

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

ANA CAROLINA FERNANDES PACHECO

ADOLESCÊNCIA, ATO INFRACIONAL E SOCIOEDUCAÇÃO: PERSPECTIVAS
DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO NA COMARCA DE
IÇARA/SC ENTRE OS ANOS 2014 E 2021

CRICIÚMA
2023

ANA CAROLINA FERNANDES PACHECO

**ADOLESCÊNCIA, ATO INFRACIONAL E SOCIOEDUCAÇÃO: PERSPECTIVAS
DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO NA COMARCA DE
IÇARA/SC ENTRE OS ANOS 2014 E 2021**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza.

CRICIÚMA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

P116a Pacheco, Ana Carolina Fernandes.

Adolescência, ato infracional e socioeducação :
perspectivas das medidas socioeducativas em meio
aberto na Comarca de Içara/SC entre os anos 2014 e
2021 / Ana Carolina Fernandes Pacheco. - 2023.

194 p. : il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do
Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação
em Direito, Criciúma, 2023.

Orientação: Ismael Francisco de Souza.

1. Adolescente infrator. 2. Medida
socioeducativa. 3. Políticas públicas. 4. Princípio
da proteção integral à criança e ao adolescente.
I. Título.

CDD 23. ed. 364.36

Bibliotecária Eliziane de Lucca Alosilla - CRB 14/1101
Biblioteca Central Prof. Eurico Back - UNESC

ANA CAROLINA FERNANDES PACHECO

**“ADOLESCÊNCIA, ATO INFRACIONAL E SOCIOEDUCAÇÃO: PERSPECTIVAS
DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO NA COMARCA DE
IÇARA/SC ENTRE OS ANOS 2014 E 2021”**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Criciúma, 13 de junho de 2023.

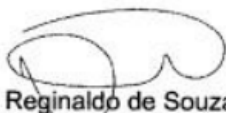
BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
gov.br ISMAEL FRANCISCO DE SOUZA
Data: 14/06/2023 14:23:33-0300
Verifique em <https://validar.it6.gov.br>

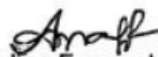
Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza
(Presidente e Orientador (a) – UNESC)



Prof. Dr.ª Maria Valentina de Moraes
(Membro Externo – CEISC)



Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira
(Membro – PPGD/UNESC)



Ana Carolina Fernandes Pacheco
(Mestrando(a))



Prof. Dr. Daniel Ribeiro Preve
(Membro Suplente – PPGD/UNESC)



Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira
Coordenador PPGD

Aos meus pais que, embora já tenham partido,
estarão sempre comigo e me permitiram chegar
até aqui.

AGRADECIMENTOS

A família é a base de tudo. E a minha, é a melhor que eu poderia ter! Agradeço a Deus por me permitir nessa existência conviver com seres tão fortes e tão cheios de amor, capazes de entender que existem razões para caminharmos juntos e de deixar nessa caminhada marcas suficientes que me habilitassem a seguir tranquila, quando já não estivessem aqui.

Mãe, pai, como eu queria mais uma vez agradecer pessoalmente por tudo, por sempre. Por todo esforço que sempre fizeram para nos deixar o maior legado que poderíamos receber: a educação. Mas a educação *lato sensu*, não só a dos bancos escolares. A educação tal qual a de Paulo Freire, que valoriza vivências e humaniza a vida. A educação que nos permitiu entender que evoluir nesse mundo não é ser melhor que ninguém, mas nos tornamos melhores para nós e para os outros. Obrigada pela educação de valores e não de preços; pela educação da equidade, da empatia, do altruísmo e da ação.

Ainda bem que vocês nos educaram para que nunca parássemos de buscar pela educação. Eu me orgulho de dizer que sou filha do Deobaldo Donato Pacheco e da Leonilza Fernandes Pacheco. E me orgulho, não por vocês terem sido melhores que os outros, mas porque vez ou outra aparece alguém pra me dizer que o Bado e a Tisa foram bons para as pessoas. Eu amo vocês! E me pergunto com certa frequência se daí de onde estão, com o JL, vocês têm orgulho de mim. Eu sigo tentando melhorar quem eu sou.

À Duda Pacheco, minha irmã nessa vida e em todas as outras, o meu agradecimento por ser a minha grande incentivadora e minha maior inspiração. Quanto orgulho eu tenho da pessoa que és! Certamente eu não seria metade de quem eu sou se não estivéssemos juntas aqui. O agradecimento se estende ao meu “Cunhadex”, Kleber, que é uma das pessoas mais cultas e inteligentes que eu conheço e com quem aprendo todos os dias. Como eu te admiro! Amo vocês.

Ao “meu” Fernando, meu amor, agradeço por toda preocupação e cuidado. Pelo incentivo, confiança e pelas doses de entusiasmo nos momentos de cansaço, quando ele sempre me lembrava de que sou capaz de conseguir. Obrigada por todos os lanches e cafés que me levavas quando eu não podia sequer sair da frente do computador porque não daria tempo. Obrigada porque em todo esse tempo que eu não tinha tempo pra nada, tu me doaste o teu tempo em vários momentos, com a tua

dedicação, teu carinho e amor. Eu não teria conseguido sem teu colo, teu abraço, o teu aconchego e a tua compreensão. Eu te amo, meu bem.

Às minhas amadas Mi e Vitória, pelas gargalhadas que vocês me proporcionavam quando eu mais precisava. Pelo estímulo e incentivo de sempre para que eu concluísse a jornada, até quando nem eu acreditava. Amo vocês, lindas!

Aos meus amigos. Como sou feliz por poder agradecê-los e por fazê-lo no plural. Às meninas do “Domingo de Boa” e aos integrantes do “Luxúria” (inclusive agregados), não tenho mesmo palavras pra agradecer, gente. Vocês foram por muitas vezes, minha válvula de escape na vida. Não só durante o Mestrado. Agradeço por entenderem minha ausência em muitos dos nossos encontros e pelas vezes que me xingaram pra que eu terminasse logo isso, e pudesse ir ao próximo churrasco no Caco.

Àquelas das quais me aproximei em razão do trabalho, mas que se tornaram minhas amigas do coração, Alice e Rafa, obrigada! Muito obrigada, meninas, por terem se desdobrado a fim de tornar possíveis as minhas ausências às terças-feiras, dia das aulas das disciplinas obrigatórias, durante o primeiro ano inteirinho do Mestrado. Agradeço também à Lilia, que veio depois desse período, mas também sempre compreendeu a minha correria e o meu cansaço.

Ao Dr. Fernando de Medeiros Ritter, Juiz de Direito titular da 1ª Vara Cível da Comarca de Içara, o meu imenso agradecimento pela compreensão, pela permissão para alteração do horário de trabalho quando necessário e por me confiar os dados relativos às Medidas Socioeducativas aplicadas na Comarca de Içara, ao me autorizar que os consultasse a fim de que servissem de base para a minha pesquisa.

Agradeço também ao Desembargador Rogério Mariano do Nascimento e à minha nova equipe de trabalho em sua assessoria, na 1ª Câmara de Direito Comercial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina por entenderem as minhas necessidades na reta final do Mestrado, logo que cheguei para integrar a equipe.

Agradeço às equipes dos CREAS de Içara e Balneário Rincão que prontamente me atenderam durante a pesquisa e especialmente, à Simone e à Bruna, do CREAS de Içara, e à Angelita e à Denise, do CREAS de Balneário Rincão, que tão gentilmente me auxiliaram com os dados necessários sempre que solicitados.

Aos Professores Dr. Reginaldo e Dr. Wolkmer pelos muitos ensinamentos, pela generosidade e respeito com que sempre me trataram, além da costumeira humildade de sempre demonstrarem interesse pelos temas por nós trabalhados, em

cujo aperfeiçoamento sempre nos auxiliaram.

Ao Professor Dr. Ismael Francisco de Souza, agradeço profundamente pela compreensão, pela calma e pela leveza de quem sabe, além de conduzir e orientar, tranquilizar.

“Ninguém é sujeito da autonomia de ninguém. Por outro lado, ninguém amadurece de repente, aos 25 anos. A gente vai amadurecendo todo dia, ou não. A autonomia, enquanto amadurecimento do ser para si, é processo, é vir a ser. Não ocorre em data marcada. É neste sentido que uma pedagogia da autonomia tem de estar centrada em experiências estimuladoras da decisão e da responsabilidade, vale dizer, em experiências respeitadas da liberdade.” (Paulo Freire)

RESUMO

O presente estudo se refere à socioeducação e às Medidas Socioeducativas aplicadas aos adolescentes que praticam atos infracionais, especificamente àquelas medidas em Meio Aberto, cuja execução compete ao Poder Executivo, no âmbito municipal, e deve necessariamente observar a Teoria da Proteção Integral adotada no Brasil com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e decorrente da legislação internacional que passou a reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos que devem ser garantidos com absoluta prioridade pelas respectivas famílias, pela sociedade e pelo Estado. Tendo em vista que esse reconhecimento conferiu a crianças e adolescentes a titularidade de direitos, foi instituído no Brasil o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, visando concretizar direitos individuais e sociais desses sujeitos mesmo quando tiverem cometido algum ato infracional. Contudo, na prática, nem sempre tais direitos se concretizam, razão pela qual, o problema desta pesquisa consiste na verificação do modo de implementação dos Planos de Atendimento Socioeducativo dos Municípios da Comarca de Içara e as medidas postas em prática do início da vigência dos referidos planos, até o ano de 2021. Em consonância com a linha de pesquisa “Direito, Sociedade e Estado” deste Programa de Pós-Graduação em Mestrado e com a área de atuação do Orientador, utilizou-se o método dedutivo de abordagem, com método de pesquisa monográfico e técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa de campo, consistente em entrevista com as equipes responsáveis por acompanhar o cumprimento das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto. Através dos objetivos específicos, buscou-se apresentar a Teoria da Proteção Integral e os instrumentos normativos que resultaram na sua adoção no Brasil, além de estudar o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, a fim de compreender a socioeducação e a municipalização das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto para ao final, analisar os Planos Socioeducativos dos Municípios que integram a Comarca de Içara, objeto da pesquisa, cujo objetivo geral é verificar se os respectivos planos atendem às exigências da legislação relativa ao Direito da Criança e do Adolescente e se a forma como vêm sendo executados possibilita o alcance dos objetivos das Medidas Socioeducativas, em especial, o da integração social do adolescente. A hipótese delineada para a pesquisa é de que embora a Teoria da Proteção Integral tenha ocasionado um avanço no aspecto legislativo com relação à garantia de direitos das crianças e adolescentes, na prática ainda há resquícios da legislação Menorista para a qual a intervenção estatal prioriza o caráter punitivista das Medidas Socioeducativas, em detrimento da promoção da autonomia e da cidadania dos adolescentes, que são a própria essência da socioeducação, o que se observou inclusive, em virtude da aplicação das medidas de prestação de serviço à comunidade em número muito maior que as medidas de liberdade assistida, pela ideia ainda presente, de que essas medidas se destinam à punição pela prática de ato infracional, distanciando a realidade da legislação pertinente à matéria e das políticas públicas necessárias para a concretização de direitos desses sujeitos.

Palavras-chave: Adolescência. Ato Infracional. Políticas Públicas. Socioeducação. Teoria da Proteção Integral.

ABSTRACT

The present study refers to socio-education and socio-educational measures applied to adolescents who commit infractions, specifically to those measures in an Open Environment, the execution of which is incumbent upon the Executive Branch, at the municipal level, and must necessarily observe the Theory of Integral Protection adopted in Brazil when the Federal Constitution of 1988 was proclaimed and from international legislation, which now recognizes children and adolescents as subjects with rights that must be guaranteed with absolute priority by their families, by society and by the State. Bearing in mind that this recognition gave children and adolescents the ownership of rights, the National Socio-Educational Assistance System was established in Brazil, aiming to establish the individual and social rights of these subjects even when they have committed infractions. However, in practice, such rights are not always guarantee, which is why the problem of this research consists of verification of the method of implementation of the Socio-Educational Service Plans of the Municipalities of the District of Içara and the measures put into practice from the beginning of the validity of said plans, until the year 2021. In consonance with the research line "Law, Society and State" of this Postgraduate Master's Program and with the Advisor's area of activity, the research used the deductive method of approach and the monographic method, with research techniques by bibliographical, documental and field research, consistent in an interview with the teams responsible for monitoring compliance with Socio-Educational Measures in Open Environment. Through the specific objectives, it was sought to present the Theory of Integral Protection and the normative instruments that resulted in its adoption in Brazil, in addition to studying the Child and Adolescent Rights Guarantee System, aiming to understand socio-education and the municipalization of Socio-educational Measures in an Open Environment to, at the end, analyze the Socio-Educational Plans of the Municipalities that are part of the District of Içara, object of this research, which main objective is to verify if the respective plans meet the requirements of the legislation regarding the Right of the Child and Adolescent, and whether the way in which they have been carried out makes it possible to achieve the objectives of the Socio-Educational Measures, in particular, the social integration of adolescents. The hypothesis outlined for the research is that although the Theory of Integral Protection has caused an advance in the legislative aspect regarding the guarantee of the rights of children and adolescents, in practice there are still remnants of the Menorist legislation for which state intervention prioritizes the character punitive of Socio-educational Measures to the detriment of promoting the autonomy and citizenship of adolescents, which are the very essence of socio-education, which was observed due to the application of community service measures in a much greater number than the assisted release measures, because of the understanding, still persistent, that these measures are intended to punish the practice of an infraction, distancing the reality of the legislation relevant to the matter and the public policies necessary to establish the rights of these subjects.

Keywords: Adolescence. Offense Act. Public Policy. Socioeducation. Integral Protection Theory.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O SINASE e a intersetorialidade	116
Figura 2 – Fluxograma do atendimento da execução da medida em meio aberto ..	141
Figura 3 – Fachada do CREAS de Içara	149
Figura 4 – Recepção do CREAS de Içara	150
Figura 5 – Sala de atendimento no CREAS de Içara	150
Figura 6 – Recepção do CREAS de Balneário Rincão	159
Figura 7 – Corredor do CREAS de Balneário Rincão, que dá acesso às demais salas da unidade	159
Figura 8 – Sala do CREAS de Balneário Rincão onde são realizados os atendimentos individuais	160

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Requisitos necessários aos CREAS no cumprimento das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto	167
---	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Processos em andamento no ano de 2015 (BOC, AAI e PEMSE) ...**Error!**

Bookmark not defined.

Gráfico 2 – Processos em andamento no ano de 2016 (BOC, AAI e PEMSE) ...**Error!**

Bookmark not defined.

Gráfico 3 – Processos em andamento no ano de 2017 (BOC, AAI e PEMSE) ...**Error!**

Bookmark not defined.

Gráfico 4 – Processos em andamento no ano de 2018 (BOC, AAI e PEMSE) ...**Error!**

Bookmark not defined.

Gráfico 5 – Processos em andamento no ano de 2019 (BOC, AAI e PEMSE) ...**Error!**

Bookmark not defined.

Gráfico 6 – Processos em andamento no ano de 2020 (BOC, AAI e PEMSE) ...**Error!**

Bookmark not defined.

Gráfico 7 – Processos em andamento no ano de 2021 (BOC, AAI e PEMSE) ...**Error!**

Bookmark not defined.

