

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO

CLARISSA BORTONE CARDOSO KOPLIN

**LIBERDADE OU ESQUECIMENTO: UMA ANÁLISE DO SISTEMA
SOCIOEDUCATIVO EM MEIO ABERTO PELA ÓTICA DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS**

RIO DE JANEIRO

2024

CLARISSA BORTONE CARDOSO KOPLIN

**LIBERDADE OU ESQUECIMENTO: UMA ANÁLISE DO SISTEMA
SOCIOEDUCATIVO EM MEIO ABERTO PELA ÓTICA DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Prof. Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes.**

RIO DE JANEIRO

2024

CIP - Catalogação na Publicação

K831 Koplín, Clarissa Bortone Cardoso
LIBERDADE OU ESQUECIMENTO: UMA ANÁLISE DO
SISTEMA SOCIOEDUCATIVO EM MEIO ABERTO PELA ÓTICA
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS / Clarissa Bortone Cardoso
Koplín. -- Rio de Janeiro, 2024.
70 f.

Orientador: Emiliano Rodrigues Brunet Depolli
Paes.

Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2024.

1. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). 2.
Medidas Socioeducativas. 3. Sistema Nacional de
Atendimento Socioeducativo (SINASE). 4. Liberdade
Assistida. 5. Assistência Social. I. Paes, Emiliano
Rodrigues Brunet Depolli, orient. II. Título.

CLARISSA BORTONE CARDOSO KOPLIN

LIBERDADE OU ESQUECIMENTO: UMA ANÁLISE DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO
EM MEIO ABERTO PELA ÓTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes.

Data da Aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Rio de Janeiro

2024

AGRADECIMENTOS

Antes de todos, tenho que agradecer à minha mãe, Graziela. Sem ela, não estaria aqui, escrevendo esse trabalho de conclusão do curso de Direito na maior universidade federal do país. Obrigada por ter me dado seus olhos, seus sobrenomes, seu amor e sua vida. Sem o seu apoio inabalável, não sei o que seria de mim. Te amo mais do que palavras podem descrever e agradeço por ter você como mãe todos os dias.

Agradeço o meu pai, José Frederico, que sempre esteve do meu lado, mesmo distante. Que sempre demonstrou a importância da educação para a minha vida, me apoiando e me incentivando, confiando em mim mais do que qualquer outra pessoa.

Ao meu irmão Guilherme, que é fonte de muito orgulho a mim, mesmo quando eu não sei expressar. Também aos meus irmãos postigos, Rafael e Gabriel, que pegam meus lados mais espinhosos, e lidam com o meu mau humor com maestria. Obrigada pelos momentos fraternais, pelas conversas na mesa do almoço. Sou muito grata por poder assistir vocês crescerem, literal e figurativamente.

À minha avó, Sylvia, e às minhas tias, Marília e Sylvana que são para mim, exemplos pessoais e profissionais que almejo seguir. Ao meu padrasto Cláudio, pelas piadas, conversas e por sempre me apoiar e me incentivar.

Aos meus amigos da Faculdade Nacional de Direito – Andressa, Ana, Bruno, Duda, Lara, Lucca, Marcelo, Matheus Barreto, Matheus Amaral, Sarah e Vitória. A amizade que tenho com vocês foi, por muitas vezes, um guarda-chuva nos meus dias chuvosos. É um privilégio ver vocês atingindo seus objetivos profissionais e pessoais. Obrigada pelas risadas, pelas fofocas, pelo apoio, pelos momentos trocados na varanda da FND, pelos Órfãos e pelas noites no bar do Caubi. Sem vocês, os últimos cinco anos teriam sido bem mais solitários.

Aos meus queridos amigos Gabriella Dufreyer, Beatriz Ezeias, Pedro Henrique Pinheiro e Julliana Saliba, que ouvem minhas reclamações, minhas vitórias, e tudo entre isso. A amizade de vocês veio no momento que eu mais precisei, quando eu não tinha nada para oferecer em troca a não ser eu mesma. E que bom que vocês me aceitaram! Às vezes, assistir “Os Normais” com vocês é tudo que eu preciso.

À Paloma Lin, minha melhor amiga, minha irmã de alma. Obrigada por sempre me apoiar, sempre me ouvir e sempre me aconselhar pelos últimos oito anos. Nem onze horas de fuso horário conseguem nos separar (e ainda bem!).

À Ana Beatriz Villela, que entrou na minha vida em 2023 e já ocupa um espaço tão importante. Em poucos meses, você saiu de colega de estágio para amiga e eu agradeço todos os dias por isso. Obrigada por estar do meu lado durante tudo, e – de alguma forma – sempre saber o que se passa na minha cabeça.

À Luiza Draeger, minha co-terapeuta, parceira de caminhadas e ideias malucas, que desde 2016 sempre esteve comigo. Obrigada por toda ajuda, paciência e companheirismo!

À Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, em especial à Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDEDICA), por me proporcionar um espaço de crescimento profissional e pessoal. Sem minha experiência na Defensoria, talvez nunca tivesse me interessado pela socioeducação, e, conseqüentemente, não teria abordado o tema do presente trabalho com o carinho e atenção que dedico atualmente.

A todos que já foram meus supervisores de estágio, mas especialmente à Raphael Gaudio e Maria Clara Herkenhoff, que me ensinaram com paciência, gentileza e habilidade o que é necessário para exercer a advocacia, além de terem auxiliado imensamente com a elaboração deste trabalho.

Ademais, agradeço a todos que fazem parte do meu dia a dia e me auxiliaram, mesmo indiretamente, na realização desse projeto, em especial a Cristina Abreu, Renata Montalvão, e às minhas primas, Beatriz e Marcela.

Por fim, gostaria de agradecer ao meu orientador, Prof. Emiliano Brunet, que foi a luz no fim do túnel da minha graduação. Sem o senhor, não teria conseguido nem começar a escrever essa monografia. Obrigada pela orientação, pelos conselhos e correções.

“And these children that you spit on as they try to change their worlds are immune to your consultations, they’re quite aware of what they’re goin’ through.”

(David Bowie)

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar a aplicação das medidas socioeducativas em meio aberto por uma visão crítica das políticas públicas. Para isso, explora a evolução do Direito da Infância e Juventude no Brasil, com ênfase no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), bem como a evolução das normas de Assistência Social no Brasil, dissertando acerca da intercessão entre as medidas socioeducativas e as políticas assistenciais. Por fim, as três principais medidas socioeducativas são dissecadas utilizando os critérios de Coutinho (2013) para a análise de seus funcionamentos.

Palavras-chaves: Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Medidas Socioeducativas, Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), Liberdade Assistida, Assistência Social, CREAS.

ABSTRACT

This study aims to analyze the application of open environment socio-educational measures through a critical perspective of public policies. To this end, it explores the evolution of Child and Youth Law in Brazil, with an emphasis on the Statute of the Child and Adolescent (ECA) and the National System of Socio-Educational Assistance (SINASE), as well as the evolution of Social Assistance norms in Brazil, discussing the intersection between socio-educational measures and welfare policies. Finally, the three main socio-educational measures are dissected using Coutinho's (2013) criteria for analyzing their operations.

Keywords: Statute of the Child and Adolescent (ECA), Socio-Educational Measures, National System of Socio-Educational Assistance (SINASE), Assisted Freedom, Social Assistance, CREAS.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I - A HISTÓRIA DO DIREITO DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE NO BRASIL	14
1 CONTEXTUALIZAÇÃO	14
1.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA	15
1.1.1 Legislação Pré Século XX.....	15
1.1.2 Código Mello Mattos – Assistência e Proteção aos Menores	16
1.1.3 Código Penal de 1940	18
1.1.4 SAM – Serviço de Assistência a Menores	19
1.1.5 A Criação da PNBEM e a FEBEM.....	20
1.1.6 Código de Menores de 1979.....	21
1.1.7 Constituição Federal de 1988	22
1.2 ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	24
1.2.1 Responsabilização e Procedimento	25
1.2.2 Principais Medidas Socioeducativas	26
1.2.2.1 Prestação De Serviço À Comunidade (PSC).....	27
1.2.2.2 Liberdade Assistida (LA)	28
1.2.2.3 Semiliberdade (SL)	30
1.2.2.4 Internação	31
1.3 LEI DO SINASE	32
1.3.1 Execução das Medidas Socioeducativas	34
1.3.2 Unificação, Substituição e Extinção.....	35
CAPÍTULO II - A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA	36
2 ASSISTÊNCIA SOCIAL	36
2.1 POLÍTICA SOCIAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL – 1930 ATÉ 1998	38
2.2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO TRIPÉ DA SEGURIDADE SOCIAL COM O ADVENTO DA CRFB/88	40
2.3 LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – LOAS	41
2.4 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	43
2.5 O ENCONTRO DA SOCIOEDUCAÇÃO COM A ASSISTÊNCIA SOCIAL	47

CAPÍTULO III - OS PROBLEMAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA LIBERDADE ASSISTIDA	49
3.1 O PAPEL DO DIREITO NA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS	49
3.2.1 Objetivos	52
3.2.2 Repartição de tarefas	53
3.2.3 Instrumentos	57
3.2.4 Direito como vocalizador de demandas	58
3.2.5 Tabela com os conceitos de Coutinho	59
3.2 A MEDIDA SOCIOEDUCATIVA ESQUECIDA	60
CONCLUSÃO.....	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66

INTRODUÇÃO

A infância e a adolescência são fases permeadas pelas mudanças físicas, psíquicas e sociais, sendo etapas do desenvolvimento humano relacionadas à formação da personalidade e marcada pela inconstância própria da busca da identidade.

Ao praticar um ato infracional, o adolescente ao qual o ato foi imputado é encaminhado pela autoridade policial à delegacia e é ouvido por um representante do Ministério Público que, se entender que há indícios suficientes de autoria e materialidade, oferecerá representação em face do menor. Após o devido processo legal, poderão ser aplicadas medidas brandas, como de advertência e obrigação de reparar o dano, e medidas socioeducativas mais gravosas, que como prestação de serviços à comunidade (PSC), liberdade assistida (LA), inserção em regime de semiliberdade e internação em estabelecimento educacional.

O adolescente em conflito com a lei possui, portanto, além das inseguranças inerentes à fase em que vive, um ônus ao ser inserido no sistema socioeducativo. Ele deve cumprir o estabelecido em lei e pela autoridade judiciária para que a MSE aplicada possa atingir os objetivos almejados.

O Sistema Socioeducativo, por sua vez, deve respeitar a autonomia e integridade do jovem em conflito com a lei, aproximando-o de seu núcleo familiar e fortalecendo-o. A melhor forma de realizar esse tratamento, visando minimizar os impactos negativos da socioeducação na vida do adolescente, é por meio da aplicação das medidas socioeducativas em meio aberto: a Prestação de Serviços à Comunidade e a Liberdade Assistida. Ambas medidas são executadas pelos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), que são as unidades públicas da política de Assistência Social onde são atendidas famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados.

Por outro lado, as MSEs em meio fechado são executadas por órgãos responsáveis pela segurança pública, como o DEGASE, no Rio de Janeiro, e a Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente, em São Paulo. No mais, é perceptível que as MSEs em meio aberto são pouco abordadas pela mídia, pela academia de Direito, e, conforme demonstrado neste trabalho, até pelos órgãos competentes pelo sistema socioeducativo em seus levantamentos.

Nesta senda, questiona-se a razão pela qual as medidas em meio aberto são executadas por equipamentos tão distintos das demais medidas em meio fechado. Se o objetivo é o mesmo – a socioeducação – então por que há essa diferença no tratamento entre as diferentes modalidades?

Portanto, é imprescindível que seja realizada uma análise detalhada do sistema socioeducativo em meio aberto e fechado, levando em consideração os equipamentos utilizados para implementar e executar as políticas públicas necessárias para atingir os objetivos formulados pela Lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

Para isso, em primeira instância, este trabalho se propõe a realizar um levantamento da evolução histórica das leis da infância e da juventude no Brasil, bem como discorrer acerca do panorama atual da socioeducação, com enfoque no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e na Lei do SINASE. Essa análise é essencial para que seja compreendida a posição do menor no ordenamento jurídico brasileiro ao longo dos anos, até o presente.

Após, no segundo capítulo, é abordado o desenvolvimento da assistência social no Brasil, inicialmente como política social e, com o advento da Constituição Federal de 1988, como tripé da seguridade social. Ademais, são abordadas as normas vigentes da assistência social, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). Também é realizada uma análise sobre a intercessão normativa presente nas normas de assistência social e as da infância e juventude.

Por fim, o terceiro capítulo aborda a função do Direito nas políticas públicas, utilizando os conceitos elaborados por Coutinho (2013), e, nesse caso, a função dele nas políticas públicas relacionadas ao sistema socioeducativo.

Para cumprir com os objetivos estabelecidos anteriormente, o trabalho terá como ferramentas a revisão bibliográfica, materiais pertinentes não apenas do campo jurídico, mas também de disciplinas correlatas. A investigação abarca a análise de livros, artigos acadêmicos, dissertações, teses, pesquisas legislativas e estatísticas, bem como relatórios emanados de entidades governamentais. Com essa abordagem multifacetada, pretende-se estabelecer um alicerce robusto para a pesquisa, almejando conduzir um estudo descritivo que aprofunde o entendimento sobre a execução das medidas socioeducativas em meio aberto, e os desafios em sua efetiva implementação.

CAPÍTULO I

A HISTÓRIA DO DIREITO DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE NO BRASIL

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A proteção integral da criança e do adolescente é um dos alicerces do ordenamento jurídico brasileiro, sendo prevista na Constituição Federal¹ e no Estatuto da Criança e do Adolescente, que é o marco legal e regulatório dos direitos humanos das crianças e adolescentes. A criança é titular de direitos como qualquer outro indivíduo, e, em virtude da fase de crescimento em que se encontra, faz jus a um tratamento diferenciado e especial. Esse é o entendimento da comunidade internacional sobre o assunto, atualmente. No entanto, o reconhecimento desses direitos é na verdade uma construção recente, tendo evoluído ao longo do século XX, junto do conceito de infância.

Até a Idade Média, o filho era visto como uma mera extensão do pai, uma posse familiar sob seu domínio. Segundo Ariès (1981), o único papel reconhecido à criança nas relações sociais era o de estar ligado ao patriarca. Não se concebia a criança como um ser autônomo; ela era considerada um bem familiar, desprovida de qualquer status jurídico significativo dentro da família. Na Europa, até os séculos XII ou XIII, não existia o conceito de infância como o compreendemos hoje, especialmente antes do Iluminismo. A ideia de ser criança não estava automaticamente associada à fragilidade ou vulnerabilidade. A moderna noção de infância, tal como a entendemos hoje, surgiu ao longo do tempo como resultado de uma complexa evolução cultural e histórica.

No início do século XX, as crianças e os adolescentes não eram reconhecidos como sujeitos de direitos, sendo tratados, na melhor das hipóteses, como objetos de proteção, conforme evidenciado na Declaração de Genebra de 1924. As crianças começaram a ser consideradas indivíduos com direitos próprios, equiparadas a todos os outros membros da sociedade. Esse ponto de virada histórico evidencia o avanço gradual na maneira como a sociedade percebe e defende os direitos essenciais das crianças e dos jovens.

¹ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

No Brasil, esse processo de reconhecimento dos direitos das crianças foi concretizado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e a subsequente criação do ECA, em 1990. Somente então os direitos da infância foram oficialmente integrados à legislação nacional, estabelecendo uma base jurídica robusta para a salvaguarda e a promoção dos interesses e do bem-estar das crianças no Brasil. Sendo assim, para melhor compreensão do ECA e do presente sistema de responsabilização de adolescentes em conflito com a lei, é objeto deste capítulo examinar, historicamente, a evolução dos direitos infanto-juvenis no Brasil, com enfoque especial em relação à justiça juvenil.

