Há que se ter rigor, por parte do Ministério Público e do Poder Judiciário, na apuração de arbitrariedades, torturas e outras formas de violação, que não são incomuns no momento das abordagens policiais. Tampouco é incomum que nas narrativas sobre as circunstâncias do ato infracional e da apreensão do adolescente e na oitiva dos agentes da lei envolvidos, quando ainda na delegacia, se ouça apenas um dos agentes, se acolha o seu relato e, ato contínuo, se qualifique um segundo ou terceiro e se faça tão somente um “copiar e colar” do que o primeiro agente trouxe. Eliminam-se assim contradições, inverdades e outras informações favoráveis ao réu.

Em tais condições, inicia-se mal toda a construção processual, leva-se o adolescente à revolta, antes que a assumir a sua responsabilidade e, por vezes, sustenta-se

inclusive culpa, que se faz pesar sobre um inocente. Quando se está do lado de quem acompanha a execução da medida, não é raro encontrar situações como a descrita acima e ter que lidar com as suas consequências na mente e na vida do adolescente. Tão ruim quanto o ato infracional praticado é o sentimento da injustiça sofrida.

5.2. Defensoria Pública, Ministério Público, Poder Judiciário

De igual forma há que se pensar a atuação dos atores do Sistema de Justiça: Defensoria Pública, Ministério Público, Poder Judiciário. O direito à ampla defesa, a agilidade nos procedimentos, a oportunidade de uma intervenção restaurativa, a adequada dosimetria da medida a ser aplicada, são intervenções que, ainda antes do adolescente chegar ao programa onde deverá cumprir a medida que lhe for imposta, têm um caráter de justiça e um peso na forma como o adolescente irá vivenciar a etapa seguinte do cumprimento da medida socioeducativa.

Defensoria

Uma forma boa e adequada de assegurar a “ampla defesa” e evitar intervenções inadequadas e até injustas é a atuação do defensor ainda na delegacia. Famílias com melhor poder aquisitivo ou adolescentes já altamente comprometidos com o “mundo do crime” têm assegurado, já na delegacia, a presença de um advogado particular. Os demais adolescentes terminam por entrar em contato com uma defesa técnica, capaz de apoiá-los e orientá-los, somente quando o processo já está instalado e em andamento.

Foi, por certo, um importante ganho social a estruturação e o funcionamento da Defensoria Pública. Sua atuação, em todos os momentos e etapas em que seja de direito a participação de um defensor ao lado do adolescente ao qual se atribui um ato infracional, é um direito e garantia de justiça.

Há que se considerar, como de praxe no serviço público, as dificuldades, por limite de pessoal, de se assegurar um efetivo de defensores capaz de suprir as necessidades do serviço a ser prestado. Não podemos considerar tal fato, porém, como natural e/ou irrelevante. Progredir na garantia dos direitos pressupõe, necessariamente, registrar a deficiência do serviço, apresentar as demandas a quem de direito. Se empenhar pelo respeito às leis é muito importante para que se possa mudar o “status quo” da situação. Enquanto isso não ocorre, é importante mobilizar o poder público e as autoridades competentes, para que se assegurem formas de superar condições que intensificam processos de exclusão e/ou marginalização.

Ministério Público

Diferentemente da situação dos atuais limites da Defensoria Pública, a atuação do promotor público é de regra e, assegura-se, sempre mais abrangente, com promotores com atuação específica, ainda que não exclusiva, voltada para a infância e para os adolescentes com prática de ato infracional.

Uma atenção especial que cabe quanto à atuação do Ministério Público diz res-

peito à possibilidade de se avançar no campo das práticas restaurativas que antecedam a representação e que evitem uma desnecessária judicialização de todas as ocorrências envolvendo adolescentes. Colocar em movimento uma ação do gênero pressupõe a organização desse serviço no âmbito do município e com grupos de pessoas disponíveis e preparadas para apoiarem o Sistema de Justiça.