Gráfico 8 – População de 10 a 19 anos no município de Içara130

Gráfico 9 – Gênero e ocupação das pessoas com 10 anos ou mais que
frequentavam a escola131

Gráfico 10 – Medidas Socioeducativas de Meio Aberto aplicadas na Comarca de
Içara entre os anos de 2014 e 2021138

Gráfico 11 – Relação entre o total de Medidas Socioeducativas de Meio Aberto
aplicadas na Comarca de Içara no período estudado e o local de cumprimento139

Gráfico 12 – Análise da situação das medidas de liberdade assistida encaminhadas
para cumprimento no Município de Içara147

Gráfico 13 – Análise da situação das medidas de prestação de serviço à
comunidade encaminhadas para cumprimento no Município de Içara.....149

Gráfico 14 – Análise da situação das medidas de liberdade assistida encaminhadas
para cumprimento no Município de Balneário Rincão157

Gráfico 15 – Análise da situação das medidas de prestação de serviço à
comunidade encaminhadas para cumprimento no Município de Balneário Rincão 158

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAI	Apuração de Ato Infracional
AMREC	Associação dos Municípios da Região Carbonífera
APS	Atenção Primária à Saúde
BI	<i>Business Intelligence</i>
BOC	Boletim de Ocorrência Circunstanciada
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
CAEP	Conselho de Assuntos Econômicos Pastorais
CCM	Conselho de Contas do Município
CE	Conselho da Europa
CF	Constituição Federal
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNACL	Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CT	Conselho Tutelar
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ÉFIAS	Entidade Feminina Içarense de Assistência Social
EGEM	Escola de Gestão Pública Municipal
EPROC	Processo Eletrônico
FC	Fundação Cultural
FIA	Fundo para a Infância e Adolescência
FME	Fundação Municipal de Esportes
FUNDAI	Fundação Ambiental de Içara
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

LA	Liberdade Assistida
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAEFI	Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PEMSE	Processo de Execução de Medida Socioeducativa
PIA	Plano Individual de Atendimento
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
SAJ	Sistema de Automação da Justiça
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SGDCA	Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes
SIMASE	Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SIPIA-SINASE	Sistema de Informação para a Infância e Adolescência no Âmbito do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UA	União Africana
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 A TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL, OS INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONAIS RELATIVOS À MESMA E A SUA ADOÇÃO NO PAÍS	22
2.1 TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E A SUA RELAÇÃO COM OS DIREITOS HUMANOS	23
2.2 AS REGRAS DE BEIJING E A CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA	33
2.3 A LEGISLAÇÃO FEDERAL RELACIONADA À TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, DECRETO Nº 99.710/1990, LEI Nº 8.069/1990 E LEI Nº 12.594/2012)	44
3 PRINCÍPIOS DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS E POLÍTICAS DE ATENDIMENTO, PROTEÇÃO E JUSTIÇA	56
3.1 PRINCÍPIOS NORTEADORES DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	57
3.2 SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS	67
3.3 POLÍTICAS DE ATENDIMENTO, PROTEÇÃO E JUSTIÇA	77
4 A SOCIOEDUCAÇÃO E A MUNICIPALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS EM MEIO ABERTO NO BRASIL	90
4.1 AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS APLICADAS PELA PRÁTICA DE ATO INFRACIONAL	91
4.2 A LEI DO SINASE E O PLANO NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO	103
4.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS AOS ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO	113
5 OS PLANOS DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DOS MUNICÍPIOS DA COMARCA DE IÇARA E A SUA APLICAÇÃO NO CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS EM MEIO ABERTO ENTRE OS ANOS 2014 E 2021	128
5.1 OS MUNICÍPIOS DA COMARCA DE IÇARA	129
5.2 O PLANO DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DO MUNICÍPIO DE IÇARA E SUA APLICAÇÃO NAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO ...	140

5.3 O PLANO DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DO MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO RINCÃO E SUA APLICAÇÃO NAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO	151
5.4 PERSPECTIVA PARA UMA NOVA DIMENSÃO DE SOCIOEDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS	160
6 CONCLUSÃO	174
REFERÊNCIAS.....	179

1 INTRODUÇÃO

Crianças e adolescentes que por muito tempo foram tratados por suas famílias com certo desprezo ou considerados como pequenos adultos e lançados desde cedo ao trabalho, somente passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos por normas internacionais, após a Segunda Guerra Mundial, período em que se mostrou necessário reconhecer e atentar aos Direitos Humanos não apenas dessa parcela da população, mas de toda a humanidade, haja vista as atrocidades que haviam sido cometidas durante a guerra, em flagrante desrespeito à dignidade humana.

Após as normas internacionais como a Declaração de Genebra (1924) e a Convenção Sobre os Direitos da Criança (1989) reconhecerem crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, o ordenamento jurídico brasileiro também atribuiu essa condição à parcela da população formada pelos indivíduos com até doze anos de idade incompletos, as crianças, e aqueles que contam com idade entre doze e dezoito anos, os adolescentes.

No âmbito nacional esse reconhecimento ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que adotou a Teoria da Proteção Integral, embora não a tenha mencionado expressamente, rompendo com a Doutrina da Situação Irregular vigente até então e de acordo com a qual crianças e adolescentes eram objeto da tutela estatal e apenas quando se encontrassem em determinadas situações, consideradas pela legislação da época, como irregulares.

O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê de forma expressa a proteção integral, assim denominada por se destinar a todas as crianças e adolescentes, mas também por se tratar de dever de todos: da sociedade, das famílias e do próprio Estado, aos quais também incumbe, conforme o artigo 5º do mencionado Estatuto, o dever de impedir que crianças e adolescentes sejam objeto de qualquer forma de “negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (BRASIL, 1990b).

A Teoria da Proteção Integral não faz qualquer distinção entre crianças e adolescentes a fim de que sejam merecedores de tal proteção, que deve ser garantida a todos eles com absoluta prioridade. A adoção da mencionada Teoria deu início a um novo Direito da Criança e do Adolescente, com princípios e regras próprios que consideram a situação peculiar de crianças e adolescentes como pessoas em desenvolvimento e por essa razão, reservam às mesmas um tratamento diferenciado

em quaisquer circunstâncias e, também, nos casos em que cometem atos previstos na legislação como crimes ou contravenções penais.

Assim, nas hipóteses em que crianças ou adolescentes praticam tais atos, diz-se que os mesmos praticaram atos infracionais, circunstância em que poderão ser aplicadas aos adolescentes que tenham praticado tais condutas, as Medidas Socioeducativas que diferentemente das penas aplicadas aos adultos que cometem crimes, não possuem caráter punitivo, embora tenham como um dos objetivos, a responsabilização do adolescente pela conduta praticada.

Entretanto, foi em virtude da situação peculiar de pessoa em desenvolvimento em que se encontram os adolescentes e do dever legal de toda a sociedade, incluídas as próprias famílias, e do Estado, em protegê-los de toda forma de violência, exploração, negligência, garantindo aos mesmos a concretização dos seus direitos, que se instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), um subsistema do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes que visa principalmente a integração social do adolescente que pratica algum ato infracional, por meio da aplicação da Medida Socioeducativa, cujo cumprimento como o próprio nome sugere, deve promover a educação social, contribuindo para desenvolver habilidades dos adolescentes, fortalecendo os seus vínculos familiares e comunitários, na busca pela sua autonomia cidadã.

Desse modo, tendo em vista os objetivos e princípios das Medidas Socioeducativas, bem como a determinação contida na Lei 12.594/2012 que instituiu o SINASE, no sentido de que fossem elaborados Planos de Atendimento Socioeducativo nas esferas federal, estadual e municipal, atribuindo aos municípios a competência para a execução das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, o problema da presente pesquisa consiste em verificar de que maneira os Municípios da Comarca de Içara/SC implantaram seus Planos de Atendimento Socioeducativo e quais ações foram executadas até 2021, quando se deu o início do presente estudo, com o intuito de identificar se o modo pelo qual os Municípios de Balneário Rincão e Içara implementaram seus planos está de acordo com a Teoria da Proteção Integral e se atende aos princípios relativos ao Direito da Criança e do Adolescente, bem como, às exigências da Lei do SINASE.

Visando responder ao problema formulado, foi elaborada uma hipótese consistente no fato de que embora os municípios devam considerar a Teoria da Proteção Integral como o principal vetor de orientação dos respectivos Planos de

Atendimento Socioeducativo, no que diz respeito ao efetivo cumprimento das referidas medidas, ainda há resquícios da ótica puramente punitiva dos Códigos Menoristas, o que torna imprescindível a atuação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente no acompanhamento da aplicação efetiva dos Planos de Atendimento Socioeducativo, a fim de que tal aplicação corresponda ao total cumprimento das exigências da Lei do SINASE.

O estudo tem como objetivo geral demonstrar o modo pelo qual os Municípios da Comarca de Içara implantaram e como executam as metas e ações de seus Planos de Atendimento Socioeducativo, considerando a Teoria da Proteção Integral e o cumprimento dos objetivos e princípios das Medidas Socioeducativas. E com o intuito de viabilizar o alcance do objetivo já mencionado, foram estabelecidos quatro objetivos específicos: 1. Apresentar a Teoria da Proteção Integral e o modo pelo qual se deu a sua adoção no Brasil; 2. Estudar o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes e as políticas de atendimento, proteção e justiça; 3. Compreender o ato infracional, a socioeducação e a municipalização da execução das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto; e 4. Analisar os Planos de Atendimento Socioeducativo dos Municípios da Comarca de Içara e a aplicação destes na execução de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, quanto às exigências definidas pelo SINASE.

É justamente essa a relevância social deste trabalho, pois com a verificação do modo de implantação dos Planos Municipais de Atendimento Socioeducativo de Içara e Balneário Rincão, torna-se possível identificar se a sua execução tem promovido integração social e buscado atender aos adolescentes de forma multidisciplinar e integrada com o fito de construir com os mesmos uma nova realidade individual e assim, evitar o retrocesso que certamente ocorre quando a execução das Medidas Socioeducativas leva em conta tão somente o caráter de responsabilização da medida, aproximando-se do já ultrapassado viés puramente punitivo dos Códigos de Menores.

Em que pese haja outros trabalhos acadêmicos versando sobre Socioeducação e sobre a Teoria da Proteção Integral, não foi encontrada nenhuma pesquisa que tenha relacionado essas duas categorias teóricas a fim de avaliar os Planos de Atendimento Socioeducativo dos Municípios que integram a Comarca de Içara.

O interesse pelo tema e a escolha pelos municípios pesquisados se devem ao fato de que a autora trabalhou por aproximadamente 16 anos na 1ª Vara da Comarca

de Içara, atuando profissionalmente nos procedimentos relativos à apuração de atos infracionais e acompanhando os relatórios referentes ao cumprimento das Medidas Socioeducativas sem, no entanto, conhecer como ocorria na prática, o cumprimento das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto junto aos CREAS e às Entidades nas quais as medidas eram cumpridas.

Além disso, há estreita coerência entre o tema em estudo e o Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) – em nível de Mestrado – porquanto a área de concentração do referido programa é em “Direitos Humanos e Sociedade”, áreas nas quais também se concentra o objeto da dissertação, uma vez que a pesquisa parte do estudo dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes e sua posituação no Brasil, e é concluída com a avaliação da observância desses direitos por ocasião do cumprimento das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto nos municípios já mencionados, tendo em vista que os referidos direitos devem ser objeto de constante defesa, promoção e proteção pelo Sistema de Garantia de Direitos, do qual faz parte toda a sociedade.

A linha de pesquisa em que se desenvolve o trabalho é a de “Direito, Sociedade e Estado” que diz respeito justamente aos processos de transformação social e àqueles aos quais a Constituição Federal atribui a responsabilidade pela integral proteção, defesa e promoção dos direitos de crianças e adolescentes, ou seja, a sociedade – aí incluídas as famílias das crianças e adolescentes – e o próprio Estado.

Da mesma forma, o tema tem íntima ligação com o Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED) e com seu Núcleo específico relativo aos Direitos da Criança e do Adolescente, Coordenado pelo Professor Orientador, Dr. Ismael Francisco de Souza, que há aproximadamente vinte anos se dedica à pesquisa na área de conhecimento da Criança e do Adolescente, possuindo vasta produção científica sobre o tema, sobretudo no que toca à proteção, promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

O Marco Teórico utilizado na pesquisa é a própria Teoria da Proteção Integral, uma vez que é a partir dessa Teoria e da orientação nela contida que se deve compreender e aplicar o Direito da Criança e do Adolescente em quaisquer situações e, portanto, também naquelas em que os adolescentes tenham praticado atos infracionais e estejam por essa razão, cumprindo as Medidas Socioeducativas que lhes tenham sido aplicadas cuja principal finalidade, entretanto, é enxergar o adolescente sob a ótica de um ser em desenvolvimento, que é titular de todos os

direitos previstos no ordenamento jurídico e ainda, de outros específicos, a fim de que a política de atendimento socioeducativo possa efetivamente proporcionar a sua integração social.

Visando verificar se a implementação dos Planos de Atendimento Socioeducativo dos Municípios da Comarca de Içara guarda coerência com a Teoria da Proteção Integral expressa tanto no artigo 227, *caput*, da Constituição Federal quanto no artigo 4º, *caput*, do Estatuto da Criança e do Adolescente, a pesquisa se baseou em autores que dedicam seus estudos à referida Teoria, tais como Antônia Picornell-Lucas, Josiane Rose Petry Veronese, André Viana Custódio, Ismael Francisco de Souza, Mario Luiz Ramidoff e Tania da Silva Pereira.

O método de abordagem utilizado na pesquisa foi o dedutivo que Severino (2017, p. 123) descreve como “[...] uma passagem do universal para o particular e para o singular”. O raciocínio utilizado nesse método “[...] tem o objetivo de explicar o conteúdo das premissas [...]” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 27), enquanto o método de procedimento adotado foi o monográfico, que visa “[...] oferecer ao pesquisador meios técnicos para garantir a precisão e a objetividade no estudo dos fatos sociais [...]”, sendo esse o método definido como aquele que pode ter por objetivo o estudo de um indivíduo ou grupo de indivíduos ou ainda instituições, com o intuito de que “os resultados possam servir para a compreensão de outros” (HENRIQUES; MEDEIROS, 2017, p. 49-51).

Quanto às técnicas de pesquisa, foram utilizadas, além da pesquisa bibliográfica e documental, a pesquisa de campo, sendo essa a pesquisa em que o objeto é analisado em seu próprio ambiente (SEVERINO, 2017, p. 147) e que na presente pesquisa consistiu na realização de entrevista com as equipes dos Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), responsáveis pela execução das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto nos Municípios de Balneário Rincão e Içara.

A estrutura do estudo foi dividida em quatro capítulos, intitulados “A Teoria da Proteção Integral, os instrumentos normativos internacionais relativos à mesma e a sua adoção no país”, que pretende demonstrar por meio de um breve relato histórico, a trajetória que resultou na adoção da Teoria da Proteção Integral no Brasil e as normas que influenciaram esse processo; “Princípios do Direito da Criança e do Adolescente, Sistema de Garantia de Direitos e Políticas de Atendimento, Proteção e Justiça”, cujo intuito é estudar a sistemática própria do Direito da Criança e do

Adolescente, com as normas que a orientam e o modo pelo qual devem atuar os atores do Sistema de Garantia de Direitos a fim de cumprir os ditames da Teoria da Proteção Integral, por meio das políticas que constituem vias de acesso à referida finalidade; “A socioeducação e a municipalização da execução das Medidas em Meio Aberto no Brasil”, capítulo que trata do conceito da socioeducação e das razões pelas quais a execução das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto foi atribuída aos municípios, bem como, a forma como se organiza tal execução.

Por fim, o quarto capítulo denominado “Os Planos de Atendimento Socioeducativo dos Municípios da Comarca de Içara e a sua aplicação no cumprimento das Medidas em Meio Aberto” tem por objetivo analisar se os Planos de Atendimento Socioeducativo dos municípios objeto do presente estudo atendem às determinações contidas na legislação afeta à matéria do Direito da Criança e do Adolescente, sobretudo, à Lei do SINASE e ainda, a forma como os municípios pesquisados implementaram os respectivos Planos a fim de se constatar se, além do conteúdo dos planos já mencionados, a sua aplicação prática atende às exigências do SINASE, viabilizando a concretização dos objetivos pretendidos.

2 A TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL, OS INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONAIS RELATIVOS À MESMA E A SUA ADOÇÃO NO PAÍS

A Teoria da Proteção Integral foi adotada no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 e encerrou a aplicação da Doutrina da Situação Irregular em vigência até então, reconhecendo a condição de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e determinando que os direitos fundamentais de todos os indivíduos desse grupo social fossem assegurados com absoluta prioridade, tendo em vista a sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento.

Antes da adoção da mencionada Teoria, por muito tempo crianças e adolescentes foram excluídos da legislação pátria por não serem considerados sujeitos de direitos, e as primeiras normas que trataram dessa parte da sociedade não se destinavam a todos os indivíduos desse grupo social, mas apenas àqueles que se encontrassem em “situação irregular”, assim considerados as crianças e os adolescentes que estivessem em alguma situação de risco ou que transgredissem alguma regra, porque eram as circunstâncias – e não a condição de pessoa em desenvolvimento – que ensejavam a intervenção estatal.

Este capítulo tratará de uma breve contextualização histórica acerca do reconhecimento e normatização dos direitos humanos, bem como, dos instrumentos normativos que se referem especificamente às crianças e aos adolescentes, dos quais se originou a Teoria da Proteção Integral e que, ratificados ou não pelo Brasil, influenciaram na adoção da Teoria no ordenamento jurídico pátrio.