1.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

1.1.1 LEGISLAÇÃO PRÉ SÉCULO XX

Entre os anos de 1603 e 1830, não havia legislação penal própria brasileira. As Ordenações Filipinas estabeleceram as bases legais no Brasil, culminando na criação do Código Penal do Império.

Nas Ordenações Filipinas, os critérios para determinar a responsabilidade penal eram fundamentados no ideal católico da “idade da razão”, que é supostamente atingida aos 7 anos de idade. Para a Igreja Católica, é nessa idade que a criança possui discernimento do que é certo e do que é errado, e, portanto, pode ser punida ao agir de maneira desviante do ideal religioso. A conexão entre responsabilidade criminal e convicções religiosas estava ligada à influência do Direito Canônico na esfera jurídica da época².

Durante esse período, crianças e adolescentes que praticavam atos análogos a crimes eram penalizados como adultos, mas com algumas exceções. A aplicação da pena capital era proibida para os indivíduos menores de dezessete anos, e havia a possibilidade de redução da pena em decorrência da idade, evitando a aplicação da pena de morte para aqueles até vinte anos.

Com a promulgação do Código Penal de 1830, a idade para imputabilidade penal aumentou para os quatorze anos de idade. No entanto, aqueles que tivessem entre sete e quatorze anos poderiam ser considerados relativamente imputáveis, caso demonstrado que agiram com discernimento. O art. 13 do referido Código também estabelece que esses menores poderiam ser recolhidos às casas de correção, com duração do recolhimento a

² SARAIVA, 2003. p. 22

critério do juiz, não podendo perdurar somente após os dezessete anos de idade do adolescente. Vejamos:

Art. 10. Também não se julgarão criminosos:

1º Os menores de quatorze annos.

(...)

Art. 13. Se se provar que os menores de quatorze annos, que tiverem commettido crimes, obraram com discernimento, deverão ser recolhidos ás casas de correção, pelo tempo que ao Juiz parecer, com tanto que o recolhimento não exceda á idade de dezasete annos.³

Poucas mudanças surgiram com o advento do Código Penal em 1890, contudo, a idade na qual a imputabilidade era determinada pelo discernimento, foi elevada de sete para nove annos, permanecendo a responsabilidade penal a partir dos nove annos de idade.

Art. 27. Não são criminosos:

§ 1º Os menores de 9 annos completos;

§ 2º Os maiores de 9 e menores de 14, que obrarem sem discernimento;⁴

A abordagem bio-psicológica, que analisava o discernimento do infrator caso a caso, foi substituída pela legislação nacional com a promulgação da Lei nº 4.242 de 1921, que fixou um critério objetivo de 14 annos como idade mínima para responsabilidade penal.

Art. 3. Fica o Governo autorizado:

(...)

§16º. O menor de 14 annos, indigitado autor ou cumplice de crime ou contravenção, não será submettido a processo penal de nenhuma especie; a autoridade competente tomará sómente as informações precisas, registrando-as, sobre o facto punivel e sua autoria, o estado physico, mental e moral do menor, e a sua situação social, moral e economica dos paes, ou tutor, ou pessoa sob cuja guarda viva.⁵

Dessa forma, é possível perceber que o direito juvenil da época ainda era extremamente precário, deixando os menores à mercê da discricionariedade do judiciário.

1.1.2 CÓDIGO MELLO MATTOS – ASSISTÊNCIA E PROTEÇÃO AOS MENORES

No início do século XX, o contexto brasileiro foi influenciado ideologicamente pelas correntes de pensamento positivista, libertária, anarquista e socialista, que em conjunto com a introdução de ideais higienistas, influenciaram as políticas de assistência à infância. Naquela época, teorias científicas sugeriam que comportamentos desviantes eram influenciados pelo ambiente social e pela genética, justificando a necessidade de proteção das crianças.

³ BRASIL, 1830.

⁴ BRASIL, 1890.

⁵ BRASIL, 1921.

Especialistas defendiam a regulamentação específica das questões relacionadas aos menores, dada a crescente criminalidade e a necessidade de revisão das abordagens punitivas do Código Penal de 1890. Assim, em 1927, o Código de Menores – Código Mello Matos foi estabelecido para lidar com essas questões (DA SILVA, 2011).

O Código Mello Mattos, como destacado por Tânia da Silva Pereira⁶, representou um avanço notável no tratamento dispensado às crianças naquela época. Este dispositivo evidenciou uma preocupação não apenas com o bem-estar físico, moral e mental das crianças, mas também considerou as circunstâncias sociais, morais e econômicas dos pais. Além disso, o Código Mello Mattos seguiu o critério objetivo estabelecido pela Lei nº 4.242 de 1921, que reconhecia a inimputabilidade de indivíduos menores de 14 anos, independentemente do seu “discernimento”.

No entanto, o Código apresentava um problema central ao não distinguir o tratamento dado aos jovens “abandonados” e aos delinquentes⁷. Dessa forma, ambos eram submetidos a uma medida privativa de liberdade, tendo como única diferença o local da internação: enquanto os abandonados eram institucionalizados em orfanatos, hospitais ou asilos, os delinquentes iam para unidades de internação.⁸

Devido aos ideais higienistas que permeavam a esfera intelectual do país, pode-se presumir que a premissa da “proteção” do menor em instituições educativas é justificada para que o seu ambiente de convívio não o tornasse um delinquente.

Dentro do contexto histórico, o Código representou um avanço significativo na proteção e assistência às crianças em situação de vulnerabilidade. De acordo com Britto (1928), conforme citado por Silva (2011), a assistência pública é a intervenção do Estado em prol da parte da sociedade que necessita de socorro ou apoio. No caso das crianças, essa assistência abrange aspectos como saúde, vida e educação, sendo que organizações privadas a realizam por meio da filantropia, enquanto os governos a exercem em nome da solidariedade e para garantir o bem-estar da sociedade como um todo.

⁶ PEREIRA, Tânia da Silva. op cit. p. 16

⁷ “Art. 1º O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 annos de idade, será submettido pela autoridade competente ás medidas de assistência e protecção contidas neste Codigo.”

⁸ LIBERATI, 2002. p. 54.

Outro avanço do Código de Mello Mattos se dava na regulamentação do trabalho infantil. Os arts. 101 e 102 do dispositivo legal proibiam o trabalho aos menores de doze anos e aos que tivessem menos de quatorze sem terem concluído a educação primária.

Em seu capítulo VIII, o Código de Menores de 1927 revolucionou ao criar o acompanhamento de adolescentes em conflito com a lei, estabelecendo um sistema de Liberdade Viglada – precursor da Liberdade Assistida, que só seria estabelecida em 1979. Nele, após cumprimento de internação em escola de reforma, o jovem poderia conviver com seus responsáveis, embora sob constante vigilância do judiciário, através de uma pessoa designada pelo juiz responsável. Ademais, deveria também comparecer em juízo em datas específicas, precisando sempre justificar quaisquer faltas não autorizadas. A Liberdade Viglada não poderia exceder um ano e, se durante o cumprimento o livramento não fosse revogado, a liberdade se tornaria definitiva.

Para fazer jus ao livramento, o adolescente deveria possuir 16 anos completos; ter cumprido o mínimo legal do tempo de internação; não poderia ter praticado outra infração; deveria ser considerado – provavelmente para o juiz responsável – “normalmente regenerado”; deveria estar apto para ganhar a vida dentro da legalidade, e ser considerado uma pessoa idônea, de modo que fosse provável que ela não cometeria nova infração⁹. Pode-se observar que mesmo com o avanço da legislação para com a humanização dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei, os critérios para julgar se o adolescente estava apto ou não a retornar ao convívio em sociedade eram muito vagos, muitas vezes dependendo da discricionariedade de do magistrado.

1.1.3 CÓDIGO PENAL DE 1940

O Código Penal de 1940 trouxe mudanças significativas em comparação com o Código Mello Mattos de 1927. Duas alterações fundamentais merecem destaque. Em primeira instância, a questão da responsabilidade penal absoluta passou a reconhecer que indivíduos menores de 18 anos não podem ser responsabilizados penalmente, conforme estipulado no artigo 27: “Os menores de 18 (dezoito) anos são penalmente inimputáveis, ficando sujeitos às normas estabelecidas na legislação especial.”¹⁰

⁹ BRASIL, 1927. Art. 99.

¹⁰ BRASIL, 1940. Código Penal.

É importante ressaltar que, embora fossem considerados incapazes criminalmente, os jovens infratores ou abandonados deveriam ser encaminhados para instituições governamentais. Isso mostra que o controle punitivo do Estado não apenas persistia, mas também era legitimado na aplicação de medidas de punição¹¹.

A outra mudança mencionada foi introduzida em 1943 pelo Decreto-Lei nº 6026/1943 e consistiu em estabelecer diferentes abordagens para as infrações cometidas com base na idade dos infratores. Assim, adolescentes de 14 a 18 anos poderiam ser internados por tempo indeterminado, mediante avaliação de periculosidade. Mesmo após o término da periculosidade, o menor permaneceria sob vigilância por tempo indeterminado, a critério do juiz, que, se julgasse apropriado, poderia ordenar uma nova internação.

1.1.4 SAM – SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA A MENORES

No dia 5 de novembro de 1941, o Governo Nacional estabeleceu um ponto de virada com a promulgação do Decreto-Lei nº 3.799, instituindo o Serviço de Assistência a Menores (SAM). Esta medida foi concebida com o propósito de centralizar a execução de uma estratégia de cuidado voltada para jovens e adolescentes e tinha uma série de objetivos listados em seu artigo 2º.

Art. 2º O S. A. M. terá por fim:

- a) sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinquentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares ;
- b) proceder à investigação social e ao exame médico-psicopedagógico dos menores desvalidos e delinquentes;
- c) abrigar os menores, à disposição do Juízo de Menores do Distrito Federal;
- d) recolher os menores em estabelecimentos adequados, afim de ministrarlhes educação, instrução e tratamento sômato-psíquico, até o seu desligamento;
- e) estudar as causas do abandono e da delinquência infantil para a orientação dos poderes públicos;
- f) promover a publicação periódica dos resultados de pesquisas, estudos e estatísticas.¹²

Apesar do objetivo inicial de oferecer suporte social, o SAM adotava uma abordagem que mesclava aspectos punitivos, corretivos e de apoio. Os métodos inadequados e a repressão institucional voltada às crianças e adolescentes eram claros (PEREIRA, 1996).

O SAM operava como um sistema penitenciário voltado para crianças e adolescentes, com a ideia predominante de que a internação era a solução eficaz para os problemas

¹¹ RODRIGUES, Ellen. op. cit. p. 153.

¹² BRASIL, 1941.

enfrentados por jovens abandonados e infratores. Na prática, essa abordagem implicava na temporária exclusão social do “menor” indesejado, levando à aplicação comum da medida de internação. O critério para internação residia nas condições sociais, na pobreza, na carência psicológica e na falta de assistência dos pais. O simples abandono, vadiagem ou mendicância eram suficientes para a intervenção judicial, resultando na decisão de internação como uma suposta forma de “ressocialização” ou “recuperação” para esses jovens.¹³

Vários segmentos da sociedade começaram a criticar vigorosamente a política adotada pelo Serviço de Assistência a Menores e pelo Código de Menores. Em resposta a essas críticas, o governo militar recém-instaurado implementou a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM).

1.1.5 A CRIAÇÃO DA PNBEM E A FEBEM

No período da Ditadura Militar, instaurada em 1964, os ideais do Estado brasileiro estavam alinhados com os princípios da doutrina de segurança nacional. Com isso, foi promulgada a Lei nº 4.513/64, que estabeleceu a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM). Para gerenciar essa política, foram criados dois órgãos: a Fundação do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) em nível federal, e a Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor (FEBEM) em nível estadual.

A ideia inicial da FUNABEM era estabelecer o que poderia ser chamado de “Contra-SAM”, com diretrizes que se opunham àquelas criticadas no antigo Serviço de Assistência a Menores (SAM)¹⁴. Ou seja, a abordagem foi reformulada para adotar uma orientação mais assistencialista do que repressiva.

Contudo, apesar das boas intenções normativas, as práticas da FUNABEM estavam intrinsecamente ligadas à Doutrina de Segurança Nacional, na qual a situação da juventude empobrecida era enquadrada como parte da estratégia de defesa do Estado. A fundação em questão assume o papel de disseminar uma ideologia em todo o país, promovendo um discurso ideológico que reforça estereótipos negativos sobre a juventude carente.¹⁵

¹³ LIBERATI, Wilson Donizeti. op cit. p. 62

¹⁴ RIZZINI, 2004, p. 35.

¹⁵ Maria de Fátima Migliari. "Infância e adolescência pobres no Brasil". Rio de Janeiro: PUC, 1993.

As FEBEMS, organizações estaduais encarregadas do cuidado de adolescentes internados, foram alvo de duras críticas devido aos relatos frequentes de maus-tratos aos jovens sob sua custódia. No entanto, o caráter punitivo que caracterizava a antiga SAM continuou a existir sob a máscara de uma suposta abordagem assistencialista (Pereira, 1996).

Todo esse contexto de críticas, revelações e constatações alarmantes culminou na elaboração de um novo Código de Menores, que foi promulgado em outubro de 1979. Esse código representou uma tentativa de reformular as políticas de assistência à juventude.

1.1.6 CÓDIGO DE MENORES DE 1979

O novo Código de Menores, promulgado no ano de 1979, criou a categoria de “menor em situação irregular”, que confirmava e reforçava a concepção legislativa de incapacidade das famílias pobres em educar os filhos. A doutrina que foi utilizada para elaboração do Código sustentava que todos estavam em uma condição irregular, independentemente de serem de fato adolescentes infratores ou apenas abandonados, sendo todos considerados em estado de patologia social. Dessa forma, assim como o Código de Mello Mattos, a nova lei sujeitava famílias vulneráveis à intervenção do Estado, por sua condição de pobreza.¹⁶

O artigo 2º da Lei nº 6.697 enumerava as circunstâncias em que crianças e adolescentes seriam considerados em situação irregular, estabelecendo:

- 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 penal¹⁷

¹⁶ RIZZINI, I. 2004, p. 41.

¹⁷ BRASIL, 1979.

Diante deste cenário, é possível inferir que a maioria da população infanto-juvenil brasileira da época acabaria por se encontrar em uma condição classificada como “irregular”, culminando no recolhimento em massa de adolescentes que não haviam perpetrado quaisquer atos delituosos. Tal fenômeno evidenciava um mecanismo de controle social direcionado à parcela vulnerável da sociedade, exacerbando as disparidades sociais preexistentes.

Em síntese, apesar do Código de Menores de 1979 ter introduzido algumas melhorias normativas, tais como a ampliação das medidas passíveis de aplicação aos adolescentes, persistiu a possibilidade de internação em instituições destinadas a adultos, devido à falta de uma estrutura exclusivamente voltada para os adolescentes, e também perpetuou-se a ênfase na população mais desfavorecida. O código estabelecia assistência, proteção e vigilância para os menores em “situação irregular”, mantendo, desse modo, o mesmo viés discriminatório em relação à infância e adolescência vulneráveis, expondo famílias de baixa renda à interferência do Estado.

A crença predominante afirmava que as crianças e adolescentes se encontravam em uma situação irregular, sendo considerados portadores de uma patologia social. Eles não eram reconhecidos como agentes ativos, mas sim como sujeitos passivos das intervenções estatais. Somente com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil é que essa lógica começou a sofrer alterações.