Na mesma direção vai a instalação do chamado Núcleo de Atendimento Inicial (NAI). Esses, assim como as práticas restaurativas, vêm sendo solicitados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por meio de Recomendação e Resolução¹¹. No caso do NAI, quando estruturado, a atuação de profissionais do âmbito da Assistência Social, traz, entre outras coisas, a possibilidade de relatórios sociofamiliares, que constituem importantes subsídios para que o promotor e o juiz possam fundamentar de maneira mais adequada tanto a representação quanto a sentença. É importante o engajamento do Ministério Público na articulação com o Poder Judiciário, com os conselhos, com as políticas setoriais, com os programas de execução das medidas socioeducativas, entre outros, para que o NAI seja instalado ao menos nas localidades maiores.

Poder Judiciário

Porquanto a atuação do magistrado da Infância esteja relacionada diretamente aos ditames da aplicação da lei, há algumas questões que, sob a ótica da dimensão pedagógica da medida socioeducativa, necessitam ser consideradas. Assim, por exemplo, a morosidade processual traz sentimento de impunidade e pode levar o adolescente a um envolvimento sempre maior e mais grave com o ato infracional e, por conseguinte, ter como consequência a sua chegada ao programa ou unidade socioeducativa num estágio de maior resistência à dimensão pedagógica da medida.

Análises com excessivo rigor e, ao mesmo tempo, sem abertura de diálogo com orientadores e técnicos do programa, podem prolongar desnecessariamente o tempo de cumprimento da medida, assim como interromper processos positivos na efetivação do PIA do adolescente. A aplicação de forma excessiva e desnecessária da medida de internação pode acarretar superlotação, o que não contribui para a organização e o bom funcionamento das unidades socioeducativas.

Nos casos da medida de internação, a proximidade e um diálogo permanente com os gestores e técnicos da unidade são essenciais para um alinhamento nos procedimentos que possibilitam a organização dos fluxos, das etapas e de todo o desenrolar da execução da medida. O simples respeito ao prazo legal para a análise dos relatórios, para a definição dos prazos para a revisão da medida e de uma possível progressão, constituem ferramentas pedagógicas relevantes. Ao adolescente, que é ansioso por natureza, poder estipular prazos e saber que esses vão ser respeitados, se ele se comprometer com o que dele se espera ou que foi acordado, é muito eficaz para o sucesso da caminhada na unidade e da proposta socioeducativa.

Não é demais lembrar que a Justiça relacionada à infância e à adolescência não pode se mover somente ao sabor da frieza das leis. O juiz que atua com essa parcela da população necessita ser vocacionado e precisa compreender que a efetividade e a

¹¹ Recomendação n° 87, de 20 de janeiro de 2021, dispõe sobre o atendimento inicial integrado; Resolução n° 225, de 31 de maio de 2016, dispõe sobre a Justiça Restaurativa.

eficácia da aplicação da lei passam pela capacidade do “mundo adulto” de compreender as especificidades do “mundo do adolescente”, entendido como particularidades da sua etapa de desenvolvimento (art. 6º do ECA). Não se trata de ser brando no trato com o adolescente, muito pelo contrário, pois ele necessita de limites e regras. O que se requer é que se faça um procedimento que o leve a compreender as motivações e os “porquês” do que está sendo pedido ou exigido. É trazer o componente da “razão” como elemento educativo no contexto de todo o processo que acompanha apuração, acusação, sentença e execução da medida socioeducativa. A Justiça Restaurativa favorece e muito tal forma de proceder.

6. PIA, facções e egressos

6.1. Qualidade e efetividade do PIA

Um módulo específico do curso, desenvolvido pela professora Isá Guará, aborda as questões correlatas ao chamado Plano Individual de Atendimento (PIA). Neste tópico o desejo é de chamar a atenção do magistrado com atuação na aplicação dos atos infracionais sobre a relevância do PIA na execução das medidas socioeducativas.