Em que pese não se desconheça a existência de outras normativas internacionais aqui não especificadas, vamos nos ater àquelas que dizem respeito ao objeto da pesquisa – a socioeducação – servindo de base à mesma.

Por fim, observado o cenário internacional dos direitos humanos, adentraremos à caminhada histórica que resultou na efetiva adoção da Teoria da Proteção Integral em âmbito nacional, relatando aspectos gerais da legislação brasileira que possui relação com a mencionada Teoria: a Constituição Federal, o Decreto 99.710/1990 que ratificou a Convenção Sobre os Direitos da Criança, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a lei que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

2.1 TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E A SUA RELAÇÃO COM OS DIREITOS HUMANOS

O conceito de direitos humanos se refere àqueles considerados como os direitos mínimos necessários para uma existência digna, para “[...] uma vida decente: com respeito, igualdade e liberdade, na qual se tenha acesso aos bens necessários para a realização do projeto de vida de cada um [...]” (SILVA; IORIO FILHO; SILVA, 2016, p. 33), e que exigem para tanto, que sejam coibidos eventuais excessos tanto do Estado quanto de outros indivíduos, que possam ser praticados em detrimento dessas condições de vida “minimamente adequadas” (GUERRA, 2022, p. 26).

Para Piovesan e Cruz (2021, p. 3), são “[...] um conjunto de direitos que protege a possibilidade de toda pessoa viver com dignidade”. Enfatiza-se:

A proteção da dignidade humana, elemento central no conceito de direitos humanos, visa a garantir que todos os indivíduos tenham uma vida livre de arbitrariedade e violência, com condições para se desenvolver de modo pleno e participar da vida política, social e cultural de sua comunidade (PIOVESAN; CRUZ, 2021, p. 3).

Não há, entretanto, um rol taxativo de todos os direitos que se enquadram nesse conceito de mínimo existencial, razão pela qual, Ramos (2022) esclarece que os direitos humanos podem ser formais ou materiais, sendo aqueles, os que se encontram previstos nas Constituições Federais ou em tratados internacionais e os últimos, os que não constam expressamente do ordenamento jurídico, embora sejam direitos essenciais para que se possa proporcionar dignidade aos seus titulares.

Já Castilho (2018), intitula como direitos do homem, aqueles que são reconhecidos como direitos dos indivíduos em razão da própria condição humana, embora não estejam previstos expressamente na legislação, afirmando o autor que “[...] tais valores, em que pesem não positivados, sempre foram reconhecidos (em maiores ou menores graus) por todos os grupamentos sociais em todos os tempos” (CASTILHO, 2018, p. 244).

No entanto, Bobbio (2004) atribui a afirmação desses direitos – aos quais também chama de direitos do homem – à nova percepção que surgiu com o Estado Moderno, quando se passou a dar mais atenção à ótica dos direitos dos cidadãos e não mais apenas à dos deveres dos súditos ou dos direitos dos soberanos.

Nesse sentido,

[...] os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (BOBBIO, 2004, p. 9).

De fato, foi com o surgimento do Estado Moderno, que teve início a construção histórica do reconhecimento dos direitos humanos como os compreendemos nos dias atuais, visto que os privilégios do clero e da nobreza, além do poder ilimitado do rei passaram a ser questionados pelos adeptos das ideias liberais que ganharam força inicialmente na Europa, resultando nas revoluções burguesas ou liberais, ocorridas nos séculos XVII e XVIII.

Além da Revolução Gloriosa na Inglaterra, em que após ter sido deposto o monarca e proclamada a república houve o retorno à monarquia, porém com a assinatura da *Bill of Rights*, a declaração que garantia ao parlamento o direito de controlar os poderes do rei, ocorreram ainda a Revolução Americana que resultou na independência dos Estados Unidos da América no ano de 1776 e a Revolução Francesa, ocasionada pela revolta dos representantes do 3º Estado (camponeses e burgueses), contra o fato de arcarem sozinhos com os altos impostos que lhes eram exigidos a fim de suprir as despesas do 1º e 2º Estados, formados pelo clero e pela nobreza (CASADO FILHO, 2012).

Em 14 de julho de 1789, a Revolução Francesa ocasionou a queda da Bastilha – um símbolo do poder do rei – sendo aprovada no mês seguinte a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, sobre a qual Jellinek (2015, p. 22) afirma que foi inspirada na *Bill of Rights* e que os direitos ali reconhecidos eram “[...] a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão, que coexistiriam com o direito de participação política [...]”, entretanto, pontua que a proclamação de direitos, não significa necessariamente o seu efetivo cumprimento.

Por meio dessas declarações que romperam com o absolutismo vigente à época, foi priorizada a garantia das liberdades individuais e, conseqüentemente, da dignidade dos cidadãos em contraposição ao poder do Estado (SOUZA, 2016).

Embora Lesbaupin (1984) tenha afirmado que os direitos reconhecidos nas já mencionadas declarações decorrentes das revoluções liberais tivessem caráter universal por serem assegurados a todos os indivíduos, “[...] a soberania nacional

perdeu a sua conotação original de liberdade do povo e adquiriu uma aura pseudomística de arbitrariedade fora da lei [...]” (ARENDT, 2013, p. 206), o que pode ser atribuído à substituição da ideia de individualismo surgida com o reconhecimento dos direitos humanos, pela necessidade de que tais direitos fossem nacionalmente protegidos contra qualquer espécie de violação.

Como consequência dessa proteção exercida até aquele momento apenas pelos Estados nos seus respectivos territórios, não foram raros os casos de pessoas que no período pós-guerra, deixaram de ser reconhecidas como nacionais nos seus Estados de origem, tornando-se apátridas por não terem obtido tal reconhecimento de nenhuma outra nação, o que as levou à perda dos seus direitos, ironicamente, porque passaram a ser “apenas” humanos, quando essa deveria ser a única condição necessária para que aqueles direitos primordiais lhes fossem assegurados. Entretanto, “[...] parece que o homem que nada mais é que um homem perde todas as qualidades que possibilitam aos outros tratá-lo como semelhante [...]” (ARENDT, 2013, p. 261).

A circunstância que se apresentava era de desamparo e completa exclusão, e “[...] quanto mais elevado era o número de pessoas sem direitos, maior era a tentação de olhar menos para o procedimento dos governos opressores que para a condição dos oprimidos” (ARENDT, 2013, p. 256).

Esses fatos que, de acordo com Ramos (2016) trouxeram à tona a fragilidade e insuficiência da proteção dos direitos humanos apenas em âmbito local, foram motivos determinantes para a internacionalização dos direitos humanos, tendo em vista que além de serem universais, tais direitos são também transnacionais já que transcendem à ideia da nacionalidade; todos os indivíduos são titulares de direitos humanos, independentemente de possuírem uma nacionalidade e onde quer que estejam, poderão exercê-los.

Assim, as normas internacionais passaram a ter por objeto não apenas as relações envolvendo os próprios Estados soberanos, mas também a proteção de direitos individuais em âmbito internacional, de modo que a proteção do Estado aos direitos humanos dos indivíduos sob a sua jurisdição passou a ser questão de interesse internacional (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

Em que pese os Direitos Fundamentais e os Direitos Humanos sejam constituídos pelo mesmo núcleo de direitos, possuidores da mesma grandeza e importância, tais nomenclaturas são utilizadas para distinguir os Direitos

Fundamentais que, a despeito de serem também Direitos Humanos, são assim denominados por serem positivados em âmbito constitucional, e os Direitos Humanos que podem ser compreendidos como

[...] os direitos consignados nos documentos internacionais adotados no arcabouço do sistema global de direitos humanos das Nações Unidas e nos sistemas regionais de direitos humanos (interamericano, europeu, africano). Trata-se de expressão afeta ao âmbito internacional e que relaciona os direitos suprapositivados ou supranacionais (OLIVEIRA, 2016, p. 4).

A internacionalização dos direitos humanos teve como marco histórico a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 1948, haja vista que os efeitos da Segunda Guerra Mundial, muito mais devastadores que os da Primeira, e o “[...] horror engendrado pelo surgimento dos Estados totalitários, verdadeiras máquinas de destruição de povos inteiros [...]” (COMPARATO, 2019, p. 220), levaram à conclusão de que seria impossível a convivência pacífica entre as nações sem que se respeitasse os direitos humanos.

Em estrita consonância com esse pensamento, verifica-se que entre os motivos que justificam a proclamação da Declaração em seu preâmbulo, estão justamente os atos bárbaros até então cometidos por absoluto desprezo e desrespeito aos direitos humanos, sendo que a Declaração inicia seu texto enfatizando no artigo 1 que “[...] Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade [...]” (ONU, 1948) e embora essas declarações não constituíssem obrigação aos Estados, Guerra (2022, p. 29), ressalta que tais normas “[...] têm força na medida em que os textos constitucionais erigem seus ditames como princípios informadores e de validade de toda a ordem jurídica nacional [...]”.

Por meio da Declaração de 1948 foram universalmente reconhecidos os valores que haviam servido de base para a Revolução Francesa: Liberdade, Igualdade e Fraternidade, correspondendo cada um deles a uma dimensão dos direitos humanos. A primeira dimensão se refere aos direitos civis e políticos (individuais), também chamados de direitos subjetivos, dos quais são titulares os próprios indivíduos, e que tem como fundamentos “[...] a liberdade, a segurança e a integridade física e psíquica da pessoa, assegurando-lhe, ainda, a participação na vida pública e no governo” (LEITE, 2014, p. 87).

Já a segunda dimensão de direitos tem relação com o valor da igualdade e diz respeito aos direitos econômicos, sociais e culturais, dentre os quais, os direitos à saúde, à educação, ao lazer e às condições de igualdade independentemente de raça, cor, sexo ou qualquer outra condição ou característica do indivíduo.

Os direitos de solidariedade ou fraternidade, ligados à ideia de interesses difusos e coletivos, são pertencentes à terceira dimensão, aos quais Leite (2014) confere a denominação de direitos metaindividuais, que são aqueles que tem a própria coletividade como titular e que exigem a atuação estatal no sentido de adotar novos mecanismos destinados à proteção desses direitos.

Fala-se atualmente em outras duas dimensões de direitos, sendo a quarta, relativa à própria democracia e à pluralidade enquanto a quinta dimensão, diz respeito à identidade individual e ao patrimônio genético (GUERRA, 2022).

Cabe diferenciar a atitude que se espera do Estado com relação às duas primeiras dimensões de direitos, uma vez que a primeira dimensão – consistente no exercício do direito individual do cidadão frente ao ente público –, exige um não fazer estatal, no sentido de que o ente não interfira na efetivação do direito. Porém, no que tange à segunda dimensão, a dos direitos sociais, o que se espera é uma prestação positiva do Estado, com o intuito de “[...] realização da justiça social [...]” (SARLET, 2012, p. 33).

Acerca da atuação do Estado em razão das dimensões de direitos, Bobbio (2004) define que apesar da divisão supracitada, há apenas duas espécies de exigências feitas pelos direitos humanos no que tange aos poderes constituídos em cada momento histórico: “[...] ou impedir os malefícios de tais poderes ou obter seus benefícios [...]” (BOBBIO, 2004, p. 9).

Entretanto, já na época em que foram reconhecidos em virtude das revoluções burguesas, os direitos humanos – embora caracterizados como direitos universais – não podiam ser facilmente acessados por todos os indivíduos, visto que o capitalismo impulsionado pela Revolução Industrial, impedia ou dificultava que o proletariado, camada social mais vulnerável, fosse tratada de forma equânime com base nos direitos humanos já proclamados, que se tornaram para essas pessoas, somente promessas vazias (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

É justamente tal circunstância que a Teoria crítica dos direitos humanos pretende evitar nos dias atuais, ao defender – como faz Wolkmer (2015) – que o Pluralismo jurídico e o surgimento de novos direitos e novos sujeitos de direitos tornam

necessária a existência de fontes alternativas de direitos, a fim de que os mesmos possam surgir de baixo para cima, ou seja, a partir da própria sociedade, e não somente das fontes formais que se baseiam unicamente na cultura neoliberal e hegemônica do norte global. Referindo-se ao pensamento crítico, destaca o autor que o “[...] fundamento essencial de todo e qualquer pensar racional é a vida humana e sua plena realização” (WOLKMER, 2015, p. 96).

A mesma crítica é válida para os direitos humanos das crianças e adolescentes, visto que seus direitos não diferem daqueles reconhecidos em benefício dos adultos, muito embora crianças e adolescentes possuam outros direitos específicos além daqueles, mas que foram igualmente reconhecidos após uma longa trajetória histórica, uma vez que no início da Idade Média, crianças e adolescentes eram especialmente insignificantes no contexto social; o conceito de infância se restringia apenas aos primeiros anos de vida, após os quais, as crianças que sobrevivessem a essa fase crítica, passavam a viver como pequenos adultos, vestindo-se como eles e realizando as mesmas tarefas que esses, aprendendo a viver de forma prática (ARIÈS, 2021).

Segundo Ariès (2021), após um longo período de completo anonimato e de grande mortalidade infantil – fato ao qual não se dava muita importância – foi apenas no século XVII, quando a educação das crianças passou a ser feita por meio da aprendizagem nas escolas e não mais pelo exclusivo contato com os adultos, que a percepção quanto a elas mudou radicalmente, pois as famílias passaram a se interessar mais pelas suas crianças, dando mais importância e atenção às mesmas, sobretudo nos primeiros anos de vida, o que fez surgir também a preocupação com a necessidade de que após esse período, as crianças fossem acompanhadas e orientadas para que se tornassem adultos honrados.

Contudo, somente no período compreendido entre o fim daquele século e o início do século seguinte, é que de fato se passou a respeitar alguns direitos das crianças, como o direito à convivência familiar até então inexistente, já que as relações sociais da criança ocorriam fora do ambiente familiar, uma vez que aquelas eram enviadas para tutores encarregados da sua educação, que à época, consistia na verdade, na transformação dessas crianças em pequenos adultos (ARIÈS, 2021).

Mesmo depois que as crianças deixaram de ser invisibilizadas e que alguma atenção lhes foi dispensada, a Revolução Industrial ainda as submetia a extensas jornadas de trabalho, inclusive em ambientes insalubres, o que deu ensejo a

movimentos que buscavam fazer cessar tal exploração, e levou à elaboração de algumas normas internacionais, sendo a primeira delas, a Declaração de Genebra sobre os direitos da criança, aprovada pela Liga das Nações em 1924, que reconheceu a necessidade de maior proteção às crianças (MAZZUOLI, 2022).

A Declaração de Genebra sobre os direitos da criança ainda as considerava como objeto de tutela, mas mesmo sem incluí-las no grupo dos sujeitos de direitos, foi o primeiro passo na concessão de alguns direitos em âmbito internacional para esses indivíduos (ZAPATA; GOMES; FRASSETO, 2016), sendo que essa “[...] proteção especial à criança foi prevista, originalmente, na Declaração de Genebra de 1924 sobre os direitos das crianças e na Declaração Universal dos Direitos da Criança e também reconhecida na Declaração Universal dos Direitos Humanos [...]” (VERONESE, 2019, p. 13), apesar de que a Declaração de Genebra, como muitas outras declarações, não passava de mera recomendação aos Estados (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2021).

Em 1948, foi proclamada pela Assembleia das Nações Unidas a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que reconhece em seu preâmbulo que a dignidade é um direito de todos os membros da família humana, definindo a própria Declaração como “[...] o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações [...]” (ONU, 1948). Em seus 30 artigos, a Declaração assegura diversos direitos a todos os seres humanos, sem qualquer distinção, resguardando-os da mesma forma, de quaisquer tipos de violação a tais direitos.

No artigo 25, item 2, a norma trata especificamente da infância, ao lhe garantir cuidados e assistência especiais, conferindo a mesma proteção social a todas as crianças, independentemente de terem sido geradas ou não, a partir de um matrimônio; o artigo 26, por sua vez, também se destina – embora não exclusivamente – mas prioritariamente, à infância, por tratar acerca do direito à instrução (ONU, 1948).

A origem da Teoria da Proteção Integral, como esclarece Souza (2001), foi a Declaração Universal dos Direitos da Criança que, assim como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, surgiu após a Segunda Guerra Mundial em razão da crescente necessidade de respeito aos direitos das pessoas, em virtude das inúmeras crueldades cometidas no período da guerra; o que ocorreu também com relação às crianças.