1.1.7 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Com o fim da ditadura militar, em 15 de março de 1985, fez-se necessária a elaboração de uma nova Constituição Federal. Promulgada em 05 de outubro de 1988, a Constituição conhecida como Cidadã, representou um ponto de virada fundamental para os direitos e garantias das liberdades civis no país. Foi fundamental na definição dos princípios do Estado Democrático de Direito no Brasil, pois estabeleceu uma série de direitos e garantias fundamentais que estão intrinsecamente ligados à promoção dos direitos humanos.¹⁸

No que tange aos direitos da criança e do adolescente, a Constituição de 1988 rompe com a Doutrina da Situação Irregular, presente no Código de Menores, e passa a adotar a Doutrina da Proteção Integral. Esta abordagem postula que todas as crianças e adolescentes

¹⁸ PIOVESAN, 2006. p. 25.

possuem características próprias inerentes à sua fase de desenvolvimento, implicando na necessidade de políticas voltadas para a juventude serem holísticas, requerendo a colaboração entre família, sociedade e Estado para garantir a plena concretização de seus direitos.¹⁹ Dessa forma, consolidou-se um marco jurídico de relevância substancial para a promoção e salvaguarda dos direitos das crianças e adolescentes no território nacional, conforme expressamente delineado nos dispositivos dos artigos 227 e 228, que são destacados a seguir:

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.

[...]

Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.²⁰

Com a alteração de paradigma, crianças e adolescentes já não eram mais concebidos como uma mera extensão dos pais, mas enfim reconhecidos como sujeitos de direitos, detentores tanto de direitos específicos decorrentes de sua fase de desenvolvimento quanto de direitos que lhes são comuns com os adultos.

Além disso, a Constituição Federal, o Código Penal – após a reforma de 1984 – e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelecem que os indivíduos com menos de 18 anos são considerados inimputáveis criminalmente, o que implica que não podem ser responsabilizados penalmente e estão sujeitos a um sistema de responsabilização específico delineado no ECA, que será abordado adiante.

Nesse cenário, a nova legislação passou a oferecer uma proteção ampla aos adolescentes envolvidos em atos infracionais, classificando condutas análogas a crimes como atos infracionais. Para essas circunstâncias, são aplicadas medidas socioeducativas, conforme disposto no art. 112 do ECA. No caso de crianças que realizem ações semelhantes, são adotadas medidas as protetivas delineadas no art. 101 do Estatuto. Além disso, os adolescentes não são mais responsabilizados por situações como abandono ou qualquer comportamento considerado “anti-social”, como a “vadiagem”, mas sim em relação à prática de atos infracionais.

¹⁹ PEREIRA, Tânia da Silva. op cit.p. 26

²⁰ BRASIL, 1988.

1.2 ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), criado pela Lei 8.069/1990, revolucionou juridicamente o tratamento de crianças e adolescentes, centralizando a garantia de seus direitos humanos específicos. Este estatuto reconhece que crianças e adolescentes não são apenas meros objetos de proteção estatal, mas sim verdadeiros sujeitos de direitos. A Doutrina da Proteção Integral, consagrada pelo ECA, busca a emancipação e o aprimoramento da qualidade de vida desses jovens, tanto individual quanto coletivamente. A materialização dessa doutrina está patente no artigo 1º do ECA, que tem como objetivo primordial assegurar a “proteção integral à criança e ao adolescente”.

O novo paradigma, inspirado no progressismo da então recente Constituição Federal, concebe família, sociedade e Estado como colaboradores de um sistema de garantias abrangentes para todas as crianças e adolescentes. Em sua natureza, recusa-se qualquer discriminação que distinga aqueles que requerem proteção daqueles percebidos como alvos de repressão.

Além disso, o artigo 3º do ECA garante que menores e jovens desfrutem de todos os direitos essenciais inerentes à condição humana, com o objetivo de fomentar seu crescimento físico, mental, moral, espiritual e social em um ambiente de liberdade e dignidade.

Importantíssimo avanço estabelecido pelo ECA é a definição clara e precisa de infância e adolescência, demarcando as faixas etárias de cada uma das fases de desenvolvimento.

Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. Parágrafo único. Nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade.

[...]

Art. 6º Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento.²¹

No que diz respeito aos adolescentes em conflito com a lei, o ECA prevê a aplicação de medidas socioeducativas como uma forma de sanção aos atos infracionais. Essas medidas visam responsabilizar e têm como objetivo – ou ao menos deveriam ter – a reintegração o

²¹ BRASIL, 1990.

adolescente à sociedade, com um enfoque pedagógico e reabilitador ao invés de meramente punitivo.

1.2.1 RESPONSABILIZAÇÃO E PROCEDIMENTO

O ECA trouxe uma nova visão sobre menores e jovens, reconhecendo-os como sujeitos de direitos em uma fase singular de crescimento e amadurecimento. Além de afirmar seus direitos, o estatuto também ressaltou a importância da responsabilização, estabelecendo medidas socioeducativas para adolescentes que pratiquem condutas infracionais similares a crimes ou contravenções penais definidas no Código Penal, conforme descrito no art. 103 do ECA.

Art. 103. Considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal.” Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, deve ser considerada a idade do adolescente à data do fato.²²

Ademais, o ECA reforçou em seu art. 104 a inimputabilidade penal do menor de dezoito anos, conforme estabelecido na CRFB/88 e pelo Código Penal de 1940, determinando que “são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às medidas previstas nesta Lei.” No parágrafo único do mesmo artigo, também foi fixado que, para os fins do ECA, deve ser considerada a idade do adolescente na data da prática do ato infracional. Por exemplo, se um adolescente cometesse um ato infracional um dia antes do seu aniversário de dezoito anos, cumpriria medida socioeducativa caso sentenciado, e essa MSE poderia ser renovada e perdurar até o jovem completar vinte e um anos, respeitando a máxima de três anos a partir da data do início do cumprimento.

Além disso, estabeleceu que os menores de 12 anos de idade, ou seja, as crianças, que praticarem ato infracional não estarão sujeitas às medidas do art. 103, e sim as medidas protetivas previstas no art. 101.²³

²² Ibidem

²³ 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 programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao 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;

De acordo com o descrito no art. 106 do Estatuto, a privação de liberdade de um adolescente é permitida apenas sob circunstâncias específicas: quando capturado em flagrante durante a prática de um ato infracional ou mediante uma decisão expressa, escrita e pautada em fundamentos sólidos por parte da autoridade judiciária competente.

O estatuto determina que, logo após a apreensão de um adolescente, tanto a autoridade judiciária competente quanto a família do jovem detido, ou pessoa por ele indicada, devem ser informadas. Se esse procedimento não for seguido à risca, o art. 107 do ECA prevê a possibilidade de libertação imediata do adolescente. No que diz respeito às punições temporárias, o art. 108 estipula que a internação provisória, antes de uma decisão final, deve respeitar o período máximo de quarenta e cinco dias, e tal decisão deve ser fundamentada em evidências claras e convincentes da autoria e materialidade do ato infracional.

Os adolescentes em conflito com a lei, por serem sujeitos de direitos, possuem os mesmos direitos processuais dos adultos. O ECA é claro quando salienta a importância do devido processo legal em seus arts. 110²⁴ e 111²⁵. Essas disposições se encontram em harmonia com o art. 5º, inciso LIV da CRFB/88.

Ademais, vale ressaltar que para o adolescente, a internação – provisória e/ou definitiva – deve ser excepcional, e sempre que for possível ele deve permanecer em liberdade até que seja sentenciado.

1.2.2 PRINCIPAIS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

O Capítulo IV do Estatuto da Criança e do Adolescente elenca as medidas socioeducativas passíveis de aplicação em face de um adolescente que comete um ato

VII - abrigo em entidade;

VII - acolhimento institucional;

VIII - colocação em família substituta.

VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar;

IX - colocação em família substituta.

²⁴ Art. 110. Nenhum adolescente será privado de sua liberdade sem o devido processo legal.

²⁵ Art. 111. São asseguradas ao adolescente, entre outras, as seguintes garantias:

I - pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, mediante citação ou meio equivalente;

II - igualdade na relação processual, podendo confrontar-se com vítimas e testemunhas e produzir todas as provas necessárias à sua defesa;

III - defesa técnica por advogado;

IV - assistência judiciária gratuita e integral aos necessitados, na forma da lei;

V - direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente;

VI - direito de solicitar a presença de seus pais ou responsável em qualquer fase do procedimento

infracional. Para a aplicação dessas medidas, o magistrado deve considerar a capacidade do adolescente em cumpri-las, além das circunstâncias e da gravidade da infração, levando em conta também as condições de saúde física ou psíquica do adolescente, para que haja um tratamento individual e especializado direcionado a ele.

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

I – advertência;

II – obrigação de reparar o dano;

III – prestação de serviços à comunidade;

IV – liberdade assistida;

V – inserção em regime de semi-liberdade;

VI – internação em estabelecimento educacional;

VII – qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.²⁶

Percebe-se que o Estatuto da Criança e do Adolescente classifica as medidas socioeducativas em dois conjuntos distintos: o primeiro consiste naquelas aplicadas em meio aberto, que não restringem a liberdade do indivíduo (advertência, reparação do dano, prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida); enquanto o segundo conjunto abarca as medidas restritivas de liberdade (semiliberdade e internação).

As medidas socioeducativas têm uma natureza jurídica sancionatória, impositiva e retributiva, porém sempre fundamentadas no princípio educativo. Durante a execução dessas medidas, são aplicados métodos pedagógicos, psiquiátricos e psicológicos, com o objetivo de assegurar a proteção integral do adolescente e facilitar sua reintegração na sociedade.²⁷

Das sete medidas socioeducativas elencadas no art. 112 do ECA, não desenvolverei no presente capítulo acerca das MSEs de advertência e obrigação de reparação, por serem medidas que não possuem um processo próprio de execução²⁸, e, portanto, não é possível avaliar a forma pela qual são executadas.

1.2.2.1 PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE (PSC)

A prestação de serviço à comunidade, conforme definida no artigo 117 do ECA²⁹, envolve a realização de tarefas não remuneradas de utilidade pública em instituições de

²⁶ BRASIL, 1990.

²⁷ SARAIVA, João Batista Costa. op cit. p. 65

²⁸ Lei do SINASE. art. 38

²⁹ Art. 117. A prestação de serviços comunitários consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros

assistência, centros de saúde, estabelecimentos educacionais, projetos sociais locais ou órgãos governamentais. Essas tarefas são adaptadas às habilidades e competências individuais do adolescente e são cumpridas aos sábados, domingos, feriados ou, em certos casos, durante os dias úteis.³⁰

É essencial observar que essas tarefas não devem impactar a presença escolar ou o horário de trabalho do adolescente e não devem exceder 08 (oito) horas semanais. Além disso, o período máximo para cumprimento dessa MSE é 06 (seis) meses.

Essa MSE é muitas vezes aplicada em conjunto com a Liberdade Assistida, e também é supervisionada pelo CREAS, que realiza o encaminhamento do jovem para a instituição na qual ele irá prestar o serviço.

1.2.2.2 LIBERDADE ASSISTIDA (LA)

A medida de Liberdade Assistida, de acordo com o artigo 118 do ECA³¹, é a principal medida socioeducativa em meio aberto. Ela deve ser aplicada sempre que possível, para evitar o afastamento do adolescente de sua base familiar. Ela é a medida socioeducativa que mais se adapta a realidade do adolescente, pois ao cumpri-la, o jovem permanece residindo com sua família e na comunidade, enquanto recebe suporte, assistência e direcionamento de um profissional qualificado atuante nos CREAS.³² Para Olympio Sotto Maior:

Nesta ótica, não temos dúvida em afirmar que, do elenco das medidas socioeducativas, a que se mostra com as melhores condições de êxito é a da liberdade assistida, porquanto se desenvolve direcionada a interferir na realidade familiar e social do adolescente, tencionando resgatar, mediante apoio técnico, as suas potencialidade. O acompanhamento, auxílio e orientação, a promoção social do

estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais.

Parágrafo único. As tarefas serão atribuídas conforme as aptidões do adolescente, devendo ser cumpridas durante jornada máxima de oito horas semanais, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis, de modo a não prejudicar a frequência à escola ou à jornada normal de trabalho.

³⁰ ROSSATO, Luciano Alves et al. op. cit., p. 589

³¹ Art. 118. A liberdade assistida será adotada sempre que se afigurar a medida mais adequada para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente.

§ 1º A autoridade designará pessoa capacitada para acompanhar o caso, a qual poderá ser recomendada por entidade ou programa de atendimento.

§ 2º A liberdade assistida será fixada pelo prazo mínimo de seis meses, podendo a qualquer tempo ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida, ouvido o orientador, o Ministério Público e o defensor.

³² ROSSATO, Luciano Alves et al. op. cit., p. 592.

adolescente e de sua família, bem como a inserção no sistema educacional e do mercado de trabalho, certamente importarão o estabelecimento de projeto de vida capaz de produzir ruptura com a prática de delitos, reforçados que restarão os vínculos entre o adolescente, seu grupo de convivência e a comunidade.³³

A LA se desenvolve por meio de métodos e técnicas concentradas no aconselhamento, terapia, educação e profissionalização, além de ter como foco reforçar os vínculos familiares potencialmente prejudicados. Todas essas etapas são essenciais para a socioeducação do adolescente, e para que ele possua meios para atingir seus objetivos futuros, dentro da licitude.

A Lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) estabelece a competência do Município para criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto³⁴. Na cidade do Rio de Janeiro, a execução é realizada pelos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), que fiscalizam o cumprimento da LA e da PSC.

Conforme cartilha elaborada pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, que tem como objeto explicar de forma simplificada a MSE para os assistidos e suas famílias, “o adolescente que teve aplicada uma LA ou PSC, originalmente ou como substituição a outra medida, será encaminhado para o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) mais próximo do local de residência, onde será atendido pela equipe técnica. No CREAS, o adolescente será entrevistado para a elaboração do seu relatório de reavaliação e deve retornar nos dias em que a equipe marcar. A lei prevê que será designado um orientador para acompanhá-lo e saber se ele está frequentando a escola direitinho, e se ele precisa de ajuda para resolver qualquer problema relacionado à educação ou inclusão no mercado de trabalho, por exemplo. Geralmente, é a própria equipe técnica do CREAS que faz esse acompanhamento.”³⁵

O atendimento recebido pelo adolescente e sua família deve ser personalizado, levando em consideração sua realidade socioeconômica, seus objetivos futuros e no ambiente em que vive. Os orientadores do adolescente devem praticar todas as diligências necessárias

³³ MAIOR, Olympio Sotto. p. 379-380

³⁴ Lei do SINASE, art. 5º, III.

³⁵ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Meu filho recebeu liberdade assistida, e agora? Rio de Janeiro, 2019.

para que o adolescente seja inserido na escola, no mercado de trabalho, e que possua todos os meios para possibilitar o exercício de sua vida civil.

Após o início do cumprimento da LA, a equipe técnica do CREAS deve elaborar em até quinze dias do ingresso do adolescente no programa de atendimento um Plano Individual de Atendimento (PIA), que tem como objetivo acompanhar a evolução e mapear as metas do jovem e da equipe técnica, juntamente à família do socioeducando. Deve constar no PIA, dentre outras coisas, os resultados da avaliação interdisciplinar realizada pela equipe, os objetivos declarados pelo adolescente, a previsão de suas atividades escolares, de integração social e/ou de capacitação profissional.

Em até seis meses de acompanhamento junto ao CREAS, a equipe técnica responsável elaborará um relatório sobre a evolução do adolescente no cumprimento do plano individual. O relatório é essencial para a progressão ou substituição da medida socioeducativa, já que neste são considerados os objetivos traçados no PIA, bem como o parecer da equipe técnica sobre o desenvolvimento do adolescente.

1.2.2.3 SEMILIBERDADE (SL)

O regime de semiliberdade, conforme estabelecido no artigo 120 do ECA³⁶, pode ser aplicado desde o início ou como uma fase de transição para o meio aberto. Este regime representa uma forma de restrição temporária da liberdade do adolescente, mantendo-o afastado de sua família e comunidade de origem, embora preserve seu direito de locomoção, permitindo que saia do estabelecimento nos fins de semana. Portanto, os adolescentes têm autorização para participar de atividades externas sem a necessidade de aprovação judicial.