Primeiramente, pode-se afirmar que, a denominação de Plano Individual de Atendimento e seu significado trazem um limite a ser considerado. Não dever-se-ia falar de “plano individual de atendimento”, que reporta mais ao atendimento técnico do adolescente. Trata-se, na verdade, de um projeto construído de forma conjunta, envolvendo o adolescente, sua família, outros atores do programa da medida e das políticas públicas, com o objetivo de traçar uma linha condutora para a vida do adolescente.

Seria mais assertivo falar da construção de um projeto de vida para o adolescente, que pressupõe um resgate da sua história, análise dos limites enfrentados no momento presente, sonhos e anseios trazidos pelo adolescente etc., com a indicação de meios para viabilizar as possibilidades de avançar na consecução do referido projeto. Considerando que compete ao juiz, a responsabilidade pela homologação do PIA, conforme preconizado na Lei do Sinase (art. 41), é importante que se tenha um olhar capaz de perceber se essa é a forma como foi construído. Não raro se apresentam PIAs que são muito mais um cadastro e uma agenda de atividades do que um itinerário de objetivos e metas que vão incidir na vida do adolescente em cumprimento da medida socioeducativa.

6.2. A ação das facções dentro do sistema

A crescente presença e investida da atuação de movimentos de facção, análogos ao do sistema prisional adulto, tem se intensificado no Sistema Socioeducativo. Em muitas unidades tal movimento não apenas é acolhido, como começa a ser critério de separação, já na entrada do adolescente na unidade onde deverá cumprir a medida socioeducativa.

A associação ao crime, considerado o método de atuação das facções, constitui adesão, de forma permanente, a comportamentos delituosos. Assumir sua pertença à facção “A” ou “B” demonstra que o adolescente está impossibilitado de se desvincular do crime e, por princípio, deverá buscar sempre o combate e até a eliminação de outros

colegas que não pertençam à sua facção. Estamos diante do mais completo falimento do que possa ser compreendido como atuação pedagógica em vista do redirecionamento social do adolescente. Nessa situação não há que se falar de redirecionamento e de socioeducação.

A organização das unidades com critérios de facções precisa ser veementemente combatida pelo Sistema de Justiça.

6.3. Progressão de medida e trabalho com egressos

Com frequência se fala do trabalho ou de acompanhamento de egressos. Nesse tópico não vamos apresentar propostas de trabalho nesse sentido, embora haja algumas experiências acontecendo ou sendo organizadas em alguns estados. O que se quer é trazer para a reflexão algumas questões relevantes.

Primeiramente é importante lembrar que a Lei do Sinase apenas em dois momentos trata do acompanhamento após o cumprimento da medida e o faz como forma de avaliar o resultado do trabalho realizado pelo seu programa de execução. Para além desse aspecto, o que se quer, ao falar de egressos, é assegurar um acompanhamento e apoio para que o adolescente possa sentir-se amparado, mesmo após o encerramento da medida socioeducativa a ele imposta.

Olhando por esse viés, vale lembrar que acompanhamento de egresso não é uma nova medida socioeducativa. Não cabe manter, por meio desse serviço, uma continuidade ou uma extensão do que já lhe foi imposto na sentença e ao longo do período em que esteve vinculado ao programa para cumprimento da sentença.

Do que se está falando então? Fundamentalmente de duas especiais possibilidades:

a) O adolescente quando se aproxima da etapa final do cumprimento da medida de internação é colocado numa intensa interação com o que vai vivenciar após deixar a unidade. Assim, nos meses finais do período previsto para sua internação, lhe será favorecido de forma mais regular contatos externos mais frequentes com a família; utilização dos serviços de saúde presentes na localidade para que aprenda se referenciar deles; cursos, atividades culturais e esportivas feitos junto à comunidade, para que crie vínculos que poderão ser preservados após deixar a unidade; se possível, até mesmo oportunizar a frequência escolar em um ambiente externo; alguma atividade laboral fora da unidade e assim por diante. Essa é, por certo, a melhor forma de prepará-lo para deixar o sistema. Organizar tudo isso é de responsabilidade do programa e é tarefa da gestão juntamente com a equipe técnica. Torna-se fundamental, porém, que juiz e promotor compreendam a proposta e ajudem a estruturar essa metodologia.