O reconhecimento desses direitos, bem como o surgimento da Teoria da Proteção Integral, decorre da evolução histórica que teve início com normas “[...]”

isoladas, regulando situações específicas, para um sistema compatível e aplicável às mais diversas culturas e sociedades prestigiando o estabelecimento de normas conceituais [...]” (SOUZA, 2001, p. 72).

Proclamada em 1959 pela Assembleia das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos da Criança reconheceu expressamente em seu preâmbulo, a condição de vulnerabilidade da criança em virtude da sua imaturidade física e mental, da qual decorre a necessidade de que as crianças recebam cuidados e proteção – inclusive legal – especiais. A referida norma, embora não tenha efeito vinculante aos Estados, é composta de dez princípios, que no dizer de Soares (2010), são o início de algo, o seu pressuposto; a ideia central, norteadora de uma norma, da qual, os princípios são espécie.

Assim, apontando os princípios e as regras como espécies das normas, o autor diferencia as duas espécies ao argumento de que as regras são mais concretas, podendo ser aplicadas de forma direta, ao passo que os princípios, denotam ideias genéricas, que formam a própria base e estrutura de determinado tema, assumindo portanto, papel de grande importância no direcionamento das ações relativas à área a que se referem (SOARES, 2010).

E os princípios da Declaração Universal dos Direitos da Criança, que consistem no “[...] raciocínio do jurista, com reflexos diretos na interpretação e aplicação da norma jurídica, tendo em vista a realização de um direito mais justo [...]” (SOARES, 2010, p. 112), deixam claro que o intuito da norma é conferir a todas as crianças, independentemente de quaisquer das suas características, proteção especial, visando o seu completo desenvolvimento, atribuída a responsabilidade por tal proteção a toda a sociedade e às autoridades públicas, a fim de que sejam sempre priorizados os interesses das crianças, às quais inclusive se garante a prioridade em receber proteção e socorro, quaisquer que sejam as circunstâncias (ONU, 1959).

Desse modo, além de garantir às crianças os direitos e a proteção previstos na Declaração, a norma também confere a esses sujeitos de direitos – e não mais, objetos de tutela (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2021) – a preferência para receber proteção e socorro, inclusive contra qualquer forma de negligência, exploração e crueldade, passando a tratar esses indivíduos não só como sujeitos dos mesmos direitos dos quais todos os demais são titulares, mas também, de direitos específicos dessa parcela da população (ONU, 1959).

Vê-se que a Teoria da Proteção Integral também se encontra implícita na Declaração Universal dos Direitos da Criança, uma vez que o documento atribui a toda a sociedade, a responsabilidade pela proteção daquelas.

Além disso, pode-se afirmar que a referida Teoria decorre de normas internacionais que passaram a reconhecer a condição de sujeitos de direitos a crianças e adolescentes, e tendo sido adotada no Brasil em sentido completamente oposto ao da doutrina até então vigente, como trataremos mais adiante, reconheceu também na legislação pátria a condição de sujeitos de direitos àqueles e mais do que isso: estendeu a proteção de tais direitos a todas as pessoas em condição de desenvolvimento – independentemente da situação em que se encontrassem – atribuindo à família, à sociedade e ao Estado, uma responsabilidade compartilhada, que no dizer de Rossato, Lépure e Cunha (2021, p. 29) é “[...] competência difusa, que responsabiliza uma diversidade de agentes pela promoção da política de atendimento à criança e ao adolescente, tem por objetivo ampliar o próprio alcance da proteção dos direitos infantojuvenis”.

A proteção integral é o próprio fundamento do Direito da Criança e do Adolescente, e que por meio dos seus valores e regras específicos promoveu “[...] um reordenamento jurídico, político e institucional sobre todos os planos, programas, projetos, ações e atitudes por parte do Estado, em estreita colaboração com a sociedade civil [...]” (CUSTÓDIO, 2009, p. 26), exigindo de todos, ações completamente distintas daquelas até então dispensadas às crianças e adolescentes. Trata-se de uma escolha política feita com intuito emancipatório na medida em que representa a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, cuja aplicação não deve ocorrer apenas no meio jurídico, mas em todas as instituições estatais e na própria sociedade, uma vez que “[...] muito mais do que uma mera adaptação legislativa, é, sobretudo, um critério assecuratório entre o discurso protetivo presente dos valores humanos e as atitudes atuais dos construtores sociais [...]” (RAMIDOFF; RAMIDOFF, 2017, p. 22).

Justamente por tal razão, ao tratar sobre a proteção integral, Amin (2022a) adverte que a despeito da sua positivação em nosso ordenamento jurídico, constitui um grande desafio a aplicação prática da Teoria e a sua efetivação, sendo necessário um comprometimento de todos os envolvidos no sentido de substituir a ultrapassada prática menorista, sobre a qual trataremos ainda neste capítulo, pela garantista. E conclui afirmando que tal objetivo “[...] Exige vontade política. Exige respeito pelos

vulneráveis. Exige um grau de cidadania elevado de toda a sociedade” (AMIN, 2022a, p. 28).

É exatamente esse comprometimento que se espera de toda a sociedade a fim de garantir uma proteção que deve ter como destinatários todas as crianças e adolescentes, o que faz com que a proteção dos mesmos seja denominada, proteção integral.

A proteção, entretanto, é integral por ser assegurada a todas as crianças e adolescentes sem que seja feita entre eles qualquer distinção, mas não apenas por isso. Reconhecendo que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e que se encontram em situação de vulnerabilidade em razão da sua condição especial de pessoas em desenvolvimento, a proteção é integral também por exigir de toda a sociedade e do poder público, ações que tenham por finalidade suprir a todas as necessidades dessa parcela da população (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2021).

Zapata, Gomes e Frassetto (2016, p. 18), conceituam a proteção integral como

o conjunto de princípios, regras, mecanismos e ações direcionados à tutela dos direitos das crianças e adolescentes, considerando-os como sujeito de direitos e levando-se em consideração a condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, formando-se uma doutrina garantista que tem o escopo de assegurar, com prioridade absoluta, os direitos fundamentais das crianças e adolescentes.

Os elementos que compõe a proteção integral são arrolados por Santos e Veronese (2018, p. 1), como: “[...] responsabilidade compartilhada, reconhecimento da condição de sujeito, princípio da prioridade absoluta, direitos fundamentais, prevenção de violências e condição peculiar de pessoa em desenvolvimento”.

Em que pese muitos autores classifiquem a proteção integral como uma doutrina – “[...] Conjunto de dogmas ou princípios em que se baseia uma crença religiosa ou um sistema filosófico ou político [...]” (SIDOU, 2016, p. 233) –, Custódio (2009) adverte para a impropriedade da nomenclatura, porquanto não se pode sequer afirmar que a proteção integral seja uma doutrina decorrente da evolução histórica da doutrina anterior. A proteção integral, para o autor, surgiu a partir da ruína da doutrina anterior sobre a qual se tratará no tópico 2.3, mas não consiste numa evolução daquela porquanto se contrapõe totalmente à mesma, provocando uma ruptura de paradigma e inaugurando o Direito da Criança e do Adolescente, constituindo a base e fundamento desse ramo do direito, razão pela qual, a intitula como Teoria – “[...]”

Princípios gerais e fundamentais de qualquer ciência ou arte [...]” (SIDOU, 2016, p. 603) – da proteção integral.

Mesmo aqueles que classificam a proteção integral como doutrina, concordam que ela seja a própria estrutura do Direito da Criança e do Adolescente e que mais do que o avanço que promoveu com a positivação de direitos sequer reconhecidos anteriormente, deve ser a principal ferramenta destinada à garantia do efetivo exercício de tais direitos, de modo que a igualdade entre os sujeitos de direitos não seja apenas formal, mas que se proporcione aos mesmos iguais condições de acesso aos bens jurídicos indispensáveis à existência digna, visto que não é a norma que cria direitos, e sim as lutas sociais para o reconhecimento desses bens e direitos que resultam na elaboração da norma reconhecendo a sua existência (HERRERA FLORES, 2009).

Entre tantas normas que surgiram em âmbito internacional com o intuito de reconhecer direitos e garantir o seu exercício, estão as Regras de Beijing e a Convenção Sobre os Direitos da Criança e, muito embora haja outras normas dispendo acerca de direitos de crianças e adolescentes, trataremos a seguir das duas ora mencionadas, em virtude da estreita relação que possuem com o tema da presente pesquisa.

2.2 AS REGRAS DE BEIJING E A CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA

Após o advento do Estado Constitucional a defesa dos direitos humanos era realizada em âmbito nacional como visto no item anterior, porém, essa proteção local se mostrou ineficaz para o objetivo pretendido em muitas situações, sendo necessária uma adequação quanto à definição de soberania e de quem eram os titulares dos direitos humanos, visto que até aquele momento “[...] o direito internacional público era campo dominado quase exclusivamente por atores estatais, que utilizavam o direito internacional como ferramenta para afirmar seus interesses soberanos [...]” (PIOVESAN; CRUZ, 2021, p. 24).

Além dessa ineficiência muitas vezes demonstrada pelos Estados em proteger os direitos humanos dos indivíduos sob sua jurisdição, verificava-se que em diversas situações era o próprio Estado quem violava os direitos humanos dos seus nacionais, tornando-se imprescindível a existência de uma ordem internacional que submetesse

aos Estados a obrigação de garantir e proteger o exercício de tais direitos, bem como, que impusesse alguma punição àqueles Estados que cometessem violações ou se omitissem no dever de proteção desses direitos (GUERRA, 2022), o que resultou na criação da Organização das Nações Unidas, com a Carta das Nações Unidas, firmada em São Francisco, em 1945.

Com o intuito de salvaguardar os direitos humanos e em consequência, assegurar a paz entre os povos e promover o desenvolvimento, é que a Organização das Nações Unidas implementou um sistema próprio destinado a garantir aos indivíduos “[...] um núcleo de direitos insuscetíveis de serem derogados em qualquer tempo, condição ou lugar [...]” (GUERRA, 2022, p. 54), a fim de protegê-los contra possíveis violações perpetradas inclusive, pelos próprios Estados.

Para tanto foram utilizadas duas vias distintas, sendo uma delas denominada de fase de proteção dos direitos humanos (GUERRA, 2022), consistente no estabelecimento do sistema global de proteção dos direitos humanos, cujos órgãos foram definidos pelo artigo 7.1, da Carta das Nações Unidas como “[...] uma Assembleia Geral, um Conselho de Segurança, um Conselho Econômico e Social, um Conselho de Tutela, uma Corte Internacional de Justiça e um Secretariado [...]” (ONU, 1945).

Esse sistema de proteção relativizou a soberania dos Estados na medida em que concedeu aos próprios indivíduos a condição de sujeitos de direito internacional, podendo contrapor tais direitos até mesmo contra os próprios Estados, cujos interesses no que tange aos direitos humanos, submetem-se aos interesses internacionais. Desse modo, ainda que a proteção internacional seja subsidiária àquela que deve ser garantida em âmbito interno pelos Estados (PIOVESAN, 2022), em caso de falha ou omissão desses, os órgãos que compõem a Organização das Nações Unidas (ONU), cada um exercendo as atribuições que lhes foram conferidas na Carta das Nações Unidas, podem receber denúncias de violação de direitos humanos, fiscalizar a efetiva ocorrência dessas violações, elaborar relatórios, emitir recomendações aos Estados e aplicar sanções aos que praticarem violação a esses direitos internacionalmente tutelados.

Concomitantemente com o sistema global de proteção de direitos humanos, surgiram os sistemas regionais de proteção, existindo atualmente três sistemas regionais, quais sejam: o Sistema Interamericano, o Sistema Europeu e o Sistema Africano de proteção aos direitos humanos, que são sistemas de extrema importância,

já que como destaca Castilho (2018, p. 188), contemplam “[...] com mais proximidade as peculiaridades e características históricas e culturais dos países envolvidos [...]” tendo, justamente por isso, a possibilidade de utilizarem “[...] mecanismos de cumprimento mais eficazes em relação às condições locais [...]”.

A organização dos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos supracitados incumbe respectivamente à Organização dos Estados Americanos (OEA), ao Conselho da Europa (CE) e à União Africana (UA) (CASTILHO, 2018).

Outra via utilizada para a garantia dos direitos humanos, foi a que Guerra (2022, p. 57) intitula como a “[...] fase legislativa da proteção internacional dos direitos humanos [...]” relativa à elaboração de diversos documentos, convenções, declarações e tratados que reconhecem direitos humanos que devem ser assegurados e protegidos, e atribuem aos Estados determinados deveres em relação a esses direitos.

Entre essas declarações, a Declaração Universal dos Direitos Humanos que foi adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas pela Resolução 217-A III, de 10 de dezembro de 1948, dando início à legislação internacional de proteção aos direitos dessa natureza e que desperta divergências no que tange à sua força normativa, visto que as resoluções normalmente não obrigam os Estados, ao contrário dos tratados. Contudo, ainda que a Declaração não tivesse força normativa no momento da sua adoção, não é exagero afirmar que adquiriu com o passar dos anos esse poder vinculante, primeiro pela sua importância – visto que é uma espécie de regulamentação da Carta da ONU – e também porque muitos Estados incorporaram o seu conteúdo aos respectivos textos constitucionais (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

Ademais, a fim de conferir esse efeito vinculante à Declaração Universal de Direitos Humanos, foram elaborados dois tratados internacionais no ano de 1966, cujos textos diziam respeito justamente aos direitos mencionados na Declaração de 1948 (PIOVESAN, 2022). Trata-se do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que, junto com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, compõem a Carta Internacional de Direitos Humanos (GUERRA, 2022).

De acordo com Beltramelli Neto (2021, p. 339), a Carta Internacional de Direitos Humanos:

[...] tem destaque, dentro do mecanismo convencional, porquanto tais documentos versam, de modo concentrado, sobre direitos humanos de diversas naturezas, enquanto que as demais convenções, que também integram esse mecanismo, versam sobre proteções específicas (genocídio, tortura, discriminação contra a mulher etc.).

Os dois pactos que integram a Carta Internacional de Direitos Humanos, já mencionados, estão também no grupo das principais convenções internacionais de direitos humanos, conhecidas como *Big Nines*; fazem parte do mesmo grupo a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher; a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes; a Convenção Sobre os Direitos da Criança – sobre a qual trataremos ainda neste tópico -, a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência; a Convenção Internacional Sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Suas Famílias e a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado (BELTRAMELLI NETO, 2021).

Diante da diversa nomenclatura das normas internacionais, cabe esclarecer que as declarações, normalmente decorrentes de resoluções, são atos unilaterais emitidos pelos órgãos de proteção aos direitos humanos, sendo consideradas por essa razão como meios não convencionais de proteção dos direitos humanos (MAZZUOLI, 2022), ao passo em que as convenções, tratados e pactos possuem significados semelhantes entre si; são meios convencionais de proteção de direitos, tendo em vista que representam de fato uma tratativa, um acordo entre Estados, iniciando-se normalmente com a fase de negociações, após a qual o instrumento que descreve os termos da avença fica à disposição dos Estados que pretendam aderir à normativa (BELTRAMELLI NETO, 2021).

A Convenção de Viena de 1969 que trata justamente sobre o Direito dos Tratados e que foi ratificada pelo Brasil em virtude do Decreto 7030/2009, em seu artigo 1 define o que é um tratado e conceitua ainda outros termos relativos ao Direito Internacional, tais como ratificação e parte.

De acordo com a Convenção de Viena:

[...] a) “tratado” significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica; [...] (BRASIL, 2009a).

Como são os próprios Estados que optam por aderir ou não a um tratado, aqueles que optarem por sua adoção ficarão obrigados ao cumprimento dos seus termos, de modo que depois de assinado pelo Poder Executivo indicando que o tratado será adotado, são necessárias a aprovação do Poder Legislativo e após, nova assinatura do Executivo – ratificando o tratado – antes que seja depositado o documento de ratificação no órgão internacional competente, formalizando o ato do Estado no sentido de se obrigar ao cumprimento do que foi acordado (PIOVESAN, 2022).