Além disso, a semiliberdade, devido à sua natureza restritiva da liberdade, deve sempre aderir aos princípios da brevidade e excepcionalidade. É fundamental destacar que a educação formal e a formação profissional são requisitos essenciais nesse contexto. No entanto, é importante notar que essa medida não possui uma duração predefinida; assim,

³⁶ Art. 120. O regime de semi-liberdade pode ser determinado desde o início, ou como forma de transição para o meio aberto, possibilitada a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial.

§ 1º São obrigatórias a escolarização e a profissionalização, devendo, sempre que possível, ser utilizados os recursos existentes na comunidade.

§ 2º A medida não comporta prazo determinado aplicando-se, no que couber, as disposições relativas à internação

quando aplicável, devem-se seguir as disposições relacionadas à internação, conforme previsto na legislação.

1.2.2.4 INTERNAÇÃO

A medida socioeducativa de internação representa a forma mais rigorosa de intervenção e deve ser reservada para os casos mais severos. Conforme estabelecido no artigo 121 do Estatuto da Criança e do Adolescente, a internação constitui uma modalidade de privação de liberdade. Esta medida está sujeita aos princípios da brevidade e da excepcionalidade, além de exigir o respeito pela condição peculiar de desenvolvimento do jovem, similarmente ao que ocorre na semiliberdade. Vejamos:

Art. 121. A internação constitui medida privativa da liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

§ 1º Será permitida a realização de atividades externas, a critério da equipe técnica da entidade, salvo expressa determinação judicial em contrário.

§ 2º A medida não comporta prazo determinado, devendo sua manutenção ser reavaliada, mediante decisão fundamentada, no máximo a cada seis meses.

§ 3º Em nenhuma hipótese o período máximo de internação excederá a três anos.

§ 4º Atingido o limite estabelecido no parágrafo anterior, o adolescente deverá ser liberado, colocado em regime de semi-liberdade ou de liberdade assistida.

§ 5º A liberação será compulsória aos vinte e um anos de idade.

§ 6º Em qualquer hipótese a desinternação será precedida de autorização judicial, ouvido o Ministério Público.

§ 7º A determinação judicial mencionada no § 1º poderá ser revista a qualquer tempo pela autoridade judiciária.³⁷

É importante ressaltar que, embora a medida de internação não tenha um prazo específico pré-definido, sua continuidade deve ser reavaliada periodicamente, com decisões justificadas sendo tomadas a cada seis meses. É crucial observar que, sob nenhuma circunstância, a duração da internação deve exceder o limite máximo de três anos. Ao alcançar esse limite, o adolescente deve ser liberado, e a MSE será extinta.

A internação definitiva é determinada pelo juiz por meio de uma decisão emitida no processo de conhecimento. Apesar de possuir em sua nomenclatura “prazo indeterminado”, a presente modalidade possui prazo máximo de 3 anos, conforme estipulado pelo Estatuto. Esse período é calculado considerando o tempo em que o adolescente permaneceu internado provisoriamente. Além disso, a medida é reavaliada a cada seis meses, como estipulado por uma decisão de reavaliação devidamente fundamentada.

³⁷ BRASIL, 1990.

Nesse contexto, a cada seis meses, a instituição responsável pela execução do programa de internação envia ao Juiz da execução um relatório técnico, acompanhado de pareceres sociais, psicológicos e pedagógicos. Após ser anexado aos autos, o relatório é submetido à avaliação do Ministério Público e da Defesa. Se aprovado, o adolescente é transferido para o regime de semiliberdade ou liberdade assistida. Entretanto, o juiz tem o poder de decidir pela continuidade da internação caso considere que as informações fornecidas pela equipe técnica não são suficientes para demonstrar o alcance dos objetivos da medida.

1.3 A LEI DO SINASE

Por muitos anos, a aplicação das medidas socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente não estava diretamente regulamentada por dispositivos legais, sendo, em vez disso, guiada por normas internas dos Tribunais de Justiça e pela prática cartorária. Diante desse cenário, foi promulgada a Lei nº 12.594/2012, também conhecida como Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), com o intuito de suprir a ausência de legislação específica, estabelecendo diretrizes específicas para a execução das medidas socioeducativas.

O SINASE é embasado por normativas nacionais, como a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, além de seguir diretrizes internacionais, como a Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil e as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade.³⁸

Portanto, nota-se que existem princípios orientadores para todas as medidas socioeducativas, tais como: respeito aos direitos humanos; compartilhamento de responsabilidades entre família, sociedade e Estado; reconhecimento do adolescente como sujeito de direitos e em processo de desenvolvimento; priorização absoluta; observância da legalidade; aplicação apenas em casos excepcionais e com brevidade; garantia da integridade e segurança; consideração das circunstâncias e gravidade do ato infracional; provisão de atendimento especializado para adolescentes com deficiência; descentralização político-

³⁸ ROSSATO, Luciano Alves. op. cit., p. 1022.

administrativa; promoção de uma gestão democrática e participativa; e, por fim, corresponsabilidade no financiamento das medidas socioeducativas.³⁹

O SINASE propõe a articulação entre os três níveis de governo para desenvolver iniciativas socioeducativas para adolescentes em conflito com a lei. Dessa maneira, cabe à União a responsabilidade pela formulação e implementação da política nacional, incluindo a elaboração do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo em cooperação com Estados e Municípios. Por sua vez, os Estados estabelecem e coordenam sistemas estaduais, desenvolvem planos próprios e oferecem programas de semiliberdade e internação. Por fim, os Municípios instituem sistemas municipais, elaboram seus próprios planos, mantêm programas de intervenção em meio aberto e compartilham obrigações financeiras com os demais entes federativos.

A Lei 12.594/12 determina que as organizações de acolhimento, sejam elas governamentais ou não, têm a responsabilidade de elaborar programas socioeducativos direcionados a crianças e adolescentes em conflito com a lei, de acordo com o art. 90 do ECA. Tais entidades devem registrar seus programas nos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, garantindo conformidade com critérios específicos para a renovação de autorização. Para as organizações não governamentais, é fundamental atender a requisitos como fornecer instalações apropriadas, apresentar planos em conformidade com a legislação e seguir as deliberações dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

Além disso, os responsáveis devem elaborar relatórios detalhados sobre a situação de cada criança ou adolescente acolhido, juntamente com sua família, para serem avaliados pela equipe técnica multidisciplinar, promover o contato com suas famílias e garantir o respeito aos direitos dos adolescentes durante a internação, conforme estipulado no art. 92 do ECA.⁴⁰

³⁹ Idem p. 1023

⁴⁰ Art. 92. As entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional deverão adotar os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009)

- I - preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009)
- II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009)
- III - atendimento personalizado e em pequenos grupos;
- IV - desenvolvimento de atividades em regime de co-educação;
- V - não desmembramento de grupos de irmãos;
- VI - evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;
- VII - participação na vida da comunidade local;
- VIII - preparação gradativa para o desligamento;
- IX - participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

Dessa forma, com o advento da Lei do Sinase, passa a integrar na legislação socioeducativa propriamente dita uma visão mais consistente de política pública.

1.3.1 EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

O cumprimento das medidas socioeducativas deve seguir não apenas as diretrizes do SINASE, mas também outros instrumentos legais, como a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente. Esses padrões legais visam garantir um processo justo e eficaz na reeducação e reintegração social dos adolescentes em conflito com a lei.

O Conselho Nacional de Justiça estabeleceu diretrizes para o tratamento de adolescentes em conflito com a lei, incluindo regras para internação provisória e medidas socioeducativas, por meio da Resolução 165/2012.⁴¹ Essa resolução exige uma ordem escrita da autoridade judiciária para a internação ou semiliberdade, assim como uma guia de execução individualizada para cada adolescente.⁴² Após a sentença, um órgão designado indicará a unidade para cumprir a medida e iniciará o processo de execução.

As medidas de advertência e obrigação de reparar o dano, quando aplicadas de forma individual, são integradas ao processo de conhecimento, sem a necessidade de um processo de execução separado. Nessas situações, não é emitida uma guia de execução, ficando a supervisão do cumprimento das medidas a cargo da própria vara em que tramitou o processo de conhecimento. Por outro lado, para as medidas socioeducativas em meio fechado (semiliberdade e internação), é obrigatória a emissão de uma guia de execução. O juízo encarregado da execução envia uma comunicação oficial à instituição de assistência responsável pelo monitoramento da medida socioeducativa, solicitando a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA). Após sua elaboração, o PIA é enviado ao tribunal de execução e incluído nos registros do processo, passando pelo Ministério Público e pela Defesa, para juntarem suas manifestações antes de ser analisado e considerado pelo magistrado.

⁴¹ BRASIL, Resolução nº 165 de 16/11/2012, Dispõe sobre normas gerais para o atendimento, pelo Poder Judiciário, ao adolescente em conflito com a lei no âmbito na internação provisória e do cumprimento das medidas socioeducativas. Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1640> >. Acesso em: 01 de maio de 2024

⁴² ROSSATO, Luciano Alves et al. op. cit., p. 1033.

1.3.2 UNIFICAÇÃO, SUBSTITUIÇÃO E EXTINÇÃO

Em casos nos quais uma segunda medida socioeducativa seja aplicada ao adolescente enquanto ele está em cumprimento de outra, as MSEs serão unificadas e cumpridas ao mesmo tempo, se possível. O artigo 45 do SINASE define algumas diretrizes cruciais sobre a unificação de medidas socioeducativas. Isso abrange a limitação da autoridade judicial em aplicar uma nova medida de internação com base em atos infracionais anteriores:

Art. 45. Se, no transcurso da execução, sobrevier sentença de aplicação de nova medida, a autoridade judiciária procederá à unificação, ouvidos, previamente, o Ministério Público e o defensor, no prazo de 3 (três) dias sucessivos, decidindo-se em igual prazo.

§ 1º É vedado à autoridade judiciária determinar reinício de cumprimento de medida socioeducativa, ou deixar de considerar os prazos máximos, e de liberação compulsória previstos na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), excetuada a hipótese de medida aplicada por ato infracional praticado durante a execução.

§ 2º É vedado à autoridade judiciária aplicar nova medida de internação, por atos infracionais praticados anteriormente, a adolescente que já tenha concluído cumprimento de medida socioeducativa dessa natureza, ou que tenha sido transferido para cumprimento de medida menos rigorosa, sendo tais atos absorvidos por aqueles aos quais se impôs a medida socioeducativa extrema.⁴³

Outra disposição relevante presente no SINASE trata da substituição das medidas socioeducativas, que pode ocorrer de duas formas: a progressão de regime, que envolve a substituição da medida por uma menos rigorosa, ou a regressão, substituindo-a por uma mais rigorosa, o que é permitido apenas em situações excepcionais, justificado por parecer técnico e seguindo o devido processo legal.

Ademais, de acordo com o SINASE, os profissionais das instituições de atendimento devem enviar um relatório técnico ao tribunal de execução dentro de seis meses após o início da execução da medida socioeducativa ou da decisão de mantê-la. Após análise do Ministério Público e da Defesa, inicia-se o processo de reavaliação da medida. No caso de internação, o prazo para reavaliação começa a partir da detenção do adolescente, considerando os períodos de internação provisória, conforme o art. 14 da Resolução 164/2012 do CNJ.

Além disso, a reavaliação das medidas socioeducativas de liberdade assistida, semiliberdade e internação deve ocorrer a cada seis meses, podendo a autoridade judiciária, se necessário, marcar uma audiência em até dez dias, conforme estabelecido pelo artigo 42 da Lei 12.594/2012⁴⁴. A mesma lei permite que as medidas de meio aberto ou privação de

⁴³ BRASIL, 2012.

⁴⁴ Art. 42. As medidas socioeducativas de liberdade assistida, de semiliberdade e de internação deverão ser reavaliadas no máximo a cada 6 (seis) meses, podendo a autoridade judiciária, se necessário, designar audiência,

liberdade, assim como o plano individual correspondente, sejam reavaliados a qualquer momento, desde que haja justificativas em conformidade com os critérios listados no artigo 43 da mesma lei.

Por fim, a extinção das medidas socioeducativas se dá nas hipóteses elencadas no art. 46 da Lei do SINASE. Elas são: (i) pela morte do adolescente; (ii) pela realização de sua finalidade; (iii) pela aplicação de pena privativa de liberdade, a ser cumprida em regime fechado ou semiaberto, em execução provisória ou definitiva; (iv) pela condição de doença grave, que torne o adolescente incapaz de submeter-se ao cumprimento da medida; e (v) nas demais hipóteses previstas em lei.

CAPÍTULO II

A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

2 ASSISTÊNCIA SOCIAL

Segundo Behring e Boschetti (2007), é impossível determinar com exatidão o momento histórico do surgimento das políticas sociais. O tratamento das adversidades relacionadas à questão social começou a receber atenção após as repercussões da Revolução Industrial, porém, foi durante a expansão capitalista, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, que houve uma significativa expansão dessas políticas.

Ao longo dos séculos, as únicas formas de suporte às populações mais vulneráveis eram fornecidas pela filantropia e pelas instituições religiosas. No entanto, a caridade católica

no prazo máximo de 10 (dez) dias, cientificando o defensor, o Ministério Público, a direção do programa de atendimento, o adolescente e seus pais ou responsável.

§ 1º A audiência será instruída com o relatório da equipe técnica do programa de atendimento sobre a evolução do plano de que trata o art. 52 desta Lei e com qualquer outro parecer técnico requerido pelas partes e deferido pela autoridade judiciária.

§ 2º A gravidade do ato infracional, os antecedentes e o tempo de duração da medida não são fatores que, por si, justifiquem a não substituição da medida por outra menos grave.

§ 3º Considera-se mais grave a internação, em relação a todas as demais medidas, e mais grave a semiliberdade, em relação às medidas de meio aberto.

quase sempre tinha um viés assistencialista, ou seja, era realizada por meio de doações ou favores. O assistencialismo é a negação da efetivação de direitos que são assegurados.⁴⁵

No Brasil, essas intervenções sociais eram conduzidas predominantemente por confrarias religiosas, sociedades de socorro mútuo e pelas Santas Casas de Misericórdia. Assim, foram estabelecidas práticas de suporte mediadas por vínculos assistencialistas no Brasil, caracterizadas por uma ampla fragmentação e direcionadas prioritariamente a grupos percebidos como mais vulneráveis, como idosos, enfermos e crianças.

Nesta senda, é importante diferenciar o assistencialismo da assistência. De acordo com Villanueva, *et al.* (2016), enquanto o assistencialismo é uma ferramenta política, que concede o acesso a um bem através de uma benesse, com um sujeito e um sujeitado, sendo o sujeitado um “devedor” ao favor do sujeito⁴⁶, a assistência é:

“No campo das relações sociais, assistência – ou ajuda mútua – decorre da solidariedade social, que é distinta da filantropia. No campo governamental, é política pública de proteção ou de seguridade social. A assistência não é uma política neoliberal, mas social. A assistência, como função governamental, pressupõe o acesso a um bem, de forma não contributiva, ou através de contribuição indireta, pela alocação de recursos governamentais, advindos de taxas ou impostos, que podem ser redistribuídos para atender a uma necessidade coletiva considerada prioritária, para garantir condições de vida e de direitos a todos os cidadãos, ou a um segmento deles.”⁴⁷

A política de assistência social tem sido historicamente percebida como uma medida de resposta à extrema pobreza. Embora a pobreza seja um fenômeno antigo, sua expansão é particularmente notória na sociedade capitalista, associada ao desenvolvimento do capital.⁴⁸

No pós-segunda guerra, ganha espaço a ideia de um Estado de Bem Estar Social, que deve intervir de maneira mais incisiva nas relações econômicas e sociais, inclusive garantindo a criação de políticas sociais visando diminuir a desigualdade social entre os cidadãos.