b) Outra forma de realizar o acompanhamento de egresso é, verificada a boa resposta do adolescente ao cumprimento da medida de internação, valer-se da possibilidade, legal e desejável, de se trabalhar com a progressão de medida. Antes que se conclua o tempo inicialmente previsto para que permanecesse no regime fechado, ele poderá passar para a semiliberdade ou para a liberdade assistida. Por meio de uma ou outra medida continuará sob acompanhamento técnico, mas, ao mesmo tempo, num convívio mais intenso com a família e a sociedade. Seu processo gradativo de extinção da medida virá assim amparado por um apoio do programa e um efetivo preparo para viver

a condição de egresso do sistema.

Consideradas as possibilidades indicadas ou outras eventuais que possam ser desenvolvidas, faz-se necessário dizer que, em nenhuma hipótese, acompanhamento de egresso poderá ser visto como uma nova medida que, após o “esgotamento” do tempo de internação e a solicitação técnica da extinção da medida de internação, se imponha ao adolescente, de forma obrigatória, frequentar programas de meio aberto ou outros serviços dos programas públicos das políticas setoriais. O adolescente tem de ser preparado para fazê-lo naturalmente e não como medida coercitiva e passível de sanções por parte da Justiça. Tal situação constituiria nova medida socioeducativa. Mencionar aqui essa forma equivocada de trabalhar o acompanhamento de egressos é, na verdade, a constatação de algo que já vem acontecendo.

7. Atendimento inicial e atendimento integrado

NAI: porta de entrada do Sistema Socioeducativo

O artigo 88, inciso V, do ECA, que trata dessa política de atendimento inicial para o adolescente ao qual é atribuída a prática de ato infracional, ainda não ocupa o espaço que lhe cabe dentro do Sinase. O atendimento inicial realizado de forma integrada e articulada é a porta de entrada e, ao mesmo tempo, o “coração” que pode animar e mobilizar todo o funcionamento do Sinase.

A complexidade dos fatores que favorecem o envolvimento do adolescente com a violência e o crime requer, como resposta eficaz para o seu redirecionamento social, uma ação que envolva e comprometa autoridades públicas, família e sociedade civil, para além do programa de execução de medida. Somente com a participação do Sistema de Justiça, do Poder Executivo nas três esferas de governo através das áreas da Assistência Social, Saúde e Educação, entre outras, da presença ativa dos pais e das forças vivas da sociedade, conseguiremos fazer frente a tudo o que pode levar muitos adolescentes a comprometerem negativamente o próprio futuro e a tão almejada paz social.

NAI é a abreviação de Núcleo de Atendimento Integrado, também chamado Núcleo de Atendimento Multidisciplinar ou Interdisciplinar, ou Centro Integrado. Como já referido anteriormente, estamos falando aqui de um programa de atendimento a adolescentes aos quais é atribuída a prática de ato infracional e que dá cumprimento ao artigo 88 do ECA no seu inciso V:

V - Integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

O Sinase, em consonância com o ECA, não apenas recomenda a implantação dos NAIs ou Centros Integrados de atendimento aos adolescentes aos quais se atribui a autoria de ato infracional, mas vê nesse programa uma forma de dar agilidade a esse serviço, o que favorece aos adolescentes maior responsabilização e a certeza de que seus atos possuem consequências positivas ou negativas sobre suas vidas.

A Lei nº 12.594, que passou a vigorar a partir de 19 de abril de 2012, no seu artigo 4º, inciso VII, chama a atenção dos governos estaduais para a responsabilidade de assegurar o funcionamento desse serviço integrado: “VII - garantir o pleno funcionamento do plantão interinstitucional, nos termos previstos no inciso V do art. 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).”