Os tratados dos quais o Brasil é parte e que versam sobre direitos humanos podem ser recepcionados no ordenamento jurídico brasileiro com status de norma constitucional, visto que

A Constituição assume expressamente o conteúdo constitucional dos direitos constantes dos tratados internacionais dos quais o Brasil é parte. Ainda que esses direitos não sejam enunciados sob a forma de normas constitucionais, mas sob a forma de tratados internacionais, a Carta lhes confere o valor jurídico de norma constitucional, já que preenchem e complementam o catálogo de direitos fundamentais previsto pelo Texto Constitucional (PIOVESAN, 2022, p. 44).

Já os tratados tradicionais, que tratem de outras matérias, têm força de norma infraconstitucional e sua validade no Estado brasileiro depende de uma norma promulgada após a sua ratificação, sendo essa norma quase sempre, um decreto presidencial.

Além das normas já mencionadas, as *Big Nines*, há muitas outras convenções e tratados internacionais que dispõem sobre situações ou temas específicos. Entretanto, vamos nos ater a partir de agora às Regras de Beijing ou Regras mínimas das Nações Unidas para a administração da Justiça da Infância e Juventude, em virtude da estreita ligação da referida norma com o tema em estudo.

Em 1985, as Regras de Beijing (Resolução 40/33 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas) trataram dos direitos de todas as crianças e adolescentes sem fazer qualquer distinção entre os mesmos, determinando que os Estados-Membros procurassem promover o bem-estar de crianças e adolescentes e das respectivas famílias. Tais regras foram reconhecidas pelas Nações Unidas como as regras mínimas para a administração da Justiça da Infância e Juventude e determinaram, no item 5.1, que mesmo quando se tratar de adolescentes que tenham cometido alguma infração, a Justiça da Infância e Juventude enfatize o seu bem-estar

e tome as decisões de forma condizente com as circunstâncias do adolescente e da infração cometida (ONU, 1985).

Tais regras, estipuladas pela Resolução 40/33 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), estabeleceram pela primeira vez normas relativas a garantias processuais aos jovens que cometessem o que se chamava de ilícitos penais, como esclarecem Rossato, Lépure e Cunha (2021).

As normas em questão, foram divididas em seis partes, como segue:

Primeira parte - princípios gerais; Segunda parte - investigação e processamento - Terceira parte - decisão judicial e medidas; Quarta parte - tratamento em meio aberto; Quinta parte - tratamento institucional; Sexta parte - pesquisa, planejamento e formulação de políticas e avaliações (SEABRA, 2020, p. 23).

Já nos princípios gerais, a norma deixa claro o seu intuito preventivo, uma vez que determina que os Estados devam proporcionar meios à criança e ao adolescente a fim de que o convívio em comunidade contribua com o seu desenvolvimento pessoal, evitando-se a necessidade de intervenção legal, através da desjudicialização já adotada no ordenamento jurídico brasileiro como veremos mais adiante, que pressupõe a utilização de alternativas ao recurso formal do sistema de justiça, como destaca Veronese (2015a).

Nesse ponto, a norma determina ainda a utilização de todos os recursos disponíveis a fim de que os Estados, junto com a sociedade, as famílias, as escolas, assim como grupos comunitários, promovam o bem-estar de crianças e adolescentes por meio de medidas concretas e tratem eventuais ações contrárias à lei por parte dos mesmos, de forma equitativa e humana (ONU, 1985).

A referida norma, portanto, valorizou a inclusão social como forma de evitar a prática dos ditos ilícitos penais, incentivando os Estados-membros a criarem garantias de uma vida digna na comunidade a fim de evitar o envolvimento dos jovens com as práticas antes mencionadas, o que no Brasil deu origem não só ao Estatuto da Criança e do Adolescente, mas ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) (SEABRA, 2020).

Embora o objetivo inicial com a norma em questão fosse a existência de uma jurisdição especializada para os adolescentes que praticassem os chamados ilícitos penais, as Regras mínimas das Nações Unidas para a administração da Justiça da Infância e Juventude acabaram por influenciar na criação das normas supracitadas e,

consequentemente, das garantias por elas asseguradas aos adolescentes que pratiquem atos infracionais, mesmo porque, o item 2.3 das Regras de Beijing determinou que cada Estado, no âmbito da sua jurisdição promulgasse um conjunto de leis e regras destinadas especificamente para aplicação a esses sujeitos de direitos, bem como, à Justiça da Infância e Juventude do respectivo Estado (ONU, 1985).

No seu item 2.2, a Resolução 40/33 da Assembleia Geral da ONU, define que:

- a) jovem é toda a criança ou adolescente que, de acordo com o sistema jurídico respectivo, pode responder por uma infração de forma diferente do adulto;
- b) infração é todo comportamento (ação ou omissão) penalizado com a lei, de acordo com o respectivo sistema jurídico;
- c) jovem infrator é aquele a quem se tenha imputado o cometimento de uma infração ou que seja considerado culpado do cometimento de uma infração (ONU, 1985).

E com relação às garantias dos adolescentes que devem ser observadas e respeitadas pela Justiça da Infância e Juventude no trâmite dos procedimentos legais, as Regras de Beijing determinam em seu item 7.1 que:

Respeitar-se-ão as garantias processuais básicas em todas as etapas do processo, como a presunção de inocência, o direito de ser informado das acusações, o direito de não responder, o direito à assistência judiciária, o direito à presença dos pais ou tutores, o direito à confrontação com testemunhas e a interrogá-las e o direito de apelação ante uma autoridade superior (ONU, 1985).

Destaca-se ainda a orientação no sentido de que seja sempre observado o favorecimento aos interesses do adolescente, que em razão da sua condição peculiar, recebe tratamento diverso daquele dispensado aos adultos, garantindo-se um ambiente de compreensão em que o adolescente receba toda assistência necessária, seja ela social, psicológica, médica, educacional e quaisquer outras requeridas pelo mesmo (ONU, 1985).

No tocante a esse tratamento diferenciado em relação ao dispensado aos adultos, Ramidoff (2019) alerta para o fato de que a responsabilização dos adolescentes deve ser interpretada de forma protetiva, de modo que as medidas necessárias sejam aplicadas visando sanar as necessidades pessoais ou sociais do adolescente a quem for imputada a infração que der causa à aplicação da medida.

Além disso, a norma em questão prevê que seja realizado um estudo prévio acerca do “[...] meio social e as circunstâncias de vida do jovem e as condições em que se deu a prática da infração [...]” (ONU, 1985) para que se chegue a uma decisão justa, que deverá obedecer aos seguintes princípios:

- 17.1 [...] a) a resposta à infração será sempre proporcional não só às circunstâncias e à gravidade da infração, mas também às circunstâncias e às necessidades do jovem, assim como às necessidades da sociedade;
b) as restrições à liberdade pessoal do jovem serão impostas somente após estudo cuidadoso e se reduzirão ao mínimo possível;
c) não será imposta a privação de liberdade pessoal a não ser que o jovem tenha praticado ato grave, envolvendo violência contra outra pessoa ou por reincidência no cometimento de outras infrações sérias, e a menos que não haja outra medida apropriada;
d) o bem-estar do jovem será o fator preponderante no exame dos casos (ONU, 1985).

De acordo com as regras mínimas aqui mencionadas, a institucionalização por ser medida extrema, será evitada ao máximo, devendo ser dada preferência a outros tipos de medida que atendam aos interesses dos adolescentes e da sociedade, sendo que nos casos em que for de fato necessária a institucionalização, a medida será aplicada pelo menor período de tempo possível e o adolescente receberá a mesma assistência a que têm direito os adolescentes não institucionalizados.

As Regras de Beijing “[...] preveem a necessidade de se estabelecer uma justiça especial, que promova um tratamento diferenciado, tendo por base a doutrina da proteção integral e os direitos das crianças e adolescentes [...]” (ZAPATA; FRASSETO; GOMES, 2016, p. 38).

A justiça especializada é considerada pelas Regras de Beijing como parte do processo de desenvolvimento nacional de cada país (item 1.4) e talvez por essa razão, exija o constante aprimoramento dos métodos utilizados, além do aperfeiçoamento dos seus servidores, cuja competência deve ser mantida e elevada, sugerindo-se inclusive que haja uma representatividade equitativa das minorias entre os funcionários da Justiça da Infância e da Juventude, que denotem as mesmas características daqueles que serão atendidos pelo sistema de justiça.

Por fim, são estabelecidas a constante verificação das necessidades dos adolescentes, bem como de estudos que identifiquem as causas que levam à prática das infrações, com a finalidade de elaboração de políticas específicas e aperfeiçoamento do sistema da Justiça da Infância e Juventude.

Embora o Brasil não seja signatário das Regras de Beijing, a legislação nacional foi fortemente influenciada pelas Regras mínimas para a administração da Justiça da Infância e da Juventude, seja nas previsões constitucionais acerca do tema, seja na legislação infraconstitucional relativa à matéria, como veremos no próximo item, visto que muitas das previsões contidas na norma internacional foram reproduzidas nas leis do Estado brasileiro, como observa Seabra (2020).

Outro documento internacional de extrema importância para o Direito da Criança e do Adolescente, é a Convenção Sobre os Direitos da Criança, cuja elaboração se estendeu por dez anos, baseando-se numa proposta de Convenção formulada pela Polônia e culminando com a sua aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989, exatamente quando a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) completava trinta anos (VERONESE, 2019).

A Convenção considera como crianças todos os indivíduos que não tenham alcançado dezoito anos de idade, exceto naqueles países em que a maioria seja atingida antes da mencionada idade e dá visibilidade a esse grupo de indivíduos que, além de ser titular dos mesmos direitos que todos os outros, possui direitos específicos, a essa categoria direcionados.

Diferentemente da Declaração Universal dos Direitos da Criança que não vinculava os Estados ao seu cumprimento, a Convenção Sobre os Direitos da Criança impõe a obrigatoriedade do seu cumprimento a todos os Estados que a aderirem, pois [...] “a Convenção tem força de lei internacional e, assim, cada Estado não poderá violar seus preceitos, como também deverá tomar as medidas positivas para promovê-los [...]” (VERONESE, 2013).

Considerada o instrumento internacional mais importante no que diz respeito aos direitos de crianças e adolescentes, a Convenção Sobre os Direitos da Criança que foi promulgada no Brasil pelo Decreto 99.710 de 21 de novembro de 1990, serve como base de interpretação para todos os outros documentos existentes acerca do tema, como destaca García Méndez (1992, p. 7), que afirma:

Además, ha sido precisamente este instrumento el que ha tenido el mérito de llamar la atención, tanto de los movimientos sociales, cuanto del sector más avanzado de las políticas públicas, acerca de la importancia de la dimensión jurídica en el proceso de lucha por mejorar las condiciones de vida de la infancia¹.

¹ “Ademais, tem sido precisamente este instrumento o que tem tido o mérito de chamar a atenção, tanto dos movimentos sociais, quanto do setor mais avançado das políticas públicas, acerca da importância

Além de servir como parâmetro de interpretação de outras normas internacionais que versem sobre direitos de crianças e adolescentes, a Convenção Sobre os Direitos da Criança foi elaborada com o difícil objetivo de ser o fundamento inicial das legislações dos Estados-Partes sobre esse tema, razão pela qual possui determinações genéricas e abrangentes, com o intuito de contemplar as diferenças culturais, sociais e econômicas dos Estados que a adotaram, podendo-se dizer que a Convenção é resultado da “[...] compatibilização, em um texto legal, de regras de procedimento flexíveis, adaptáveis às mais diversas realidades, delineando as futuras políticas legislativas dos Estados-Partes [...]” (PEREIRA, 2008, p. 952).

Assim como as Regras de Beijing das quais tratamos anteriormente, a Convenção Sobre os Direitos da Criança também faz referência às crianças e adolescentes que praticarem algum ato que esteja tipificado nas leis penais, determinando que os mesmos sejam tratados de forma humanista, devendo ser estimulado que tais crianças e adolescentes respeitem a dignidade de terceiros, sendo-lhes assegurada toda a assistência necessária a fim de que possam apresentar sua defesa, recorrer a uma instância superior, bem como, o direito de que sejam informados acerca do ato que lhes é imputado, de ouvir as testemunhas que entenderem necessário, proibindo ainda a imposição de penas cruéis e degradantes, as prisões arbitrárias e vedando a prática de tortura contra crianças e adolescentes.

O documento em estudo tratou das questões mais importantes que haviam sido abordadas em normativas internacionais anteriores, pois

A Convenção leva em conta o direito de que as pessoas na infância recebam cuidados e assistência especiais, em virtude da falta de maturidade física e mental, conforme reconheceu a Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como a Declaração de Genebra de 1924 sobre os Direitos da Criança, a Declaração dos Direitos da Criança adotada pela Assembleia Geral em 20 de novembro de 1959 e os Pactos de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Embora outros diplomas internacionais também confirmem proteção às crianças, a Convenção sistematizou não só direitos civis e políticos, mas também econômicos, sociais e culturais em um só texto, voltado especificamente para a sua proteção (RAMOS, 2022, p. 131).

Contudo, não se chegou a esse resultado sem intenso debate e diversas divergências observadas nos encontros anuais realizados pelo Grupo de Trabalho

da dimensão jurídica no processo de luta por melhorar as condições de vida da infância” (GARCÍA MÉNDEZ, 1992, p. 7, tradução nossa).

formado para analisar e discutir a redação da proposta da Convenção apresentada pelo Governo Polonês, sendo que uma das polêmicas que surgiram em tais encontros se referia ao fato da norma prever direitos de proteção e direitos de liberdade, que muitos entendiam como antagônicos, havendo aqueles que defendiam apenas os direitos de proteção às crianças em razão da sua situação de pessoa em desenvolvimento, e de outro lado, aqueles que concordavam com os direitos de liberdade, por defenderem a autonomia de crianças e adolescentes (ROSEMBERG; MARIANO, 2010).

A esse respeito, esclarece Picornell-Lucas (2019, p. 1178) que crianças e adolescentes são reconhecidos na Convenção “[...] *como portadores de unos derechos específicos, englobados en la protección y la autodeterminación*”² [...]”.

Mesmo com as divergências apontadas, a Convenção que foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas por meio da Resolução 44/25, tornou-se o instrumento normativo internacional de Direitos Humanos mais ratificado da história, tendo sido adotado por 196 países. A norma prevê também medidas alternativas àquelas privativas de liberdade, para que sejam aplicadas às crianças e adolescentes em razão da prática infracional, visando que o tratamento seja adequado à finalidade de se manter o bem-estar das crianças e adolescentes, e ainda, que seja proporcional à circunstância verificada e ao ato praticado.

Um dos princípios do Direito da Criança e do Adolescente sobre os quais falaremos no segundo capítulo, é o Princípio do melhor interesse da criança, que é priorizado pela Convenção. E para que haja o cumprimento das determinações contidas no referido instrumento, também no que tange ao Melhor Interesse da Criança, a própria Convenção determinou a criação do Comitê para os Direitos da Criança, cuja principal função é fiscalizar as ações dos Estados-Partes destinadas à implementação das exigências da Convenção.

² “Como portadores de uns derechos específicos, englobados en la protección y la autodeterminación” (PICORNELL-LUCAS, 2019, p. 1178, tradução nossa).

2.3 A LEGISLAÇÃO FEDERAL RELACIONADA À TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, DECRETO Nº 99.710/1990, LEI Nº 8.069/1990 E LEI Nº 12.594/2012)

De modo semelhante ao que ocorreu na Europa, as crianças no Brasil no período Colonial, eram tratadas com indiferença e a sua morte, que era bastante comum, não era vista como uma tragédia. Não havia sequer muitos registros a respeito das mesmas, porquanto as cartas enviadas à Coroa tratavam sobretudo de questões políticas e econômicas e era bastante comum o abandono de crianças, inclusive nas portas de igrejas e conventos, nas chamadas Rodas dos Expostos³ (AMIN, 2022b).

Havia, entretanto, a preocupação com a educação das crianças e com a sua formação cristã, a fim de que se tornassem pessoas responsáveis, razão pela qual, até os sete anos de idade as crianças escravizadas ocupavam os mesmos espaços que as crianças brancas, a fim de receber junto com essas a mencionada formação e, também, com o intuito de divertir os filhos de seus donos e as respectivas genitoras. A partir dessa idade, as crianças brancas permaneciam estudando, e as que eram filhas dos escravizados, eram normalmente separadas de suas mães e passavam a trabalhar (SCARANO, 2010), pois, como esclarece Del Priore (2010, p. 115), “[...] aos ‘meúdos’ convinha uma formação comum, quer dizer, cristã, e as circunstâncias socioeconômicas convidavam-lhes a amoldar-se a diferentes tradições culturais e costumes sociais e educativos [...]”.