Nesse contexto de surgimento e expansão, destaca-se o entendimento de que as políticas sociais são as políticas públicas voltadas para a oferta de bens e serviços básicos à população, compreendendo as áreas da educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados.⁴⁹

⁴⁵ CRESS 7ª Região. Você sabe a diferença entre assistência e assistencialismo? 2018. Disponível em: <https://www.cressrj.org.br/noticias/voce-sabe-a-diferenca-entre-assistencia-e-assistencialismo/>

⁴⁶ Villanueva, 2016. p. 166

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ PARREIRA, 2015. p. 16.

⁴⁹ Rossini, Rotta, Borkovski. 2019. p. 7.

A assistência social, dessa forma, tem como fim garantir a sobrevivência minimamente digna da população em situação de vulnerabilidade, com ações e políticas públicas que podem auxiliar na ascensão social dos que mais precisam.

2.1 POLÍTICA SOCIAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL – 1930 ATÉ 1998

A abordagem do Estado brasileiro em relação à pobreza até os anos 1930 reflete uma visão que pode ser caracterizada predominantemente como punitiva e moralista. As políticas públicas da época eram orientadas pelo entendimento de que a pobreza resultava de deficiências individuais, como a falta de moralidade ou a incapacidade de trabalhar. Assim, o papel do Estado se concentrava mais em fiscalizar e corrigir os comportamentos, do que em fornecer suporte ou criar oportunidades para superação da pobreza.

Este enquadramento da pobreza como um problema de ordem pessoal estava alinhado com práticas sanitárias que visavam “limpar” as áreas urbanas dos elementos considerados indesejáveis, que frequentemente incluíam os pobres, os doentes e os desempregados. Sob essa perspectiva, a pobreza era vista como uma ameaça à ordem pública e à saúde da população em geral.

Paralelamente, a filantropia e a assistência social emergiam como respostas complementares, mas ainda permeadas pela lógica de dependência e caridade. As iniciativas de apoio aos menos favorecidos eram majoritariamente lideradas por organizações religiosas, que, inspiradas pelos princípios morais do cristianismo, viam na caridade uma forma de exercício da benevolência e da moralidade.

Essa abordagem começou a mudar gradualmente com a crescente industrialização e as transformações sociais subsequentes, que levaram a uma nova percepção sobre as responsabilidades do Estado em relação à garantia de direitos básicos e à promoção de uma sociedade mais justa e equitativa.

A primeira legislação sobre assistência foi implementada pelo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) em 1938, uma entidade colaborativa do Ministério de Educação e Saúde (MÊS). O Estado não apenas fomentou a filantropia, mas também começou a regulamentá-la através do CNSS, analisando a aptidão das organizações civis para receberem apoios destinados ao socorro da população. Assim, continuava a prestar atenção aos menos favorecidos, mas sem estabelecer uma política pública consolidada, ficando atrás dos avanços

em direitos trabalhistas e benefícios previdenciários, que eram limitados a determinadas categorias profissionais.

Em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), a primeira instituição nacional de assistência social, com fins de assistir as famílias dos combatentes da Segunda Guerra Mundial. No pós-guerra, a LBA direcionou seu trabalho a assistência de mães e crianças em situação de vulnerabilidade econômica.

Assim, a abordagem ao problema da pobreza passou a evoluir para métodos mais fundamentados, como programas específicos de combate à pobreza, embora continuasse a valorizar ações de benevolência. As políticas de assistência social foram ampliadas para abranger idosos, crianças, adolescentes e outros grupos vulneráveis e carentes. Com esse desenvolvimento, a percepção sobre aqueles que não conseguiam se sustentar por meio do trabalho mudou: passaram a ser vistos como “indivíduos necessitados”, e tornaram-se o foco dessas políticas que os consideram dependentes. Essa nova orientação permitiu uma abordagem mais inclusiva e menos estigmatizante, reconhecendo a necessidade de suporte estatal para garantir direitos básicos e promover uma integração social mais efetiva.

O golpe militar de 1964 interrompeu a ordem democrática e eliminou a participação popular nas decisões políticas. Para manter o controle e reduzir a mobilização social, o regime militar priorizou o investimento em programas de benefícios sociais. Em 1966, surgiu o Instituto Nacional de Previdência Social, consolidando a gestão do sistema previdenciário sob o controle estatal.⁵⁰

O mandato do Presidente João Figueiredo, findo em 1984, marcou o fim da ditadura militar no Brasil. Com o fim do regime, o país viu o ressurgimento do sistema pluripartidário e a restauração das eleições diretas para governadores estaduais e federais. Subsequentemente, José Sarney assumiu a presidência inaugurando a era da Nova República, sob o lema “Tudo pelo Social”. Paralelamente, seguindo uma tendência observada em toda a América Latina, os esforços se concentraram no desenvolvimento de políticas neoliberais.⁵¹

Em um contexto de crise na ordem econômica mundial, caracterizado por diminuições e perdas no campo dos direitos, o Brasil, em 1988, incluiu a assistência social na Constituição como parte da Seguridade Social. Esse marco representou um avanço significativo na

⁵⁰ Ibidem, p. 164

⁵¹ Ibidem.

concepção de políticas públicas, inaugurando uma nova era de direitos, universalização dos acessos e responsabilidade estatal.⁵²

2.2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO TRIPÉ DA SEGURIDADE SOCIAL COM O ADVENTO DA CRFB/88

O termo seguridade social refere-se a um conjunto de direitos destinados a garantir que os cidadãos tenham acesso a recursos, serviços e bens essenciais para a sua sobrevivência e bem-estar. O objetivo é reduzir e prevenir situações de risco e vulnerabilidade social, assegurando a dignidade humana, que é um direito fundamental. Este conceito envolve a intervenção do Estado no enfrentamento das questões sociais por meio de políticas públicas, visando promover a justiça social e a igualdade. A seguridade social é prevista no art. 194 da CRFB/88, e por meio dela, o governo busca proteger seus cidadãos contra adversidades econômicas e sociais, proporcionando uma rede de segurança que inclui previdência social, assistência social e saúde pública:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.⁵³

A inclusão da assistência social no âmbito da seguridade social destaca seu caráter de política de proteção social, demonstrando sua articulação com outras políticas sociais para garantir direitos e condições de vida dignas aos que mais precisam.

A assistência social é uma política de seguridade social não contributiva e de responsabilidade do Estado, cujo objetivo é assegurar a sobrevivência, o acolhimento e a integração familiar e comunitária de indivíduos, famílias e grupos sociais. Este objetivo é alcançado por meio de programas, projetos, serviços e benefícios de proteção social, organizados em dois níveis: proteção básica e proteção especial, que serão abordados mais a frente.

A Constituição Federal de 1988 foi além da mera inclusão da assistência social no tripé da seguridade social. Ela estabelece a política de assistência social como um direito dos cidadãos e um dever do Estado, garantindo também a gratuidade dos serviços prestados para aqueles que dela necessita. O art. 203 da Constituição Federal explicita os objetivos da

⁵² PARREIRA. 2015. p. 128.

⁵³ BRASIL, 1988

assistência social, sublinhando as políticas voltadas exclusivamente para indivíduos em situações extremas de hipossuficiência:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.
- VI – a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)⁵⁴

Para mais, o art. 204 da Carta Magna determina que as ações estatais na área de assistência social serão financiadas com recursos do orçamento da seguridade social, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
- II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.⁵⁵

2.3 LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – LOAS

Cinco anos após a promulgação da Constituição Cidadã, foi promulgada em dezembro de 1993 a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que confere as bases para a efetivação da política de Assistência Social, um processo difícil de incorporação pela sociedade brasileira e pelos organismos governamentais.⁵⁶

A promulgação da LOAS representou um marco histórico na luta pela efetivação da Política de Assistência Social. A mobilização e participação da sociedade civil foram essenciais na construção da Assistência Social como uma política pública no Brasil, definindo marcos importantes em experiências de gestão pública que começaram a se consolidar a partir

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ KOGA, op cit.

da promulgação da LOAS. Além disso, foram realizadas pesquisas e reflexões significativas sobre os limites e possibilidades do regime de Assistência Social no país.

A priori da LOAS, não haviam definições claras e explícitas dos objetivos, princípios e diretrizes da assistência social no Brasil. Os artigos 2º, 4º e 5º atuam de forma a suprir essa lacuna, sublinhando:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I – a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II – a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III – a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II – universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Assim, foi estabelecido por lei um modelo de gestão descentralizada da Política de Assistência Social, que se baseia na criação dos seguintes mecanismos nas três esferas de governo (nacional, estadual e municipal): Conselho de Assistência Social (composto por representantes do governo, sociedade civil e usuários), Fundo de Assistência Social e Plano de Assistência Social. A efetivação dos mecanismos de gestão e participação ocorreu de formas

diferentes no território nacional, dependendo dos graus de mobilização dos municípios e unidades federativas.⁵⁷

2.4 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi elaborada em 2004 para estabelecer parâmetros para a implementação das ações de assistência social no Brasil. A política retoma os princípios da Lei Orgânica da Assistência Social e incorpora novas categorias em consonância com a legislação vigente.

A PNAS deve assegurar, como política de proteção, três tipos de segurança: sobrevivência, acolhimento e convívio. A segurança de sobrevivência está relacionada a benefícios como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e benefícios eventuais que permitem a manutenção dos indivíduos. A segurança de acolhimento está associada ao fornecimento de necessidades básicas, como alimentação, moradia e vestuário. Já a segurança de convívio refere-se à construção e fortalecimento de laços familiares e comunitários.⁵⁸

A operacionalização do serviço socioassistencial é definida pela política nacional através de dois níveis de proteção: básica e especial.

A proteção social básica destina-se à população em situação de vulnerabilidade social e tem como objetivo prevenir situações de risco social, reforçando os vínculos sociais e comunitários. Os serviços de proteção básica têm a família como unidade de referência e oferecem serviços locais que promovem a socialização e acolhimento de famílias cujos vínculos não foram rompidos, além de fomentar a integração ao mercado de trabalho. Esses serviços incluem programas e benefícios como o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

As ações de proteção social básica são de responsabilidade dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), conhecidos como a “porta de entrada” dos serviços e programas de atenção básica. Esses centros são unidades públicas estatais de base territorial, que executam, organizam e coordenam os serviços de proteção social básica, atuando com as famílias no contexto comunitário. Esses serviços tem uma natureza preventiva, ou seja, são direcionados à prevenção e reparação da vulnerabilidade social.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ BRASIL, 2004. P. 31-32

A PNAS estabelece que a proteção social básica é voltada à prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Ademais, “*destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência).*”⁵⁹

Parte das ações de proteção básica inclui o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), programas de inclusão produtiva, projetos de enfrentamento à pobreza, programas de incentivo ao protagonismo juvenil, fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, centros de convivência para idosos e centros de educação para o trabalho de jovens e adultos, entre outros.

A proteção social especial, por sua vez, é destinada ao atendimento de indivíduos em situação de violação de direitos, e portanto, a natureza dos serviços prestados é protetiva. O público-alvo geralmente inclui pessoas que sofreram maus-tratos físicos ou psicológicos, abandono, abusos, pessoas em situação de rua e aquelas em medidas socioeducativas. A proteção social especial atua na fragilidade ou ausência de vínculos afetivos. A coordenação e execução desses serviços são de responsabilidade dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).⁶⁰

A proteção social especial deve priorizar a reestruturação dos serviços de abrigamento para indivíduos que, por diversos motivos, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias, adaptando-se às novas modalidades de atendimento.

Os serviços de proteção social especial são destinados, por exemplo, a crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência e pessoas em situação de rua que tiveram seus direitos violados ou ameaçados, e cuja convivência com a família de origem seja considerada prejudicial à sua proteção e desenvolvimento. No caso da população em situação de rua, a proteção social especial prioriza serviços que permitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para que essas pessoas adquiram referências na sociedade brasileira como sujeitos de direito.⁶¹

⁵⁹ Idem, p. 33

⁶⁰ BRASIL, 2004, p. 37

⁶¹ Ibidem.

A proteção social especial é uma modalidade de atendimento assistencial voltada para famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, devido a ocorrências como abandono, maus-tratos físicos ou psicológicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, trabalho infantil, entre outras.⁶²

Em suma, o CREAS é o equipamento indicado para a prestação de serviços que exigem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Além disso, incluem encaminhamentos monitorados, apoios e processos que garantam qualidade na atenção protetiva e eficácia na reinserção desejada.

O PNAS divide a proteção social especial em duas subcategorias: a proteção social especial de média complexidade e a proteção social especial de alta complexidade.

São considerados serviços de média complexidade aqueles que atendem famílias e indivíduos com direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Esses serviços exigem maior estruturação técnico-operacional e uma atenção especializada e mais individualizada, incluindo acompanhamento sistemático e monitorado. Um exemplo de proteção especial de média complexidade é a execução das medidas socioeducativas em meio aberto (Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida). Visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário, a execução dessas medidas é uma das responsabilidades dos CREAS.

Já os serviços de proteção social especial de alta complexidade são destinados a garantir proteção integral, incluindo moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos sem referência ou em situação de ameaça, que necessitam ser retirados de seu núcleo familiar ou comunitário. Dentro do contexto da socioeducação, entram as medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e definitiva).

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília, recomendou a criação de um Sistema Único de Assistência Social para efetivar a assistência como política pública. Em 2005, foi criada a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), que estabeleceu as bases para a implementação desse sistema, inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS). A NOB/SUAS busca consolidar a PNAS ao organizar ações descentralizadas e participativas na política de assistência. Antes da criação do SUAS, os

⁶² Ibidem.

serviços de assistência eram fragmentados e diversos. Com o novo sistema, foi possível padronizar, normatizar e organizar esses serviços, levando em consideração as diferenças locais.

Tanto a política quanto o SUAS apresentaram avanços e inovações na gestão da assistência social. A Política Nacional de Assistência Social se articula com o Sistema Único de Assistência Social em eixos inovadores, caracterizados pelos seguintes aspectos: a matricialidade sócio-familiar, a territorialização como base para a descentralização político-administrativa, o financiamento nas três esferas de governo, uma nova relação entre Estado e sociedade civil, o controle social, a participação social, a qualificação dos recursos humanos, o monitoramento e avaliação, e novos conceitos de vigilância, proteção social e defesa social.⁶³

A descentralização político-administrativa do SUAS envolve a operacionalização nos municípios, com responsabilidades e competências distribuídas entre as três esferas de governo. Essa descentralização se baseia na territorialização, que estabelece prioridades locais. A implantação dos centros de referência (CRAS) considera a territorialização dos municípios, oferecendo serviços próximos aos cidadãos. A quantidade e as características operacionais dos CRAS são definidas pelo porte e particularidades sociais dos municípios.

A PNAS também aborda a descentralização no financiamento, implementando o cofinanciamento nas três esferas governamentais. Com a ofensiva neoliberal, há uma setorialização das ações, em que cada município atua de acordo com suas possibilidades, baseando-se em seu rendimento e não em suas necessidades. O repasse de financiamento não ocorre de forma equitativa, o que resulta na responsabilização dos municípios pela manutenção dos serviços.⁶⁴

A participação da sociedade civil na execução de programas e no controle das políticas sociais é prevista na Constituição Federal de 1988, no art. 204.

O controle social é um dos principais mecanismos para garantir os direitos e a participação da sociedade civil nas políticas sociais. No entanto, este controle ainda é marcado pela cooptação e por ser um espaço pouco reconhecido pela sociedade para fiscalizar e assegurar seus direitos.

⁶³ BRASIL, 2004, p. 40

⁶⁴ BRASIL, 2004, p. 43

Segundo Mota (2008), ao eleger a matricialidade sócio-familiar como eixo estruturante, a PNAS busca posicionar a família como o espaço primário de proteção e socialização dos indivíduos. A família é entendida não apenas como um grupo de pessoas unidas por laços sanguíneos, mas também por laços afetivos e de cooperação. Esse conceito foi ampliado para refletir as mudanças nas estruturas sociais contemporâneas.