De igual forma, a Lei nº 12.594 no seu artigo 5º, inciso VI, corresponsabiliza os municípios para cofinanciar essa forma de programa voltada para o atendimento inicial:

VI - cofinanciar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto.

Em decisão mais recente, o CNJ emanou a Recomendação nº 87, de 20 de janeiro de 2021, que orienta aos tribunais e magistrados à adoção de medidas no intuito de regulamentar o art. 88, V.

Para maior detalhamento e compreensão sobre o atendimento inicial integrado, suas possibilidades, forma de funcionamento, fluxos e protocolos, sugerimos a leitura do “Guia para implantação do atendimento inicial ao adolescente a quem se atribui autoria de ato infracional¹²” de autoria do padre Agnaldo Soares Lima.

8. Considerações finais

Pela especificidade do socioeducativo como adjetivo do sistema, tem-se um desafio fundamental: entender que os diferentes elementos constitutivos do conjunto realizam educação, isto é, processos de ensino e de aprendizagem, que acontecem num ambiente e/ou espaços de permanentes disputas, concorrências e, ao mesmo tempo, com convergências necessárias para o seu funcionamento.

Tem-se algumas características básicas que deveriam integrar a pedagogia institucional do Sistema Socioeducativo: (i) a relevância dos processos educativos emancipadores; (ii) o trabalho social e cultural de instituições e órgãos públicos participantes desse processo; (iii) a criação e a execução da política judiciária da juventude, sob coordenação de educadores sociais especializados; (iv) o financiamento do governo do estado na manutenção das unidades de internação; (v) o envolvimento responsável da família; (vi) a ação articulada por meio de uma política intersectorial dos serviços públicos; (vii) o incentivo da formação de socioeducadores para uma execução das medidas socioeducativas mais efetiva, de modo a qualificar, por exemplo, o trabalho educativo escolar e não escolar; (viii) os diferentes aspectos da vida dos jovens a serem considerados na construção de Plano Individual de Atendimento (PIA), em que eles se identifiquem e sejam concretamente os protagonistas, considerando as suas reais necessidades, em prol de ações educativas capazes de conduzir os adolescentes que chegam e passam pelos programas de medidas socioeducativas a uma adequada

12 Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sinase/sinase_nai_nucleo_de_atendimento_integrado.pdf. Acesso em 23 ago. 2021.

participação social, democrática e comprometida com a construção do bem e da justiça social.

Referências bibliográficas

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 26 ago. 2021.

BRASIL. Lei do Sistema Nacional do Atendimento Socioeducativo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm. Acesso em: 26 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Ministério dos Direitos Humanos. *Levantamento anual SINASE 2014*: Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério dos Direitos Humanos, 2017.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *Socioeducação: Estrutura e Funcionamento da Comunidade Educativa*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *Aventura pedagógica: Caminhos e Descaminhos de uma Ação Educativa*. Belo Horizonte: Modus Faciendi, 2001, 2 ed.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *Pedagogia da presença: da solidão ao encontro*. Belo Horizonte: Modus Faciendi, 2001, 2 ed.

COSTA R. P., FERNANDES M. N. (Orgs). *Socioeducação no Brasil: Intersetorialidade, desafios e referências para o atendimento*. v. I, II, III, IV. Curitiba: Nova Práxis, 2019.

FRANCISCO, Júlio Cesar. *Adolescentes e jovens nas mãos da Justiça: a experiência socioeducativa interinstitucional de São Carlos*. Tese de doutorado. São Carlos (SP): Universidade Federal de São Carlos, 2021.

MARQUES, G. C. S., DIAS, A. F. (Orgs). *Olhares compartilhados: uma história sobre as Medidas Socioeducativas em Meio Aberto no Município de São Carlos*. São Carlos: Riani Costa, 2012.