As crianças pobres, muitas vezes órfãs, precisavam prover o próprio sustento e, mesmo aquelas que haviam se tornado livres em virtude da abolição da escravidão, ficaram em situação ainda pior, uma vez que após deixarem as senzalas e sem encontrarem um trabalho que lhes permitisse se sustentarem, passaram a perambular pelas ruas e até a praticar atividades ilegais a fim de sobreviverem (SANTOS, 2010).

³ As Rodas dos Expostos consistiam em rodas giratórias colocadas em frente a igrejas e conventos, a fim de que as crianças rejeitadas pudessem ser deixadas sem que seus pais fossem expostos. Uma vez colocadas nas rodas, as crianças eram recebidas nas instituições, onde eram socorridas e alimentadas pelas amas, para serem posteriormente encaminhadas a quem tivesse interesse em permanecer com elas, cuidando das mesmas até os sete anos de idade, quando eram lançadas à vida adulta, mesmo sem sê-lo (PEREIRA, 2008). Contudo, a prática trazida ao Brasil pelos portugueses, possuía um viés higienista, tendo em vista o objetivo de tirar os enjeitados das ruas, preparando-os para que em não muito tempo, passassem a produzir e se tornassem menos onerosos para o Estado (CASTILHO, 2018).

Tais práticas ilícitas decorreram da necessidade de sobrevivência e se intensificaram com a crescente industrialização que só fez aumentar a acumulação de capital e consequentemente, a exclusão social. O aumento dessas práticas ilícitas e da criminalidade por elas ocasionada, foram verificados ainda por ocasião da vigência do Código Criminal do Império, de 1830, que se utilizava do critério biopsicológico de imputabilidade, visto que considerava imputáveis os maiores de quatorze anos, que tivessem discernimento acerca do ato praticado.

Quanto à instrução nas escolas, era distinta a depender da condição financeira das famílias, privilegiando-se as camadas sociais economicamente favorecidas, pois “[...] O aparelho escolar do século XIX não modificou a ambiguidade de uma escola que praticava, simultaneamente, um adestramento para os pobres, e uma formação de conhecimento potencialmente emancipadora para os ricos [...]” (DEL PRIORE, 2016, p. 336), de modo que a instrução que se destinava às crianças pobres, consistia em “[...] práticas e concepções pedagógicas coercitivas [...]” (DEL PRIORE, 2016, p. 336).

Em 1890, o Código Penal da República, passou a considerar como imputáveis, as crianças a partir dos nove anos de idade – desde que houvesse discernimento acerca do fato – e não somente a partir dos quatorze, como no código anterior, mantendo praticamente inalteradas as demais disposições relativas às crianças, porquanto era clara a intenção higienista de “limpar as ruas” daqueles que, sob a visão do Estado, ameaçavam a paz social, visto que desde a abolição, as inúmeras pessoas que deixaram as senzalas e não tinham como se manter, eram rotuladas com a pecha da vadiagem (VERONESE, 2015a).

A respeito desse delito, a autora é enfática ao afirmar que:

[...] caracterizou-se como um crime direcionado para a população empobrecida, pois segundo o artigo 401, a pena poderia ser extinta caso houvesse prova da aquisição superveniente de renda, ou suspensão, mediante a apresentação de fiador que se responsabilizasse pelo condenado. Deste modo, estabelecia-se um claro controle do Estado sobre aqueles que não possuíam qualquer renda ou relações políticas capazes de retirar-lhes desta situação (VERONESE, 2015a, p. 21-22).

Nesse período foram feitas reivindicações da sociedade no sentido de que se criasse uma instituição que recuperasse os delinquentes, por meio da pedagogia do trabalho, para que deixassem a ociosidade e pudessem suprir as necessidades surgidas com o desenvolvimento do capitalismo. Mas havia nessas reivindicações um

duplo sentido, uma vez que a intenção não era apenas de proteger e instruir as crianças que se encontravam nas ruas, mas também de contê-las e manter controle sobre as mesmas, em razão da periculosidade que lhes era atribuída, quase sempre relacionada à infância pobre (RIZZINI; SPOSATI; OLIVEIRA, 2019), em razão da “[...] perversa confusão conceitual criança carente/criança delinquente [...]” (MACHADO, 2003, p. 31), criada no Brasil.

Nos primeiros anos do século XX, criou-se em São Paulo o Instituto Disciplinar para tal finalidade, no qual:

Após breve período de adaptação, o jovem era imediatamente integrado às frentes de trabalho, que naquele momento inicial era essencialmente agrícola. A regeneração pelo combate ao ócio e a pedagogia do trabalho eram moedas correntes no cotidiano do instituto. Tentava-se a todo custo inculir naquelas mentes, hábitos de produção e convívio aceitáveis pela sociedade que os rejeitava (SANTOS, 2010, p. 249-250).

Após as fases da caridade e da filantropia, iniciou-se na década de vinte um período em que a ação social era tarefa do Juizado de Menores, criando-se a justiça especializada em 1927, com o primeiro Código de Menores (Decreto 17.943-A) que para a época representou um avanço por priorizar a perspectiva da regeneração dos chamados delinquentes por meio da educação, em detrimento da anterior, ligada à repressão. Nesse viés, elevou novamente para a idade de quatorze anos, aquela em que o indivíduo passava a ser imputável, sendo irrelevante o fato de ter ou não discernimento acerca do ato (VERONESE, 2015a).

Entretanto, “A doutrina menorista estava calcada na representação da infância estigmatizada pela sua condição de pobreza, delinquência, mendicância e perigo. A adoção das políticas públicas era delineada por modelos de caráter repressivo e de controle” (SOUZA, 2016, p. 66), tendo sido essa a doutrina vigente também por ocasião do Código de Menores de 1979 (Lei nº 6.697/1979), cuja vigência perdurou por dez anos e que utilizava o critério da chamada “situação irregular”, bem demonstrando que à época, crianças e adolescentes eram tratados como objetos de tutela e proteção em determinadas situações, mas não como sujeitos de direitos, haja vista a visão adultocêntrica contida em tais normas, que só julgava necessário conferir proteção a crianças e adolescentes em ocasiões pontuais, descritas na mencionada norma e identificadas pelo Juízo de Menores (SEABRA, 2020).

Além da distinção ocasionada entre as crianças e adolescentes em situação irregular, que ensejavam a intervenção estatal, e as demais, a discricionariedade do

Juiz de Menores ainda tolheu desses, direitos e garantias processuais, à época já concedidos aos adultos (MACHADO, 2003).

Ter sido tolhido de direitos não foi um prejuízo sofrido apenas por crianças e adolescentes, visto que na contramão do que acontecia à época em âmbito internacional com o reconhecimento dos direitos humanos e a celebração de tratados que os garantissem aos indivíduos, no Brasil o que se verificava eram as “[...] falácias das promessas de uma cidadania que se manteve no nível formal, mas que atendia a grupos seletos sem que fossem alcançadas as condições básicas de direitos universalizados para um acordo social mais justo” (PAIVA, 2021, p. 17).

Tratava-se de uma das consequências do longo período de governo autoritário no Estado brasileiro em que devido à repressão do regime militar muitos direitos foram restringidos, não havendo participação popular, o que, aliado à desigualdade social que perpetuava a hierarquia implícita que persistia entre os titulares de direitos, provocou a partir da segunda metade da década de 1970 e principalmente na década de 1980, o surgimento de diversos movimentos da sociedade civil organizada com o intuito de reivindicar o reconhecimento e concretização dos seus direitos.

Entre esses movimentos que trouxeram à tona pautas até então desprezadas ou demandas surgidas junto com o desejo de democratização, havia aqueles que visavam a garantia e realização dos direitos de crianças e adolescentes (PAIVA, 2021), tais como o movimento nacional de meninos e meninas em situação de rua, mencionado por Ramidoff (2019), sendo que grande parte dessas demandas emergentes foram atendidas por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte que precedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Ao afirmar de forma categórica que o Direito da Criança e do Adolescente construído no Brasil é oriundo do processo de democratização e das discussões que antecederam a aprovação do texto constitucional, Custódio (2009, p. 25), chama a atenção para o fato de que

O imperativo discursivo produzido pelo Estado autoritário recebia a contribuição crítica do espaço público, e portanto político, de reflexão sobre as práticas históricas instituídas sobre a infância. Inaugura-se aí uma fase enriquecedora, na qual a vitória estava anunciada, pois o enfrentamento entre a doutrina jurídica da situação irregular perdia adeptos na mesma proporção em que os valores da proteção integral ganhavam novos aliados. Finalmente, essa década conviveria uma utopia mobilizadora para a construção de uma sociedade, onde todos poderiam gozar de direitos humanos reconhecidos como fundamentais na nova Constituição que se elaborava. Estava traçada a oportunidade histórica para sepultar o menorismo no Brasil.

A indiscutível necessidade de alteração do ordenamento jurídico ocasionada pela Teoria da Proteção Integral nos Estados que a adotaram, é retratada por Baratta (1995, p. 78), quando o autor afirma que “[...] *el desarrollo de la doctrina de la protección integral de las Naciones Unidas supone un cambio en la legislación y en la praxis que supere teórica y prácticamente la doctrina de la situación irregular*”⁴.

No Brasil, entretanto, tal adequação não foi necessária, uma vez que a Teoria da Proteção Integral, como pontua Seabra (2020), já havia sido adotada no Estado brasileiro pela Constituição Federal de 1988, o que fica evidente no artigo 227, *caput*, que além do extenso rol de direitos e garantias fundamentais previstos entre os artigos 5º e 17, dos quais são titulares todas as pessoas, prevê direitos fundamentais relativos especificamente às crianças e aos adolescentes, que deverão ser assegurados com absoluta prioridade, cabendo à família, à sociedade e ao Estado a responsabilidade pela defesa, promoção e controle de tais direitos, sendo que o mencionado dispositivo junto com o artigo 228, da Constituição Federal expressa em suma “[...] o então projeto da futura Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, a qual somente na data de 20 de novembro de 1989, foi levada à subscrição dos países integrantes da comunidade internacional” (RAMIDOFF, 2019, p. 13).

E mais do que assegurar às crianças e adolescentes os direitos ali elencados, quais sejam “[...] 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 [...]” (BRASIL, 1988), caberá também à família, à sociedade e ao Estado resguardar crianças e adolescentes de toda e qualquer forma de “[...] negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (BRASIL, 1988).

Para Seabra (2020, p. 44), “esse rol extenso de direitos, que devem ser somados a todos os demais direitos previstos às pessoas independentemente da idade, representa a peculiar preocupação constitucional com crianças e adolescentes”.

Há ainda outros dispositivos constitucionais que claramente não coadunam com a antiga Doutrina da Situação Irregular, e que garantem direitos à parcela da

⁴ “[...] o desenvolvimento da doutrina da proteção integral das Nações Unidas supõe uma alteração na legislação e na prática que supere teórica e praticamente a doutrina da situação irregular” (BARATTA, 1995, p. 78, tradução nossa).

sociedade com idade entre zero e dezoito anos, tais como os parágrafos do artigo 227 que estabelecem que o Estado proverá em prol dessa parcela da população, programas de assistência integral, a observância da sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento; ou o artigo 228 que lhes garante a inimputabilidade e o artigo 229 que prevê o dever dos pais de assistir, criar e educar os filhos menores de idade. Destaca-se ainda, o direito de assistência social, garantido às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, consoante disposto nos artigos 203 e seguintes, da Constituição Federal.

A promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988 se deu concomitantemente com as discussões acerca da Convenção Sobre os Direitos da Criança, o tratado mais aceito até hoje no mundo, tendo o Brasil e outros países da América Latina, contribuído com a inclusão dos direitos econômicos, sociais e culturais das crianças, aos quais a Convenção também deu atenção, além dos direitos civis e políticos.

Essas discussões a respeito da Convenção das Nações Unidas sobre os direitos da criança, possibilitaram que o Brasil incluísse no seu texto constitucional, um artigo que representava uma síntese dos direitos que estariam previstos no tratado internacional, tornando desnecessária a posterior adequação do texto da Constituição ao da Convenção, e possibilitando ainda, a publicação da lei federal destinada especificamente às crianças e aos adolescentes (Estatuto da Criança e do Adolescente), que ajudou a extirpar definitivamente do nosso ordenamento, a concepção menorista, em vigência por longos anos no país (UNICEF, 2019).

A Convenção ratificou os termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos, como destaca Veronese (2019), determinando em seu preâmbulo que todas as crianças e adolescentes possuem os direitos ali mencionados, sem qualquer tipo de discriminação por sexo, cor, raça, nacionalidade, religião, situação econômica ou qualquer que seja o critério a ser considerado.

O preâmbulo da Convenção também reconhece que a família, ambiente natural para o desenvolvimento e bem-estar dos seus membros, deva receber proteção e cuidados necessários a fim de que possa assumir suas responsabilidades na comunidade e considera que os princípios de liberdade, justiça e paz no mundo tem por fundamento a dignidade e os direitos iguais e inalienáveis de todos os indivíduos.

Porém, ao reconhecer o direito da infância a receber cuidados e proteção especiais, o faz justificando tal necessidade na falta de maturidade física e mental das crianças, aí compreendidas todas as pessoas menores de dezoito anos. Daí decorre a divergência entre aqueles que defendem a necessidade de proteção da infância e os que lutam pela sua autonomia, o que pode ter sérios reflexos quanto à observância ou não de um princípio consagrado pela Convenção: o do Superior interesse da criança.

Isso ocorre porque a depender da interpretação que se dê à necessidade de cuidados e proteção especiais, haverá o risco de se entender pela completa falta de autonomia de crianças e adolescentes, impondo-se por conta do costumeiro adultocentrismo as providências que os adultos entendam serem as que atendem ao Melhor ou Superior interesse da criança e não aquelas que efetivamente reflitam tais interesses.

A esse respeito, é possível afirmar que “[...] *el niño continúa en una posición limitada en el mundo, resultado de las diversas concepciones sobre la infancia y adolescencia y la percepción que los gobiernos tienen sobre el interés superior del niño*”⁵ (PICORNELL-LUCAS, 2019, p. 1178).

No que tange à estrutura da Convenção, Arend (2020, p. 606), ressalta:

A Parte I, composta por 41 artigos, prescreve que direitos devem ser garantidos às crianças pelos estados membros da instituição que ratificarem a normativa internacional. Já a Parte II apresenta, nos artigos 42, 43, 44 e 45, os procedimentos diplomáticos e administrativos que os países devem efetuar após a ratificação do documento junto à ONU. Por fim, a Parte III, formada pelos artigos 46 a 54, regulamenta como deve ser o processo de ratificação da normativa internacional pelos estados nacionais.

Essa normativa internacional foi a primeira a tratar dos direitos da criança e do adolescente com força vinculante (ZAPATER, 2019), o que significa dizer que obriga os Estados-Partes que a adotarem, ao seu cumprimento, sendo esse o caso do Brasil, visto que após a celebração pelo Poder Executivo e a aprovação pelo Poder Legislativo, a norma foi ratificada e consequentemente incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990.

⁵ “[...] a criança continua em uma posição limitada no mundo, resultado das diversas concepções sobre a infância e adolescência e da percepção que os governos tem sobre o interesse superior da criança” (PICORNELL-LUCAS, 2019, p. 1178, tradução nossa).

A Convenção Sobre os Direitos da Criança não possui *status* de Emenda Constitucional, atribuído pelo artigo 5º, § 3º da Constituição aos tratados e convenções “[...] aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros [...]” (BRASIL, 1988), já que foi ratificada em 1990, antes, portanto, da Emenda Constitucional 45/2004 que deu origem ao dispositivo constitucional aqui mencionado. Contudo, os ditames da Convenção haviam sido praticamente reproduzidos já no texto original da Constituição Federal, resultando inócua a discussão a respeito da sua posição hierárquica no ordenamento jurídico brasileiro.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado dois anos após a Constituição Federal, revogou o Código de Menores de 1979 e ratificou a Teoria da Proteção Integral por meio da legislação especialmente dirigida às pessoas em peculiar situação de desenvolvimento, tratando também acerca da responsabilização dos adolescentes aos quais seja atribuída a prática de atos infracionais (BRASIL, 1990b).