A materialização da assistência enfatiza a centralidade da família nas ações socioassistenciais, responsabilizando-a pela situação do indivíduo e aliviando o Estado de seu compromisso em prover suporte:

A centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da Política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal.⁶⁵

Dessa forma, a política de assistência social reforça medidas conservadoras que priorizam o retorno à família, em detrimento das garantias de direitos, ao afastar o Estado de seu papel como principal provedor. Assim, em um contexto de redução do Estado e fragmentação de direitos, a Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social foram criados. Isso resulta em grandes impactos nas ações de assistência social e traz consequências significativas para as populações atendidas.

2.5 O ENCONTRO DA SOCIOEDUCAÇÃO COM A ASSISTÊNCIA SOCIAL

A PNAS e a NOB/SUAS, por serem as normas responsáveis pela operacionalização da Assistência Social por todo o território nacional, possuem em seu corpo algumas menções à socioeducação.

Ao analisar as leis infanto-juvenis, percebe-se que, em contrapartida às medidas socioeducativas em meio fechado, as medidas socioeducativas em meio aberto não têm sua execução detalhadamente definida pela norma. O ECA, em seu art. 90, incube a responsabilidade de manutenção das próprias unidades, de planejamento e execução de programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e adolescentes às "entidades de atendimento".⁶⁶ No entanto, em nenhum momento essa entidade é caracterizada ou indicada. Na mesma senda, a Lei do SINASE não determina com precisão o que seria uma

⁶⁵ Idem, p.14.

⁶⁶ Brasil, 1990.

"entidade de atendimento". Dessa forma, apesar dessa evolução normativa representada pelo SINASE, sua implementação prática ainda é marcada por ambiguidades e indefinições.

O ECA e outras legislações, incluindo o próprio SINASE, frequentemente misturam as medidas socioeducativas com programas de natureza protetiva, gerando uma área de incerteza quanto ao verdadeiro caráter das ações rotuladas como "socioeducativas". Essa ambiguidade se manifesta na coexistência de programas com uma natureza predominantemente punitiva e outros essencialmente protetivos sob a mesma designação operacional.

A única normativa de cunho nacional que possui indicação da entidade de atendimento responsável pela execução das medidas socioeducativas em meio aberto é a PNAS. Ela indica que o CREAS, o órgão competente para oferecer atendimento de média complexidade, é o responsável pelo atendimento dos jovens em cumprimento de medidas socioeducativas.⁶⁷

Entretanto, pode-se afirmar que tanto a PNAS quanto NOB/SUAS tratam o CREAS de maneira genérica. Isso ocorre porque o último documento não diferencia as ofertas de proteção social especial entre média e alta complexidade e não atribui ao CREAS a centralidade necessária como unidade pública estatal de referência para situações de violação de direitos. Portanto, essa abordagem é mais um fator que contribui para a possível fragilidade da identidade do trabalho socioeducativo desenvolvido no CREAS e seu papel dentro do SUAS.⁶⁸

A origem do CREAS dá-se a partir do processo de adequação dos Serviços ou Centros de Referência criados para desenvolver o Programa Sentinela, programa instituído no âmbito da assistência social, para atender crianças e adolescentes vítimas da violência, abuso e exploração sexual. Pode-se depreender que esta dupla atribuição do programa exigia conciliar a atenção direta às vítimas da violência infanto-juvenil e suas famílias à responsabilidade por construir e implementar uma estratégia política de ação no enfrentamento e na prevenção de toda e qualquer forma de violência a este segmento social.⁶⁹

Enquanto a competência para a criação, desenvolvimento e manutenção dos programas para a execução das MSEs de Internação e de Semiliberdade é estadual, a competência para a realização das mesmas tarefas nas MSEs de meio aberto é municipal. Nisso, surge uma

⁶⁷ PNAS, 2004. p 39.

⁶⁸ NERY, 2013. p. 18-27

⁶⁹ NERY, 2013. p. 22.

problemática: o Brasil é um país de dimensões continentais, com 5.570 municípios. A existência de pelo menos um CREAS por município é infactível, quando levamos em consideração que muitos destes não possuem demanda ou financiamento suficientes que justifiquem a criação de um centro especializado para a população.

Outrossim, a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais designa os CREAS como exclusivos para o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de LA e PSC. No entanto, como mencionado antes, a Lei do SINASE é muito abrangente e não estabelece uma política específica, permitindo abordagens diversificadas de acordo com o modelo adotado pelo município.⁷⁰

Quanto à municipalização dos atendimentos socioeducativos em meio aberto, é central destacar que a fonte do cofinanciamento dessas políticas públicas é advinda do orçamento municipal direcionado à assistência social especializada, bem como de repasses da União.⁷¹ Já o financiamento das demais medidas socioeducativas em meio fechado, além de também contarem com os repasses financeiros da União, dependem do orçamento estadual direcionado ao sistema socioeducativo.⁷²

Portanto, a análise da divisão das responsabilidades na execução de MSEs é essencial para um bom entendimento dos desafios para a implementação da liberdade assistida.

CAPÍTULO III

OS PROBLEMAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA LIBERDADE ASSISTIDA

3.1 O PAPEL DO DIREITO NA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

Em seu trabalho “O direito nas políticas públicas”, Diogo Coutinho analisa o papel do Direito nas políticas públicas. Nele, o autor explora as complexidades de estudar as interações entre o direito e as políticas públicas no Brasil, destacando desafios conceituais, semânticos, metodológicos, teóricos e práticos.

⁷⁰ SNAS, 2018. p. 12-19

⁷¹ SUAS, 2005. Arts. 53 e 55. SINASE, 2012. Art. 5º.

⁷² SINASE, 2012. art. 4ª, X

Considerando essas complexidades, o autor percebe desafios dentro da pesquisa nesse campo, como – por exemplos – se há a possibilidade de pensar em uma teoria jurídica das políticas públicas; se as relações entre direito e políticas públicas podem ser observadas empiricamente; quais critérios metodológicos podem ser empregados para descrever os papéis desempenhados pelo direito nas políticas públicas e qual a acepção da palavra “direito” no contexto das políticas públicas.

Coutinho (2013) não pretende responder às indagações de forma definitiva, mas sim desenhar de forma inaugural uma estrutura de análise pela qual o papel do direito nas políticas públicas pode ser enxergado com maior clareza.

Por trás disso está a suposição de que se de fato é possível observar e compreender os papéis do direito nas políticas públicas, seria também possível, em tese, aperfeiçoá-las desde uma perspectiva jurídica. A perspectiva adotada é, por isso, funcional – no sentido específico de que busca estudar e questionar as funções desempenhadas pelo direito. Outro ponto de partida é a suposição de que se é possível desdobrar políticas públicas em um emaranhado de normas, processos e arranjos institucionais mediados pelo direito, também é possível observar o direito nas políticas públicas sem dissecá-lo, isto é, enxergando-o como um elemento intrínseco, como um componente central de tais políticas. (COUTINHO, 2013)

Durante a segunda metade do século XX, especialmente a partir dos anos 1970, houve uma mudança global nas funções do Estado e no papel do direito. Coutinho discute como o direito público passou a focar menos na implementação de políticas públicas bem-estaristas e mais na promoção de eficiência econômica e na regulação de mercados. A abordagem neoliberal reduziu significativamente os papéis do Estado como implementador de políticas públicas, deslocando a função do direito para mais um papel de garantidor de segurança e previsibilidade para agentes econômicos. Esta mudança foi acompanhada por uma crítica crescente acerca de sua ineficácia em responder a crises sociais e econômicas.

Coutinho sugere que é necessário reformular o direito administrativo para que este possa desempenhar um papel eficaz na coordenação e na implementação de políticas públicas. Isso inclui redefinir as relações entre Estado, mercado e sociedade, e ajustar o arcabouço jurídico para permitir maior flexibilidade e capacidade de resposta às demandas sociais contemporâneas. Isso pois o direito administrativo brasileiro, influenciado pelo liberalismo, mostra-se muitas vezes inadequado para enfrentar as necessidades de políticas públicas orientadas para o desenvolvimento social e a inovação.

Ademais, Coutinho afirma que as questões de eficácia, efetividade e vinculação dos direitos sociais e das normas programáticas em relação a legisladores, juízes e autoridades públicas mobilizam os constitucionalistas brasileiros, mas que suas abordagens não almejam enfrentar as políticas públicas desde uma perspectiva interna.

Isto é (*uma perspectiva interna*), preocupada com os processos de mediação jurídica que sua gestão demanda. Dito de outra forma, embora os principais autores brasileiros reconheçam sua importância na efetivação de direitos econômicos, sociais e culturais, não tem sido objetivo de sua agenda acadêmica fazer estudos voltados à compreensão e ao aperfeiçoamento de engrenagens jurídicas dessas políticas públicas como um capítulo do tema da efetividade dos direitos. (COUTINHO, 2013)

O autor escolhe, portanto, explorar os potenciais papéis do direito no desenvolvimento, implementação e administração de políticas públicas, tanto na administração pública direta quanto indireta. Ele parte da ideia de que um entendimento aprofundado desses papéis pode permitir aos juristas contribuir significativamente para o aprimoramento dessas políticas, tornando os direitos mais efetivos e eficazes. Para isso, propõe e descreve alguns papéis e tarefas para o direito e seus operadores no campo das políticas públicas.

Do ponto de vista de uma agenda relevante (a despeito de incipiente) de pesquisas no Brasil, tão ou mais importante que traduzir políticas públicas para a linguagem técnica ou para o jargão do direito é compreender os diferentes modos pelos quais ele nelas se manifesta, identificando e compreendendo seus papéis. Dito de forma sintética, tão importante quanto dizer o que o direito *é* é compreender o que ele faz, o que requer uma abordagem ou método de investigação minimamente adaptados à complexidade dessa empreitada empírica. (COUTINHO, 2013)

As medidas socioeducativas dependem de políticas públicas para cumprir seu papel educacional e ressocializador. Independentemente da modalidade da MSE, seja ela em meio aberto ou fechado, os equipamentos socioeducativos necessitam de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento do adolescente em conflito com a lei. Isso se manifesta nos programas educacionais promovidos pelas unidades de internação – que promovem passeios culturais, concursos literários e de redação, campeonatos esportivos, etc. – e nos programas de integração dos CREAS com o cumprimento da LA e PSC – que promovem a matrícula escolar dos adolescentes, a inserção em programas do tipo jovem aprendiz, e a integração familiar no processo socioeducativo.

Portanto, vamos analisar, a seguir, os conceitos elaborados por Coutinho (2013) e a aplicabilidade destes na socioeducação, levando em consideração o papel do Direito na elaboração de políticas públicas.

3.2.1 Objetivos

De acordo com Coutinho, os objetivos das políticas públicas podem ser vistos por dois ângulos. Inicialmente, como fatos estabelecidos, ou seja, como resultados de decisões políticas sobre as quais o direito ou o jurista possuem pouco ou nenhum controle. Ademais, podem ser vistos também como a fonte definidora dos próprios fins.

Reconhecendo a capacidade do ordenamento jurídico de formalizar metas e indicar os objetivos das políticas públicas, o direito deve ser entendido como diretriz normativa que delimita o que deve ser perseguido em termos de ação por parte do governo. Nessa senda, o direito mostra quais são os propósitos que devem ser atingidos por meio das políticas públicas, já normatizados dentro do ordenamento jurídico. São exemplos as normas constitucionais de eficácia limitada definidoras de princípios programáticos, pois estabelecem objetivos a serem desenvolvidos pelo Estado – não diz como o Estado deverá agir, mas o fim a ser atingido.

A PSC tem como objetivo a realização de atividades voluntárias de benefício comum, por um período máximo de seis meses, em entidades de assistência social, hospitais, escolas e outros locais semelhantes, além de participação em programas comunitários ou governamentais, conforme o art. 117 do ECA.⁷³ Esses serviços prestados auxiliam na integração entre o adolescente e o mercado de trabalho.

A LA tem seus objetivos traçados no art. 118 do ECA. O dispositivo estabelece que os objetivos da medida são acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente em conflito com a lei.⁷⁴ Para mais, tem como objetivo a inserção do adolescente na escola e no mercado de trabalho.

A Semiliberdade tem como objetivo a escolarização e a profissionalização, possibilitando que essas sejam realizadas independentemente de autorização judicial.⁷⁵

⁷³ Art. 117. A prestação de serviços comunitários consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais.

⁷⁴ Art. 118. A liberdade assistida será adotada sempre que se afigurar a medida mais adequada para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente.

Também objetivam um maior controle do adolescente infrator, tendo em vista que a principal característica desta MSE é o regime misto entre a privação e a liberdade.

Por fim, a Internação, por ser a medida mais gravosa, deve ser excepcional e respeitar a condição da pessoa em desenvolvimento. O ECA não elenca os objetivos específicos da internação, mas pode-se deduzir que são, assim como o de todas as outras, os princípios da socioeducação. A MSE de internação tem como micro-objetivos a represália e o isolamento do indivíduo desviante da sociedade, por meio da privação de liberdade.

Outrossim, o primeiro artigo da Lei do SINASE norteia quais os objetivos devem ser alcançados em matéria de socioeducação:

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

(...)

§ 2º Entendem-se por medidas socioeducativas as previstas no art. 112 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), as quais têm por objetivos:

I – a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;

II – a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e

III – a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei. (destaques nossos)⁷⁶

Assim, podemos aferir que a responsabilização e a integração social do adolescente, bem como a desaprovação da conduta infracional praticada pelo mesmo têm como objetivo evitar futuras reincidências infracionais por parte do jovem, e também proporcionar por meio da integração social uma nova perspectiva de vida ao socioeducando.

3.2.2 Repartição de tarefas

Para Coutinho (2013), entender o direito como um arranjo institucional é entendê-lo como parte da dimensão institucional de políticas públicas,

“é supor que normas jurídicas estruturam seu funcionamento, regulam seus procedimentos e se encarregam de viabilizar a articulação entre atores direta e indiretamente ligados a tais políticas. Atributos do desenho institucional de políticas

⁷⁵ Art. 120. O regime de semi-liberdade pode ser determinado desde o início, ou como forma de transição para o meio aberto, possibilitada a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial.

⁷⁶ BRASIL, 2012

públicas - como seu grau de descentralização, autonomia e coordenação inter-setorial e os tipos de relações públicas e público-privadas que suscitam, bem como sua integração com outros programas.”⁷⁷

Nesse sentido, os arranjos institucionais das Políticas Públicas são o conjunto de normas que compõem o programa de ação governamental já devidamente estruturado. O conjunto de normas jurídicas disciplina a organização, o funcionamento e os limites de alteração desses projetos, que, por sua vez, regulam a utilização da capacidade governamental para a execução de programas estatais.⁷⁸

Os arranjos são particularmente significativos na análise de políticas públicas devido ao seu papel na coordenação e na designação de responsabilidades, mandatos ou competências aos participantes envolvidos. O direito, ao ser considerado um elemento de um arranjo institucional que distribui responsabilidades, pode ajudar a prevenir sobreposições, lacunas ou conflitos e rivalidades em políticas públicas.⁷⁹

Para Coutinho (2013), o direito define tarefas, divide competências, articula e coordena relações intersetoriais no setor público e entre este e o setor privado. As perguntas-chave para entender a função do direito nos arranjos institucionais são: Quem faz o que? Com que competências? Como articular a política pública em questão com outras em curso?

O Capítulo II da Lei do SINASE determina as competências da União, dos Estados e dos Municípios quanto à execução das MSEs.

A União é encarregada de estabelecer a política nacional do setor, coordenando e formulando estratégias para sua implementação. É responsável pela elaboração do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, realizado em conjunto com Estados, Distrito Federal e Municípios, visando criar uma base coesa para os esforços nacionais. Além disso, a União oferece assistência técnica e suplementação financeira aos entes federativos para fomentar o desenvolvimento de seus respectivos sistemas de atendimento. Outra competência fundamental da União é a criação e manutenção do Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo, que centraliza dados e promove transparência e eficiência administrativa. A União também tem o papel de definir diretrizes para a organização e

⁷⁷ COUTINHO, 2013. P. 20.

⁷⁸ BUCCI e COUTINHO, p. 5-6.

⁷⁹ COUTINHO, 2013. P. 20.

funcionamento das unidades de atendimento e programas, bem como avaliar periodicamente os sistemas implantados.⁸⁰

Por sua vez, os Estados têm a responsabilidade de instituir e coordenar o Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, seguindo as diretrizes fixadas pela União. Eles devem elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo alinhado ao plano nacional e garantir a criação e a manutenção de programas voltados para a execução de medidas socioeducativas de semiliberdade e internação. Os Estados também são encarregados de estabelecer normas complementares que regem a organização e o funcionamento dos sistemas de atendimento, além de prover assessoria técnica e financeira aos Municípios para a oferta de programas em meio aberto. Importante destacar, os Estados devem garantir o pleno funcionamento do plantão interinstitucional e a defesa técnica dos adolescentes envolvidos em atos infracionais.⁸¹

Finalmente, os Municípios assumem o papel de formular, instituir e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, em consonância com as diretrizes estabelecidas pela União e pelo Estado correspondente. Eles devem elaborar e implementar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo e criar programas de atendimento para execução de medidas socioeducativas em meio aberto. Assim como os outros níveis de governo, os Municípios participam ativamente do Sistema Nacional de Informações, fornecendo dados regulares para a atualização e manutenção deste sistema. Eles também compartilham responsabilidades no co-financiamento de programas destinados ao atendimento inicial de adolescentes apreendidos e àqueles submetidos a medidas socioeducativas em meio aberto.⁸²

O ECA elenca em seu artigo 94 as responsabilidades que as entidades que desenvolvem programas de internação e acolhimento institucional têm. São elas:

Art. 94. As entidades que desenvolvem programas de internação têm as seguintes obrigações, entre outras:

- I – observar os direitos e garantias de que são titulares os adolescentes;
- II – não restringir nenhum direito que não tenha sido objeto de restrição na decisão de internação;
- III – oferecer atendimento personalizado, em pequenas unidades e grupos reduzidos;
- IV – preservar a identidade e oferecer ambiente de respeito e dignidade ao adolescente;
- V – diligenciar no sentido do restabelecimento e da preservação dos vínculos familiares;
- VI – comunicar à autoridade judiciária, periodicamente, os casos em que se mostre inviável ou impossível o reatamento dos vínculos familiares;

⁸⁰ Art. 3º, Lei do SINASE.

⁸¹ Art. 4º, Lei do SINASE.

⁸² Art. 5º, Lei do SINASE.

- VII – oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança e os objetos necessários à higiene pessoal;
 - VIII – oferecer vestuário e alimentação suficientes e adequados à faixa etária dos adolescentes atendidos;
 - IX – oferecer cuidados médicos, psicológicos, odontológicos e farmacêuticos;
 - X – propiciar escolarização e profissionalização;
 - XI – propiciar atividades culturais, esportivas e de lazer;
 - XII – propiciar assistência religiosa àqueles que desejarem, de acordo com suas crenças;
 - XIII – proceder a estudo social e pessoal de cada caso;
 - XIV – reavaliar periodicamente cada caso, com intervalo máximo de seis meses, dando ciência dos resultados à autoridade competente;
 - XV – informar, periodicamente, o adolescente internado sobre sua situação processual;
 - XVI – comunicar às autoridades competentes todos os casos de adolescentes portadores de moléstias infecto-contagiosas;
 - XVII – fornecer comprovante de depósito dos pertences dos adolescentes;
 - XVIII – manter programas destinados ao apoio e acompanhamento de egressos;
 - XIX – providenciar os documentos necessários ao exercício da cidadania àqueles que não os tiverem;
 - XX – manter arquivo de anotações onde constem data e circunstâncias do atendimento, nome do adolescente, seus pais ou responsável, parentes, endereços, sexo, idade, acompanhamento da sua formação, relação de seus pertences e demais dados que possibilitem sua identificação e a individualização do atendimento.
- § 1º Aplicam-se, no que couber, as obrigações constantes deste artigo às entidades que mantêm programas de acolhimento institucional e familiar.

A liberdade assistida, por outro lado, não possui o mesmo nível de detalhamento na legislação de assistência social – que deveria ser a responsável por delimitar as funções dos CREAS no tocante às medidas socioeducativas. É necessário aqui retomar que nem a LOAS, nem a NOB/SUAS e nem o PNAS dissertam sobre as medidas socioeducativas de LA e PSC, estando todo o arcabouço normativo sobre as MSEs em questão presente na Lei do SINASE e no ECA. Esses instrumentos normativos se limitam a indicar que os CREAS são responsáveis pelo acompanhamento de adolescentes em cumprimento de LA e PSC.

O art.13 da Lei do SINASE indica:

- Art. 13. Compete à direção do programa de prestação de serviços à comunidade ou de liberdade assistida:
- I – selecionar e credenciar orientadores, designando-os, caso a caso, para acompanhar e avaliar o cumprimento da medida;
 - II – receber o adolescente e seus pais ou responsável e orientá-los sobre a finalidade da medida e a organização e funcionamento do programa;
 - III – encaminhar o adolescente para o orientador credenciado;
 - IV – supervisionar o desenvolvimento da medida; e
 - V – avaliar, com o orientador, a evolução do cumprimento da medida e, se necessário, propor à autoridade judiciária sua substituição, suspensão ou extinção.

Já o art. 119 do ECA indica quais são as funções do orientador do jovem no cumprimento da LA:

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.

3.2.3 Instrumentos

O papel do direito como ferramenta nas políticas públicas é vital para assegurar que as ações do governo não apenas alcancem seus objetivos desejados, mas também sejam adaptáveis e responsivas às necessidades e desafios em constante mudança. Esta abordagem reconhece que o direito não é apenas um conjunto de regras fixas, mas uma ferramenta dinâmica que pode ser ajustada e moldada para melhor servir ao interesse público. É o conceito do direito como forma de apontar, mesmo que de forma ampla, os instrumentos a serem utilizados para alcançar os objetivos das políticas públicas. Como “caixa de ferramentas”, o direito oferece distintos instrumentos e veículos para implementação dos fins da política pública.⁸³

No que diz a Lei do SINASE, os instrumentos a serem utilizados para alcançar a ressocialização do adolescente em conflito com a lei devem ter como fins a educação, a saúde, a assistência social, a cultura e a capacitação para o trabalho e esporte:

Art. 8º Os Planos de Atendimento Socioeducativo deverão, obrigatoriamente, prever ações articuladas nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte, para os adolescentes atendidos, em conformidade com os princípios elencados na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).⁸⁴

Dessa forma, as três principais MSEs têm o Plano Individual de Atendimento (PIA) como principal ferramenta de organização dos objetivos do socioeducando. A equipe técnica da unidade de internação ou da unidade de semiliberdade deve elaborar em até 45 dias do ingresso do adolescente no programa de atendimento um Plano Individual de Atendimento (PIA), que tem como objetivo acompanhar a evolução e mapear as metas do jovem e da equipe técnica, juntamente à família do socioeducando. No caso da LA, o PIA deverá ser elaborado em até 15 dias do ingresso do adolescente no programa de atendimento. Deve

⁸³ COUTINHO, 2013. p. 24.

⁸⁴ Brasil, 2012.

constar no plano individual, dentre outras coisas, os resultados da avaliação interdisciplinar realizada pela equipe, os objetivos declarados pelo adolescente, a previsão de suas atividades escolares, de integração social e/ou de capacitação profissional.⁸⁵ O PIA traz levantamentos realizados nas áreas de psicologia, serviço social e pedagogia – que abarca as áreas de escolarização, profissionalização e cultura/esporte/lazer.

Em até seis meses de cumprimento da MSE, a equipe técnica ou orientador responsável elaborará um relatório sobre a evolução do adolescente no cumprimento do plano individual. O relatório é essencial para a progressão ou extinção da medida socioeducativa, já que neste são considerados os objetivos traçados no PIA, bem como a percepção da equipe técnica sobre o desenvolvimento do adolescente. No caso da PSC, também é relevante para a avaliação a opinião do supervisor do serviço prestado.

Dessa forma, é imprescindível que para que a MSE atinja seu aproveitamento máximo, os equipamentos possuam todos os meios possíveis para auxiliar os adolescentes. Uma equipe completa, com profissionais capacitados e dedicados, e recursos para ajudar no desenvolvimento da vida civil do jovem são essenciais para isso.

3.2.4 Direito como vocalizador de demandas

O direito cria condições para a participação pública na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, estabelecendo canais para a expressão de demandas sociais e a interação entre cidadãos e o governo. Isso inclui mecanismos para a prestação de contas (*accountability*) e transparência.

Ao regulamentar a participação, o arcabouço jurídico possui a capacidade de ser mais ou menos eficaz na estimulação da mobilização de atores que, de outra maneira, não se engajariam no monitoramento e na avaliação de programas de ação pública.⁸⁶

Embora adolescentes sejam sujeitos de direitos, raramente suas opiniões e posicionamentos são considerados para a tomada de qualquer decisão. No caso dos adolescentes em conflito com a lei, suas opiniões são desprezadas, tendo em vista a situação de vulnerabilidade jurídica em que se encontram.

⁸⁵ Arts. 54 a 57, Lei do SINASE.

⁸⁶ COUTINHO, 2013. p. 22.

Dessa forma, por muitas vezes a forma na qual suas participações prevalecem é por intermédio de órgãos como o Ministério Público e a Defensoria Pública. Eles realizam fiscalizações nas unidades de internação e semiliberdade, e também o atendimento individualizado dos jovens. A equipe técnica das unidades, que elabora o PIA, também permite a participação dos jovens nas escolhas de seus caminhos. Essas são formas de ouvir de fato as demandas dos adolescentes que sentem na pele os impactos da socioeducação. Ademais, no tocante à LA e a PSC, o trabalho dos orientadores da MSE viabiliza sempre a participação do jovem na escolha de sua área de profissionalização, de escolarização e nos *hobbies* que pratica.

3.2.5 Tabela com os conceitos de Coutinho

A tabela a seguir resume os papéis do direito mencionados anteriormente:

	Objetivo	Arranjo Institucional	Ferramentas	Vocalizador de demandas
Internação	Responsabilização, integração social, represália e isolamento do adolescente, desaprovação da conduta infracional.	Art. 94 do ECA	Plano Individual de Atendimento elaborado pela equipe técnica	Participação da Defensoria Pública, do Ministério Público e da equipe técnica.
Semiliberdade	Responsabilização, integração social, represália e isolamento do adolescente, desaprovação da conduta infracional.	Art. 94 do ECA	Plano Individual de Atendimento elaborado pela equipe técnica	Participação da Defensoria Pública, do Ministério Público e da equipe técnica.
Liberdade Assistida e PSC	Responsabilização e integração social do adolescente, desaprovação da conduta infracional, inserção do adolescente na escola e no mercado de trabalho.	Art. 119 do ECA e art. 13 da Lei do SINASE.	Plano Individual de Atendimento elaborado pela equipe técnica	Participação junto aos orientadores da medida.

3.2 A MEDIDA SOCIOEDUCATIVA ESQUECIDA

Por muitas vezes a eficácia das medidas socioeducativas acaba sendo colocada em questionamento. Alguns enxergam estas como excessivamente lenientes enquanto outros as questionam por não atingir na prática o resultado delineado na teoria. É muito comum que, tratando do assunto, os mais leigos acreditem que o adolescente infrator é apreendido, e após, solto, sem que haja nenhum tipo de punição aplicada, já que ele não está em privação de liberdade.

A percepção que o adolescente que está em liberdade não sofreu nenhuma represália estatal por seu comportamento, ou que conseguiu impunidade após praticar atos infracionais existe por conta da crença de que a privação de liberdade é a pena. A privação de liberdade é uma das formas que o poder estatal tem de punir o indivíduo com comportamento desviante, mas certamente não é a única. Neste sentido, Vera Malaguti Batista aponta para a construção midiática de uma imagem tipicamente associada ao sujeito criminoso:

O processo de demonização das drogas, a disseminação do medo e da sensação de insegurança diante de um Estado corrupto e ineficaz, vai despolitizando as massas urbanas brasileiras, transformando-as em multidões desesperançadas, turbas linchadoras a esperar e desejar demonstrações de força. Neste contexto, mecanismos psico-sociais de autoproteção, perversamente, dão lugar à lógica da exclusão. As campanhas por pena de morte e de justiça pelas próprias mãos vão tomando dimensão nacional. Os objetos do processo de demonização são desumanizados: a eles não se aplicam os direitos à vida, à justiça, muito menos à cultura, à educação.⁸⁷

Enquanto medidas como a internação e a semiliberdade são vistas como o equivalente infanto-juvenil de prisões, a liberdade assistida e a prestação de serviços à comunidade, as duas medidas cumpridas em meio aberto, acabam sendo ignoradas. Infelizmente, a invisibilidade da LA/PSC não afeta apenas a percepção do público, mas também a percepção interna – nas áreas do direito, da assistência social, da pedagogia e da psicologia – sobre o assunto.

Cardoso (2009) realizou um levantamento acerca da produção acadêmica sobre a Liberdade Assistida e a Prestação de Serviços à Comunidade entre os anos de 1990 e 2006. Neste, ele analisa o material levantado para apresentar os principais enfoques e abordagens adotados para trabalhar a temática, e os diferentes campos disciplinares, como o Serviço Social, a Educação, a Psicologia, o Direito, a Saúde Pública e a Sociologia.

⁸⁷ BATISTA, Vera Malaguti. op. cit. p. 35-36

Dentre as 53 dissertações encontradas sobre o tema da Liberdade Assistida, apenas cinco eram da área do Direito.⁸⁸ Sobre os estudos nessa área, o autor afirma que todas as pesquisas realizadas na área de Direito visam analisar a lei e de certa forma, a sua aplicabilidade, nenhuma focando na análise da realidade da LA e seus impactos e impressões nos jovens que a ela são sujeitos.⁸⁹

No tocante aos levantamentos oficiais de dados, que devem ser realizados pelos órgãos competentes, pude perceber uma peculiaridade. No último Levantamento Anual do SINASE, realizado em 2023, que – ironicamente – em sua própria apresentação se propõe a trazer luz à situação da importante e insubstituível política pública que é o atendimento socioeducativo, há apenas uma menção à LA em 113 páginas.⁹⁰ O último levantamento realizado que menciona a liberdade assistida e fornece dados sobre a sua execução é o de 2017, há quase sete anos, e traz diversos dados relevantes sobre o sistema socioeducativo em meio aberto. Em 2017, 143.316 adolescentes estavam inseridos no sistema socioeducativo, sendo 26.109 em meio fechado e 117.207 em meio aberto. Cumprindo apenas a MSE de LA, havia um total de 84.755 jovens, quase cinco vezes mais do que o número de adolescentes cumprindo internação.⁹¹

Sobre a importância da pesquisa empírica e de levantamentos no ramo das políticas públicas, Coutinho (2013) diz:

O debate público e as pesquisas acadêmicas em torno de aspectos formais e interpretativos são fundamentais para a formação dos juristas, não há dúvida. Mas dado que juristas brasileiros têm grande influência no modo como políticas públicas são moldadas, ajustadas e implementadas (na qualidade de legisladores, juízes e burocratas, respectivamente), é preciso reconhecer que são igualmente importantes as habilidades que lhes permitam conhecê-las em suas peculiaridades setoriais e meandros, beneficiando-se do aprendizado que o fato de fazê-lo sistematicamente lhes traria. Em especial, refiro-me a conhecimentos que os permitam aos juristas, como práticos ou como acadêmicos, formular e propor soluções e ajustes que contribuem para executar ou mesmo aperfeiçoar tais políticas, mitigando suas disfunções e aumentando sua efetividade.⁹²

Dessa forma, pode-se aduzir que falta de estudos sobre a execução da medida de liberdade assistida afeta diretamente a elaboração e implementação de políticas públicas efetivas para a socioeducação do adolescente.