A adoção da Teoria da Proteção Integral no país se encontra expressa já no primeiro artigo da Lei 8.069/90, que estabelece: “Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente” (BRASIL, 1990b), e essa integralidade da proteção não ocorre apenas porque ela é destinada a todas as crianças e adolescentes, mas também porque é dever de todos: da sociedade, incluindo as famílias daqueles, e do próprio Estado, aos quais incumbe, o dever de garantir os direitos de crianças e adolescentes com absoluta prioridade, conforme dispõe o artigo 4º, *caput*, que inclui ainda entre os responsáveis pela garantia de efetivação desses direitos, a comunidade, antes mesmo da sociedade em geral.

Além disso, a família, a sociedade e o Estado conforme o artigo 5º do mencionado Estatuto, também possuem o dever de impedir que crianças e adolescentes sejam objeto de qualquer forma de [...] “negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” [...] (BRASIL, 1990b).

Ademais, a prioridade com que os direitos de crianças e adolescentes devem ser tratados, refere-se não apenas aos direitos propriamente ditos, mas também às providências elencadas nas alíneas do parágrafo único do artigo 4º, a saber:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d)

destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (BRASIL, 1990b).

Diferentemente dos Códigos de Menores de 1927 e 1979, mencionados no item anterior, nos quais todos os indivíduos menores de dezoito anos eram considerados crianças, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), utiliza-se do critério etário para distinguir crianças de adolescentes, sendo consideradas crianças aquelas que ainda não completaram doze anos de idade, e adolescentes, os indivíduos que tenham entre doze e dezoito anos de idade.

O Estatuto é uma das legislações mais avançadas do mundo no que diz respeito a crianças e adolescentes, porquanto no momento em que todos os Estados buscavam adequar as respectivas legislações à Convenção Sobre os Direitos da Criança, o Brasil se encontrava em estágio adiantado nesse processo, visto que as principais previsões da convenção já haviam sido incluídas no texto constitucional em 1988, antes mesmo do Decreto 99.710/1990, por meio do qual se ratificou a convenção no país.

*El Estatuto del Niño y del Adolescente de Brasil, es, a mi criterio, el cuerpo legislativo que mejor ha recogido el espíritu y la letra de la Convención. Sin embargo, conviene aclarar que las líneas fundamentales del Estatuto habían sido trazadas ya por la misma Constitución*⁶ (BARATTA, 1995, p. 73).

Tendo em vista a responsabilidade compartilhada entre a família, a sociedade e o Estado quanto à garantia dos direitos de crianças e adolescentes, o Estatuto prevê uma atuação conjunta, entre o Poder Público e a sociedade civil, cuja participação é estimulada através da criação dos Conselhos de Direitos e dos Conselhos Tutelares, cabendo aos primeiros a fiscalização da promoção dos direitos de crianças e adolescentes, e ao Conselho Tutelar, a proteção de crianças e adolescentes em razão de quaisquer violações aos seus direitos, como trataremos adiante.

Dividido em parte geral e parte especial, o Estatuto trata na primeira parte acerca das disposições preliminares, dos direitos fundamentais e da prevenção; e na parte especial, da política de atendimento, das medidas de proteção, da prática de ato

⁶ “O Estatuto da Criança e do Adolescente do Brasil é, na minha opinião, o corpo legislativo que melhor captou o espírito e a letra da Convenção. No entanto, convém esclarecer que as linhas fundamentais do Estatuto já haviam sido delineadas pela própria Constituição” (BARATTA, 1995, p. 73, tradução nossa).

infracional, das medidas pertinentes aos pais ou responsável, do Conselho Tutelar, do acesso à justiça e dos crimes e das infrações administrativas (BRASIL, 1990b).

É também no Estatuto da Criança e do Adolescente que estão previstas as medidas de proteção e medidas socioeducativas, podendo ser aplicadas aquelas às crianças ou adolescentes em caso de violação de direitos ou na iminência de tal circunstância, e essas, aos adolescentes em razão da prática de ato infracional, como veremos no decorrer dos próximos capítulos.

No ano de 2004, a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) com apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) sistematizaram e apresentaram a proposta do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, SINASE, que é um documento que visa promover uma ação educativa no atendimento ao adolescente que cumpre medida socioeducativa, sejam aquelas em meio aberto ou as restritivas de liberdade (VERONESE; LIMA, 2009, p. 30).

A criação dessa proposta se deu como forma contrapor a crescente intenção de redução da maioria penal que representaria um enorme retrocesso diante de todos os direitos e garantias que, ainda que não fossem integralmente concretizados, já se encontravam pelo menos positivados no ordenamento jurídico pátrio (RIZZINI; SPOSATI; OLIVEIRA, 2019).

O projeto resultou na efetiva instituição do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), pela Lei 12.594/2012 (BRASIL, 2012), que regulamentou a execução das medidas socioeducativas e determinou que tanto a União, quanto os Estados e Municípios elaborassem seus Planos de Atendimento Socioeducativo, atribuindo aos municípios a competência para a execução de tais medidas, em meio aberto, o que denota, segundo Ramidoff (2019, p. 29) o que se objetiva com a lei, que é “[...] a administrativização do Direito da Criança e do Adolescente, uma vez que cuida da procedimentalização do cumprimento da medida socioeducativa judicialmente aplicada”.

De acordo com o próprio texto legal, em seu artigo 1º, §1º, o Sinase pode ser entendido como:

O conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei (BRASIL, 2012).

O objetivo, além da manutenção das garantias já conquistadas em benefício de crianças e adolescentes, é afastar o viés punitivo da legislação penal, primando pela responsabilização do adolescente mas de forma a integrá-lo na sociedade (VERONESE, 2015a), mesmo porque, a própria norma estabelece como objetivos das medidas socioeducativas em seu artigo 1º, §2º, além da responsabilização do adolescente e da desaprovação da conduta infracional, a integração social do mesmo, observando-se a garantia dos seus direitos individuais e sociais através da elaboração e cumprimento do seu Plano Individual de Atendimento (BRASIL, 2012).

Além de definir as competências de cada ente acerca da execução de cada tipo de medida socioeducativa, a lei determina os princípios que devem reger o cumprimento das referidas medidas.

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

- I - legalidade, não podendo o adolescente receber tratamento mais gravoso do que o conferido ao adulto;
- II - excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas, favorecendo-se meios de autocomposição de conflitos;
- III - prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas;
- IV - proporcionalidade em relação à ofensa cometida;
- V - brevidade da medida em resposta ao ato cometido, em especial o respeito ao que dispõe o art. 122 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);
- VI - individualização, considerando-se a idade, capacidades e circunstâncias pessoais do adolescente;
- VII - mínima intervenção, restrita ao necessário para a realização dos objetivos da medida;
- VIII - não discriminação do adolescente, notadamente em razão de etnia, gênero, nacionalidade, classe social, orientação religiosa, política ou sexual, ou associação ou pertencimento a qualquer minoria ou status; e
- IX - fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo (BRASIL, 2012).

Considerando que a finalidade da Lei 12.594/2012 é regulamentar o cumprimento das medidas socioeducativas judicialmente aplicadas em virtude da prática de algum ato infracional, bem como o acompanhamento do mencionado cumprimento, a norma não deve interferir na legislação que lhe serve de base e referência: a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, motivo pelo qual, seus princípios e regras devem ser aplicados tão somente aos procedimentos de cumprimento de medidas socioeducativas e não, às ações de apuração de ato infracional (RAMIDOFF; RAMIDOFF, 2017).

Ademais, como visto anteriormente, o Direito da Criança e do Adolescente é um ramo do direito que possui princípios próprios, que devem ser observados em quaisquer procedimentos e ainda que não haja nenhum procedimento judicial em trâmite.

Tais princípios regem esse ramo do direito e a forma como crianças e adolescentes devem ser tratados em qualquer situação, de modo que sejam integralmente protegidos e que seus direitos sejam concretizados com absoluta prioridade em relação aos direitos dos demais cidadãos. É sobre esses princípios – do Direito da Criança e do Adolescente – que trataremos a seguir.

3 PRINCÍPIOS DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS E POLÍTICAS DE ATENDIMENTO, PROTEÇÃO E JUSTIÇA

O Direito da Criança e do Adolescente regido pela Teoria da Proteção Integral, possui um sistema próprio, dotado de princípios específicos, e são esses princípios, dentre os quais destacamos o Princípio do melhor interesse da criança, o Princípio da participação popular e o Princípio da descentralização político-administrativa, que deverão fundamentar as ações dos atores do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, sistema esse que consiste justamente no funcionamento integrado da família, da sociedade e do Estado, estando aí compreendidos todos os órgãos e entidades que, como integrantes da sociedade ou do Estado, também são responsáveis pela garantia dos direitos dessa parcela da população e que o farão por meio da utilização de políticas públicas de atendimento, de proteção e de justiça.

As políticas públicas são as ações do Estado que tem por objetivo resolver ou diminuir os problemas públicos que são aqueles que atingem parte da população e que por alguma razão se destacam entre todas as reivindicações sociais, ingressando na agenda política como uma meta a ser atingida, de modo que ocorrerá o ciclo da política pública que se inicia com a sua formulação, para que depois a mesma possa ser implementada, sendo que para Secchi (2016, p. 5), a política pública [...] “se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviço, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais, entre muitos outros”.

Neste capítulo abordaremos tanto os princípios que devem nortear a atuação de todos os envolvidos com o Direito da Criança e do Adolescente, quanto o Sistema de Garantia de Direitos e as Políticas Públicas como o meio utilizado para a finalidade pretendida, de concretização dos direitos de crianças e adolescentes. Com relação a essas políticas, trataremos acerca daquelas voltadas ao atendimento, bem como à política de proteção e à política de justiça, todas visando o mesmo objetivo, a fim de esclarecer o momento em que cada uma delas é aplicada e os principais autores de cada política.

3.1 PRINCÍPIOS NORTEADORES DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Entre outros significados, o Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa conceitua princípio como “[...] 2. Causa primeira de alguma coisa a qual contém e faz compreender suas propriedades essenciais ou características; razão [...]” e estabelece que no contexto de uma área de conhecimento, princípio é o “[...] conjunto de proposições fundamentais e diretivas que servem de base e das quais todo desenvolvimento posterior deve ser subordinado [...]” (MICHAELIS, 2015).

No campo do direito, os princípios, assim como as regras, são espécies de normas jurídicas que se diferenciam dessas em razão da sua destinação, haja vista que as regras tratam de situações específicas, e das consequências decorrentes dessas situações, enquanto os princípios são normas genéricas, de maior amplitude, que não se referem a situações determinadas; são diretrizes, que podem ser utilizadas para orientar tanto a criação, quanto a interpretação e a aplicação das regras (SOARES, 2019).

Essa distinção também pode ser feita ao se definir as regras como “comandos definitivos”, pois “sua forma de aplicação é a subsunção. Em contraste, princípios são comandos de otimização” (ALEXY, 2018, p. 3), cuja aplicação depende de ponderação quando se verifica a existência de princípios colidentes entre si.

Eles consistem na ideia central a ser considerada na aplicação da norma, sendo que os Princípios do Estado de Direito podem ser vistos ainda como “[...] princípios de limitação do poder, como princípios de ordenação da atuação do poder, e, como expressão dos valores fundamentais da democracia” (FERREIRA FILHO, 2022, p. 245). Esses princípios estabelecem metas ou “[...] um estado de coisas a ser alcançado [...]” (FONTE, 2021, p. 40), e tem como objetivo:

[...] garantir coesão lógica às normas jurídicas e constitucionais de uma determinada área de estudo e exercício do Direito, bem como indicar formas de interpretação quando houver conflito ou mesmo ausência de normas específicas diante de um determinado caso concreto [...] (ZAPATER, 2019, p. 71).

Além da função fundamentadora, por meio da qual os princípios ao mesmo tempo em que dirigem a atuação estatal, limitam o modo pelo qual essa atuação deve ocorrer, Lima (2001) atribui também aos princípios a função interpretativa – que

consiste em uma orientação a fim de que por meio desses princípios se possa extrair o real sentido das normas – e a função integradora, visto que diante de situações não previstas em lei, as chamadas lacunas da lei, os casos concretos deverão ser julgados com base em analogia, costumes e princípios gerais de direito, conforme estabelece o artigo 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (BRASIL, 1942).

Contudo, “[...] os princípios não possuem apenas função integrativa ou programática no ordenamento jurídico; contêm expresso grau de normatividade [...]” (PEREIRA; MELO, 2003, p. 263), o que ocorre com os princípios gerais do direito e também com aqueles que se referem especificamente ao Direito da Criança e do Adolescente, como veremos a partir de agora, quando passaremos a tratar dos princípios mais relevantes desse ramo do direito, que de acordo com Lima (2001), podem ser classificados em princípios estruturantes e concretizantes, sendo estes, os princípios destinados à concretização dos primeiros, que o autor assim define:

[...] os *princípios estruturantes* constituem a "estrutura pétrea" e, nessa condição, cumprem uma tarefa funcional de garantir o sentido geral, a unidade interna e a coerência lógica, sistemática, axiológica e teleológica do Direito da Criança e do Adolescente (LIMA, 2001, p. 159, grifo do autor).

Os princípios abordados neste capítulo são classificados por Lima (2001) como estruturantes – consistindo na própria base de fundamento do Direito da Criança e do Adolescente –, com exceção do Princípio da prioridade absoluta, ao qual o autor confere o *status* de princípio concretizante, visto que tem por objetivo promover a efetivação dos demais.

O primeiro desses princípios é o da própria Proteção Integral, teoria sobre a qual tratamos no capítulo anterior, que deu início a um novo Direito da Criança e do Adolescente, elencada por Zapater (2019) como um dos princípios norteadores do ramo do direito afeto às crianças e aos adolescentes, considerando a mesma que

A compreensão do princípio da proteção integral é fundamental para que se possa empreender a análise adequada da estrutura jurídica das normas referentes à infância e juventude: é esta premissa que fundamenta a maneira pela qual se atribuem direitos e deveres aos envolvidos (ZAPATER, 2019, p. 71).

Para Seabra (2020), a Proteção Integral, de fato, está acima dos demais princípios do Direito da Criança e do Adolescente, possuindo maior valor do que aqueles, em virtude de ter sido adotada em âmbito constitucional. O autor afirma que

os demais princípios gerais do Direito da Criança e do Adolescente tem origem na Proteção Integral e arrola como princípios que também fundamentam a matéria, o Princípio da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, Princípio do superior interesse ou do melhor interesse da criança e do adolescente e o Princípio da vedação ao tratamento mais gravoso, embora admita que seja isolado o seu posicionamento no sentido de incluir esse último entre os princípios gerais do Direito da Criança e do Adolescente.

Como já mencionado em momento anterior, a proteção integral possui dois aspectos. Um deles é o que determina que a proteção de crianças e adolescentes seja promovida por todos – família, sociedade e Estado –, de maneira integral. O outro aspecto consiste no dever de que a mencionada proteção seja proporcionada a todas as crianças e adolescentes sem qualquer distinção, visto que todos são reconhecidos como sujeitos de direitos e titulares dos direitos comuns a todas as pessoas, além dos direitos especificamente dirigidos às crianças e adolescentes.

Desse modo, ao contrário da Doutrina da Situação Irregular que autorizava a intervenção Estatal e a aplicação da lei pelo Juízo de Menores apenas às crianças e adolescentes que se encontrassem em situação irregular, o Direito da Criança e do Adolescente que tem por fundamento a Teoria da Proteção Integral, sendo essa também um princípio, tem por finalidade a garantia prioritária dos direitos das crianças e adolescentes e a sua proteção contra quaisquer formas de violação desses direitos, devendo a proteção integral ser entendida como “[...] o conjunto amplo de mecanismos jurídicos voltados à tutela da criança e do adolescente” (BARROS, 2015, p. 25).

A Proteção Integral é o “[...] princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III, CF) levado ao extremo quando confrontado com idêntico cenário em relação aos adultos” (NUCCI, 2021, p. 25), ressaltando que crianças e adolescentes possuem uma “*hiperdignificação da sua vida*” (NUCCI, 2021, p. 25, grifo do autor), razão pela qual:

A conjugação dos princípios da dignidade humana, como fundamento do Estado Democrático brasileiro, com os princípios que conformam o Direito da Criança e do Adolescente, apresenta-se como um dever de agir do Estado, no sentido de dar concretude aos direitos humanos e direitos fundamentais da infância (REIS; CUSTÓDIO, 2017, p. 636).