⁸⁸ CARDOSO, Daniel. op cit, p 4.

⁸⁹ Idem, p. 9.

⁹⁰ Brasil, 2023. p. 9 e 17.

⁹¹ Brasil, 2017. p. 13.

⁹² Op cit. p. 5-6.

No tocante a produção acadêmica, Cardoso (2008) afirma que nas áreas de Educação e Serviço Social, foram encontradas 15 dissertações de cada e 14 dissertações na área da Psicologia⁹³ – que são, coincidentemente, os três eixos temáticos utilizados no atendimento dos adolescentes e na elaboração do PIA, e as três áreas base para a socioeducação.

Ao analisar o Relatório da Pesquisa Nacional das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, elaborado pela Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social em 2018, percebemos um cuidado muito maior com a temática da socioeducação. Em 206 páginas, a SNAS dissecou por estado a forma de execução da LA/PSC pelos municípios, indicando quais equipamentos eram utilizados para o atendimento, a distribuição de adolescentes por unidade de atendimento, e outras informações relevantes como o perfil socioeconômico, racial e de gênero dos adolescentes em cumprimento de LA/PSC.⁹⁴

Identificaram-se oito tipos de unidades de atendimento onde as medidas são acompanhadas, sendo os CREAS os mais comuns e também os que atendem o maior número de adolescentes, com mais de 80.000 jovens usuários. Os CRAS e os órgãos gestores são adotados por mais de 2000 municípios, geralmente devido à falta de CREAS, à ausência de estruturação da Proteção Especial ou por razões territoriais.⁹⁵

Além disso, verificou-se que as medidas de LA e PSC são implementadas quase exclusivamente pelo SUAS. Mesmo nos casos em que os recursos são repassados para execução por organizações da sociedade civil, como ocorre em São Paulo, esses provêm do Fundo Municipal e Estadual de Assistência Social. Isso sublinha a responsabilidade do SUAS perante os mais de 100.000 usuários e suas famílias, que dependem de um atendimento ético, comprometido com o bem-estar do adolescente e que ofereça condições estruturais adequadas, bem como capacitação metodológica e técnica para assegurar os direitos.⁹⁶

A implementação desses acompanhamentos em CRAS e Órgãos Gestores representa um desafio para o MDS, exigindo discussões mais amplas sobre a extensão da Proteção Social Especial em municípios com menos de 20.000 habitantes. Essa necessidade decorre do fato de que não são apenas os adolescentes em cumprimento de medidas que demandam serviços,

⁹³ CARDOSO, Daniel. op cit, p 4.

⁹⁴ SNAS, 2018. p. 12-19

⁹⁵ Idem. p. 26

⁹⁶ Ibidem.

mas também outros indivíduos em situação de vulnerabilidade, como mulheres vítimas de violência doméstica, crianças que sofreram abuso sexual, idosos agredidos, entre outros.⁹⁷

Assim, é difícil não entender a liberdade assistida como uma medida socioeducativa distanciada das demais.

Embora a previsão da liberdade assistida no ECA marque um progresso legislativo importante no tratamento de adolescentes que cometeram atos infracionais, sua eficácia ainda depende da presença de uma estrutura adequada e do apoio efetivo entre instituições.

A partir de toda a análise realizada ao longo deste trabalho, questiono: a decisão de dividir o trabalho, as responsabilidades e as tarefas de acordo com a natureza da medida socioeducativa faz sentido de um ponto de vista lógico abstrato, tendo em vista que a Liberdade Assistida é muito mais uma política assistencial do que uma “pena”. Mas no momento em que esse sistema é implementado, ele funciona de maneira coerente e articulada? Se a internação, a semiliberdade e a liberdade assistida têm o mesmo objetivo, as mesmas causas e consequências, por que são executadas por equipamentos estatais diferentes? Por que as medidas em meio aberto não possuem a mesma produção acadêmica, delimitação normativa, levantamento estatístico e interesse geral que as medidas em meio fechado recebem?

CONCLUSÃO

O presente trabalho abordou, de forma inicial, a história das medidas socioeducativas, com ênfase na MSE de liberdade assistida, destacando a evolução normativa no campo das leis infanto-juvenis e da assistência social.

Do ponto de vista histórico, os direitos de crianças e adolescentes em conflito com a lei foram objeto de muito debate. No período imperial, prevalecia uma mentalidade oligárquica e escravista, focada no controle social da população considerada desviante. As leis

⁹⁷ Idem, p. 27

competentes estabeleciam avanços normativos que nem sempre foram plenamente implementados. Apesar desses contratempos, cada marco histórico representou, ainda que lentamente, um pequeno progresso na maneira como os jovens em conflito com a lei eram tratados.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 marcou um ponto de virada no entendimento sobre os direitos da juventude, culminando na criação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Esse marco legal introduziu uma preocupação ampliada em proteger tanto a população jovem em geral quanto os adolescentes em situação de infração. O princípio fundamental dessa legislação é a Doutrina da Proteção Integral, que estabelece Estado, sociedade e família como colaboradores essenciais na defesa dos direitos dos jovens. De fato, embora o novo paradigma normativo tenha rompido com várias práticas prejudiciais à população jovem, ainda há desafios significativos na sua aplicação plena.

As leis de assistência social, assim como as leis infanto-juvenis, sofreram por diversas transformações com o passar do tempo. A política de assistência social se tornou um dos tripés da seguridade social com o advento da Constituição Federal em 1988, e sua aplicação e a implementação de suas políticas públicas apenas foram fortalecidas com a criação do PNAS e do SUAS.

Em contrapartida às medidas socioeducativas cumpridas em meio fechado, as MSEs em meio aberto são indicadas como responsabilidade dos centros de assistência social de média complexidade, tanto pelo ECA e pela Lei do SINASE quanto pelo PNAS e o SUAS.

A atribuição da execução das medidas socioeducativas como uma responsabilidade dos equipamentos de assistência social, por um lado, parece justa, tendo em vista que a LA e a PSC são medidas muito menos direcionadas à parte punitiva da MSE, e muito mais à sua função ressocializadora, visando a inserção no mercado de trabalho e nas escolas, bem como se dedicando para o aperfeiçoamento dos vínculos familiares. Por outro lado, a separação de atribuições acaba distanciando as medidas em meio aberto das demais em meio fechado, pois as primeiras acabam não tendo o mesmo enfoque normativo e nem recebem o mesmo interesse acadêmico e midiático que as outras.

Embora possua grande potencial, a implementação da liberdade assistida enfrenta desafios consideráveis, como a escassez de recursos e a falta de programas de apoio eficazes, ambos cruciais para o sucesso dessa medida. Essas deficiências frequentemente levam a

falhas na execução, comprometendo não só os objetivos da medida, mas também podendo impactar negativamente o desenvolvimento futuro dos jovens envolvidos.

A LA frequentemente atua mais como um mecanismo de proteção compulsória do que como uma sanção em si, evidenciando as limitações do sistema socioeducativo como um todo.

Uma das principais barreiras na implementação da liberdade assistida é a ausência de cooperação entre os poderes Executivo e Judiciário. Enquanto o Judiciário determina a aplicação dessa medida para o adolescente infrator, os municípios enfrentam limitações, não dispondo de espaços adequados para acolher esses jovens ou de profissionais capacitados para orientá-los na medida socioeducativa em meio aberto.

Igualmente, a invisibilidade da LA/PSC no meio da socioeducação e a centralização das medidas cumpridas em meio fechado dificulta a elaboração e implementação de políticas públicas específicas para que a socioeducação em meio aberto atinja seus objetivos de forma plena.

A análise realizada demonstra que o Brasil conta com uma legislação sólida que protege os direitos e deveres de crianças e adolescentes, em conformidade com as diretrizes internacionais. Contudo, verifica-se que as normativas estabelecidas no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei do Sinase, especialmente no tocante a socioeducação, não são integralmente aplicadas.

Quando a legislação é insuficientemente clara ou sua implementação é obstaculizada pela falta de políticas públicas competentes, torna-se crucial a atuação dos juristas para resolver essas discrepâncias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Editora Guanabara, Rio de Janeiro, 1981.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

_____. **Decreto nº 17.943-A/1927**, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores, as quais ficam constituindo o Código de Menores. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943aimpressao.htm. Acesso em: 23 de junho de 2024

_____. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm >. Acesso em: 01 de maio de 2024.

_____. **Lei nº 8069/1990, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 13 jun. 1990. Disponível em: Acesso em: 14 de outubro de 2023.

_____. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). **LEVANTAMENTO ANUAL SINASE 2017**. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/levantamentos-nacionais>. Acesso em: 4 de junho de 2024.

_____. **NOB-RH/SUAS**. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, 2006.

_____. **Resolução nº 165 de 16/11/2012, Dispõe sobre normas gerais para o atendimento, pelo Poder Judiciário, ao adolescente em conflito com a lei no âmbito na internação provisória e do cumprimento das medidas socioeducativas**. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1640> >.

_____. **Decreto n. 847/1890**, 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: 23 de junho de 2024

_____. **Decreto-Lei nº 3.799**, de 05 de novembro de 1941. Transforma o Instituto Sete de Setembro, em Serviço de Assistência a Menores e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3799-5-novembro-1941-413971-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 23 de junho de 2024

_____. **Decreto-Lei nº 6.026**, de 24 de Novembro de 1943. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6026-24-novembro-1943-416164-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 23 de junho de 2024

_____. **Lei de 16 de dezembro de 1830**. Manda executar o Código Criminal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm> Acesso em: 23 de junho de 2024

_____. **Lei nº 4.242**, 5 de janeiro de 1921. Disponível em: <https://www.ciespi.org.br/media/files/fcea049a8ec4d511ecbe6e5141d3afd01c/fe7ada49dc4d611ecbe6e5141d3afd01c/LEI%204242_06_JAN_1921.pdf>. Acesso em: 23 de junho de 2024

_____. **Resolução nº 165 de 16/11/2012**, Dispõe sobre normas gerais para o atendimento, pelo Poder Judiciário, ao adolescente em conflito com a lei no âmbito na internação provisória e do cumprimento das medidas socioeducativas. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1640>>. Acesso em: 01 de maio de 2024

BRITTO, L. **As Leis de Menores no Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia da Escola de Preservação 15 de Novembro, 1929.

BUCCI, Maria Paula Dallari e COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas**. Inovação no Brasil : avanços e desafios jurídicos e institucionais. Tradução . São Paulo: Blucher, 2017. p. 339 : il. ; 24 cm. . Acesso em: 28 maio 2024.

BUENO, C.D.C.; CARVALHO, L; FACUNDO, J.A.M.; MEDEIROS, D.G.C; PRADO, H.Z.A; PUPE, J.P.M.; RIBEIRO, I; SOUTO, L.T.O.; **Panorama Nacional da Política de**

Atendimento Socioeducativo em Meio Aberto (2017 e 2018). VISÃO MUNDIAL E GAJOP. Diagnóstico da Política de Atendimento Socioeducativo em Meio Aberto. Brasília: Visão Mundial e GAJOP, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/publicacoes/diagnostico-em-meio-aberto.pdf>. Acesso em: 25 de maio de 2024

CARDOSO, Daniel. **Panorama da Discussão Acadêmica sobre a Liberdade Assistida.** Anagrama, São Paulo, Brasil, v. 2, n. 4, p. 1–16, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/anagrama/article/view/35383>. Acesso em: 3 jun. 2024.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Entre eficiência e legitimidade: o bolsa família no desafio de consolidação do SUAS.** Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Tradução. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3098/1/Livro_Capacidades%estatais%e%democracia_arranjos%institucionais%de%pol%C3*ADticas%op%C3*BAblicas.pdf. Acesso em: 23 jun. 2024.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **O direito nas políticas públicas.** A política pública como campo multidisciplinar. Tradução. São Paulo: Editora UNESP, 2013. p. 282 : il. . Acesso em: 24 maio 2024.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Qual é o papel do direito e do jurista na assistência social? Direito e Assistência Social.** Tradução. Brasília: Fiocruz; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/direito_a_assistencia_social2016.pdf. Acesso em: 27 maio 2024.

CRESS 7ª Região. **Você sabe a diferença entre assistência e assistencialismo?** 2018. Disponível em: <https://www.cressrj.org.br/noticias/voce-sabe-a-diferenca-entre-assistencia-e-assistencialismo/>

DA SILVA, Chris Giselle Pegas Pereira. **Código Mello Mattos: um olhar sobre a assistência e a proteção aos “menores”.** Rio de Janeiro, 2011. Disponível em <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/14406/14406.PDFXXvmi> Acesso em: 27 maio 2024.

KOGA, Dirce. **A Política de Assistência Social no Brasil: a Assistência Social como política de proteção social.** Participação popular em políticas públicas: espaço de construção

da democracia brasileira, org. Maria do Carmo Albuquerque, p. 49-65. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. Disponível em: https://www.cisama.sc.gov.br/assets/uploads/1dca0-cymbalista_renato_e_moreira_tomas_politi.pdf#page=51. Acesso em: 27 maio 2024.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Adolescente e ato infracional: medida sócio-educativa é pena?** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MAIOR, Olympio Sotto. In CURY, Munir (coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MOTA, Ana Elizabete. **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NERY, Vania; GOMES, Maria do Rosario. **CREAS: da identidade atribuída à identidade construída**. Gestão Social - Revista do Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado de Assistência Social , v. 1, p. 18-27, 2013.

PARREIRA, Camila Genovêz. **O marco legal da assistência social à partir de 1988: seus avanços e conquistas, perdas e retrocessos**. 2015. 67 f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/10964>. Acesso em: 27 maio 2024.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Estatuto da Criança e do Adolescente: uma proposta interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7ª ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004. Disponível em: http://www.editora.puc-rio.br/media/ebook_institucionalizacao_de_crianças_no_brasil.pdf. Acesso em: 27 maio 2024.

RODRIGUES, Ellen. **A Justiça Juvenil no Brasil e a responsabilidade penal do adolescente: Rupturas, permanências e possibilidades**. 1. ed. Rio de Janeiro . Disponível

em:https://www.btd.uerj.br:8443/bitstream/1/9337/2/ElLEN%20Cristina%20Carmo%20Rodrigues_Total.pdf. Acesso em: 27 maio 2024.

ROSSINI, Neusa; ROTTA, Edemar; BORKOVSKI, Andréia. **Políticas públicas sociais e desenvolvimento: tecendo relações**. Conhecimento em rede: desenvolvimento, cooperação e integração regional em território de fronteira – Rede CIDIR: 10 anos [online]. Chapecó, SC: Editora UFFS, 2019, pp. 487-503. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/46trp/pdf/rotta-9786586545432-36.pdf>. Acesso em: 27 maio 2024.

SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente em conflito com a lei: da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SOUZA, João Marcos da Silva; FERREIRA, Josenildo José. **ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA: Avaliação Crítica da Liberdade Assistida no Sistema Socioeducativo Brasileiro**. Revista Acadêmica Online, v. 10, n. 51, p. 1–21, 2024. Disponível em: <https://revistaacademicaonline.ojsbrasil.com.br/index.php/rao/article/view/103>. Acesso em: 5 jun. 2024.

VILLANUEVA, Elisa Rodrigues; DE CARVALHO, Ieda Marques; DELALÍBERA, Márcia; DE BRITO, Raimunda Luzia. **História da assistência social no Brasil**. Multitemas, n. 14, 2016. Disponível em: <https://interacoes.ucdb.br/multitemas/article/view/1163> . Acesso em: 15 maio. 2024.