É também em virtude da necessidade dessa conjugação a fim de possibilitar a concretização dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, que todos os

demais princípios desse ramo do direito devem ser compreendidos a partir do Princípio da proteção integral que além de estar expresso na Constituição Federal, foi incluído também no artigo 1º do Estatuto da Criança e do Adolescente, deixando nítido já no início da lei que essa é a temática sobre a qual dispõe a norma: “[...] a proteção integral à criança e ao adolescente” (BRASIL, 1990b).

Rossato, Lépure e Cunha (2021, p. 31, grifo dos autores) esclarecem que:

[...] a *proteção integral* e a *prioridade absoluta* podem ser extraídas dos dispositivos da Constituição Federal. Devido à sua posição axiológica (valorativa) e à densidade de conteúdo, essas orientações de proteção e prioridade ocupam uma posição de destaque dentro dos princípios do direito da criança e do adolescente, denominando-se *metaprincípios*.

A Prioridade Absoluta, assim como a Proteção Integral, é um princípio positivado no artigo 227, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e sendo princípio, serve como diretriz, como orientação de conduta de toda a sociedade e do Poder Público, no sentido de que crianças e adolescentes tenham suas demandas atendidas de forma prioritária; orientação que inclusive, foi reproduzida no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990b), restando claro em ambos os textos legais que a prioridade não compreende apenas o atendimento em programas ou a preferência na execução de políticas públicas, mas na própria formulação dessas políticas e ainda, na destinação de recursos.

Consiste a prioridade absoluta em uma garantia constitucionalmente prevista de que é dessa forma – prioritária – que se dispensará atenção à concretização dos direitos de crianças e adolescentes; garantia essa que possui aplicabilidade imediata, pois apesar de “[...] possuir algum conteúdo programático, a norma constitucional referida é suficiente para gerar direitos públicos subjetivos aos seus destinatários e impor ao Estado um dever de agir, a uma prestação positiva [...]” (ROMÃO, 2016, p. 76).

A prioridade com que devem ser tratadas as demandas de crianças e adolescentes não admite exceção, visto que o termo “absoluta [...] quer dizer que não há qualquer outra hipótese que possa oferecer exceção à prioridade, sendo oponível a todos os adultos” (RIBEIRO; VERONESE, 2021, p. 43).

A Constituição Federal atribuiu tão somente às crianças e adolescentes essa condição de ter atendimento prioritário nas mais diversas situações, dispensando aos mesmos um tratamento claramente diverso daquele dispensado a outras parcelas da

população, o que se justifica pela sua condição de vulnerabilidade quando comparados aos adultos, haja vista que crianças e adolescentes dependem da constante atuação de todos os corresponsáveis pela garantia dos seus direitos no sentido de protegê-los de quaisquer riscos, explorações ou violências, bem como, para que possam ter suas demandas atendidas e efetivadas, de modo que, os direitos desses indivíduos são especiais em relação aos direitos dos demais, quantitativa e qualitativamente porque esse tratamento especial e diferenciado visa atingir a igualdade material, e não apenas a igualmente formal, legalmente já reconhecida (MACHADO, 2003).

Além do objetivo de atingir a igualdade material, pretende-se ainda com o Princípio da prioridade absoluta, construir uma sociedade verdadeiramente democrática, em que o Direito da Criança e do Adolescente seja utilizado como modo de obter uma mudança de comportamento e de práticas que sirvam como um resgate do débito histórico que a sociedade brasileira possui com esses indivíduos em razão das décadas de vigência do Menorismo, período durante o qual, os mesmos eram considerados como seres humanos inferiores ou secundários (LIMA, 2001).

Por tal razão, ao afirmar que “[...] *La Constitución del Brasil de 1988 [...] estableció por primera vez en la historia de las constituciones el principio de absoluta prioridad de los intereses y los derechos humanos de los niños y de los adolescentes*”⁷ (BARATTA, 2007, p. 24), o autor conclui que essa Declaração prevista no âmbito da Constituição demonstra a direção que se pretende que seja tomada na construção de uma nova sociedade.

Para Zapater (2019), esse princípio decorre da condição peculiar de desenvolvimento dos sujeitos aos quais se aplica, em virtude do que se determina que seja priorizado o atendimento aos mesmos tanto na esfera administrativa quanto na judicial e inclusive, no que diz respeito à formulação e financiamento de políticas públicas.

Isso porque de acordo com o Princípio da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, nas situações que envolvam crianças e adolescentes, deve-se levar em conta a circunstância fática das constantes mudanças físicas e psicológicas a que estão submetidos por estarem se desenvolvendo, razão pela qual, por não terem

⁷ “[...] A Constituição do Brasil de 1988 [...] estabeleceu pela primeira vez na história das constituições o princípio da prioridade absoluta dos interesses e dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes” (BARATTA, 2007, p. 24, tradução nossa).

completa ingerência sobre si mesmos, necessitam de atenção especial dos responsáveis pela sua proteção que, entretanto, devem observar que esse desenvolvimento é constante, o que significa dizer que não se pode considerar que crianças e adolescentes estarão completos apenas na fase adulta, mas que cada etapa do seu desenvolvimento é o que forma a sua completude naquele momento a ser considerado (SEABRA, 2020).

A condição peculiar de pessoas em desenvolvimento na qual se encontram crianças e adolescentes é o que justifica a proteção especial conferida aos mesmos pela lei e que deve ser respeitada por todos, pois é em razão dessa condição peculiar que se assegura às crianças e aos adolescentes “[...] um conjunto de garantias e de prerrogativas que devem ser garantidos pelo Estado, pela sociedade e pela família” (REIS; CUSTÓDIO, 2017, p. 654).

E é também em virtude dessa condição peculiar de desenvolvimento de crianças e adolescentes, que Seabra (2020) alerta que o Princípio do superior interesse ou do melhor interesse deve levar em conta a casuística, uma vez que embora tal princípio determine que sempre se atenda àquilo que represente o melhor interesse das crianças e adolescentes, é inviável que a legislação preveja todas as situações que poderão ocorrer e o que atenderia ao superior interesse de crianças e adolescentes em cada caso concreto e em cada fase do seu desenvolvimento, mesmo porque a definição do que é o melhor interesse para a criança e para o adolescente, depende em certa medida, do que o próprio sujeito de direitos considera como seu melhor interesse.

Diferentemente de outros autores, Amin (2022c) considera que os dois princípios gerais nessa área de estudo sejam o Princípio da prioridade absoluta e o Princípio do superior interesse, defendendo a ideia de que os princípios do Direito da Criança e do Adolescente possam ser reduzidos a esses dois macroprincípios – da prioridade absoluta e do melhor interesse – uma vez que:

Os macroprincípios da prioridade absoluta e do melhor interesse ou interesse superior da criança e do adolescente são de aplicação em todas as áreas, em todos os campos, em todas as searas em que houver interesse de crianças e adolescentes. Vejo-o como uma lente através da qual julgadores e todos os demais responsáveis no sistema de garantias devem olhar e analisar as questões afetas ao cotidiano infantojuvenil. Desde as questões mais pueris até as mais complexas (AMIN, 2022c, p. 30).

O Princípio do superior interesse ou do melhor interesse da criança e do adolescente já se encontrava expresso em vários dispositivos da Convenção Sobre os Direitos da Criança (BRASIL, 1990a) que entre outras determinações, estabelece que os Estados-partes envidem todos os esforços na concretização do Melhor Interesse da criança, sendo esse o objetivo primordial que guiará as ações de quaisquer dos garantidores de direitos desses indivíduos (artigo 3.1).

Desse modo, a Convenção determina aos Estados-partes que garantam que crianças e adolescentes não sejam separados dos pais contra a vontade dos mesmos, a menos que a medida atenda ao Melhor Interesse da criança e do adolescente (artigo 9.1) e ainda que a separação seja necessária, deverá ser garantido o direito de que pais e filhos mantenham contato direto, salvo na hipótese de se verificar que esse contato seja contrário ao Melhor interesse da criança (artigo 9.3). Do mesmo modo, conforme dispõe o artigo 18.1 da Convenção, a preocupação básica dos pais ou representantes legais de crianças e adolescentes será sempre a de garantir o melhor interesse dos mesmos (BRASIL, 1990a).

O Estatuto da Criança e do Adolescente também prevê expressamente o Princípio do melhor interesse ao determinar em seu artigo 100, inciso IV, que por ocasião da aplicação das medidas de proteção mencionadas no Estatuto, a intervenção necessária deva “[...] atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto” (BRASIL, 1990b).

As circunstâncias, portanto, serão analisadas casuisticamente, sopesando-se todos os interesses envolvidos no caso concreto, sem esquecer que aquele que deve ser priorizado é o superior interesse ou o melhor interesse, da criança e do adolescente. E acerca desse interesse, outro cuidado é essencial, visto que

Este principio y derecho de la CDN, el interés superior del menor de edad, impregnado de imprecisión, sigue entendiéndose bajo un esquema proteccionista basado en lo que los adultos racionalmente creen que es mejor para el niño; sin tener en cuenta su voluntad, principio orientador y de interpretación que también forma parte de la CDN⁸ (PICORNELL-LUCAS, 2019, p. 1179).

⁸ “Este princípio e direito da Convenção Sobre os Direitos da Criança, o superior interesse do menor de idade, impregnado de imprecisão, segue sendo entendido em um esquema protecionista baseado no que os adultos racionalmente creem que é melhor para a criança; sem levar em conta a sua

Em razão dessa imprecisão conceitual do Princípio do melhor interesse ou do superior interesse, foram cometidas inúmeras arbitrariedades durante a vigência do Menorismo, embora o princípio em tela já constasse de documentos internacionais que garantiam os direitos humanos de crianças e adolescentes, como a Declaração dos Direitos da Criança (ONU, 1959).

Tal fato ocorria porque cabia ao Juízo de Menores decidir acerca das providências que deveriam ser tomadas em relação aos “menores” em situação irregular – critério então utilizado para a intervenção estatal –, uma vez que tais providências eram determinadas de acordo com o que o Juízo de Menores considerava atender ao melhor interesse daquelas crianças e adolescentes, o que levou inclusive, à retirada arbitrária de crianças das suas famílias única e exclusivamente em razão das suas condições financeiras, sem que sequer fossem oportunizados o contraditório ou a ampla defesa às referidas famílias (MACHADO, 2003).

Deve-se, portanto, refutar esse modo adultocêntrico de atuação, ainda tão presente na sociedade brasileira, que resulta na tomada de providências que os adultos acreditam atender ao melhor interesse de crianças e adolescentes sem que, contudo, esses sejam ouvidos acerca do que eles próprios entendem que seja necessário para a concretização do seu melhor interesse.

É de se ressaltar inclusive que o reconhecimento do Princípio do melhor interesse de crianças e adolescentes no ordenamento jurídico, limita a atuação estatal em todos os seus Poderes, haja vista que inclusive o legislador estará adstrito a atuar com observância a este princípio (BRUÑOL, 2017).

Ademais, como já mencionado anteriormente, todos os princípios e regras atinentes ao Direito da Criança e do Adolescente devem ser aplicados a todos os indivíduos desse grupo social, sem distinção de qualquer natureza, seja em razão da raça, do sexo, da crença, da condição social ou de quaisquer outras distinções existentes entre um e outro indivíduo.

É o que se estabelece por meio do Princípio da universalização, segundo o qual, os direitos de crianças e adolescentes são de todos e devem ser aplicados a todos da mesma maneira, sem que uns sejam priorizados em detrimento de outros (PICORNELL-LUCAS, 2019).

vontade, princípio orientador e de interpretação que também faz parte da Convenção Sobre os Direitos da Criança” (PICORNELL-LUCAS, 2019, p. 1179, tradução nossa).

Enquanto esteve vigente a Doutrina da Situação Irregular, as distinções eram corriqueiras, frequentes e encaradas com naturalidade pela sociedade, haja vista que somente eram tratadas como crianças aquelas que se encontrassem devidamente integradas às respectivas famílias e comunidades e que, portanto, estivessem no que se chamava de situação regular, diferentemente daquelas que, embora pudessem contar com a mesma idade das primeiras, por se encontrarem em situação de carência, ou em situação de rua, ou ainda por serem órfãs, eram associadas à marginalidade e delinquência, deixando de ser designadas como crianças e passando a ser chamadas de “menores”, da forma mais depreciativa que a designação podia expressar (LIMA, 2001).

Tratava-se de um “etiquetamento conceitual”, no dizer de Lima (2001, p. 181), que por si só, estabelecia a quais indivíduos se aplicaria a legislação vigente à época (Código de Menores), primeiro porque a legislação era dirigida apenas àquelas crianças e adolescentes em situação irregular e depois porque esses indivíduos não eram considerados como sujeitos de direitos, e sim como objetos de tutela, por meio da intervenção estatal.

Contudo, a aplicação do Direito da Criança e do Adolescente apenas a uma parte desse grupo de indivíduos não se justifica e mais do que isso, não se admite, visto que após a adoção da Teoria da Proteção Integral, os mesmos foram reconhecidos como sujeitos de direitos, todos eles; independentemente da situação em que se encontrem, sendo que quaisquer crianças e adolescentes são titulares de todos os direitos que lhe são universalmente reconhecidos, não se podendo fazer entre eles, nenhum tipo de distinção para a concessão de tais direitos, mesmo porque o Princípio da universalização consiste em uma medida “radicalmente emancipatória” (LIMA, 2001, p. 188).

Esse objetivo emancipatório pretendido com o Princípio da universalização, entretanto, não é suficiente para a efetivação de direitos, sendo necessária também a observância ao Princípio do caráter garantista, de acordo com o qual a legislação precisa garantir efetivamente os direitos fundamentais, em contraposição ao caráter positivista segundo o qual, as leis são aplicadas e produzem efeitos pelo simples fato de estarem em vigência, o que denota uma visão formal do ordenamento jurídico e de certo modo, simplista, visto que não há qualquer caráter de criticidade ao conteúdo material das normas jurídicas.

Sob essa ótica, a Teoria Garantista desenvolvida por Luigi Ferrajoli – conforme esclarece Cademartori (2022) – consiste na promoção da efetiva garantia de direitos por meio da limitação imposta tanto ao poder estatal quanto ao poder de decisão do povo, pelos direitos fundamentais. Assim, embora esses direitos orientem a atuação do Estado em relação aos cidadãos, tanto esses quanto aquele, submetem-se à legislação que é um instrumento utilizado para garantir a concretização dos direitos fundamentais, uma vez que sem a limitação dos poderes do Estado e dos demais cidadãos, os direitos subjetivos constituem mera expectativa de cumprimento da previsão normativa.

O caráter garantista surge da própria crise do Direito, uma vez que é a partir dos questionamentos relativos à legitimidade do poder, bem como, à falta de concretização de direitos positivados, que a legislação deixa de ser vista apenas como instrumento de controle social e de manutenção da estrutura social vigente e passa a ser vista como instrumento de garantia de direitos, e como tal, não pode consistir apenas na sua previsão expressa, mas na materialização dos direitos nela positivados, em benefício dos seus titulares.

Por essa razão, o autor chama a atenção para o fato de que a Constituição Federal não se limitou a elencar os direitos de crianças e adolescentes, mas que além disso, “[...] se preocupou em prever os instrumentos jurídicos, os recursos econômicos, os agentes responsáveis pela efetividade destes Direitos, prevendo, ainda, sanções administrativas e penais em caso de ameaça ou violação de seus preceitos [...]” (LIMA, 2001, p. 200).

Como princípio do Direito da Criança e do Adolescente, o caráter garantista não deve ser observado tão somente por ocasião da criação da regra jurídica, mas também, na sua aplicação e interpretação, de maneira que embora o Estatuto da Criança e do Adolescente garanta em seu artigo 206, que qualquer pessoa interessada na solução da lide possa intervir por meio de advogado na ação que versar sobre direitos da criança e do adolescente, tal intervenção não deverá ser admitida em processos de apuração de atos infracionais, uma vez que a intervenção deve ocorrer sempre em benefício da criança ou do adolescente envolvido na ação e nunca para prejudicá-lo (NUCCI, 2021), garantindo-se assim, a efetivação dos seus direitos.

E em virtude do mesmo princípio, os adolescentes aos quais se atribua a prática de algum ato infracional, terão todas as garantias de que os adultos são titulares,

sendo oportunizadas também a esses adolescentes as garantias constitucionais, como a do contraditório e da ampla defesa, sob pena de retrocesso à falácia da proteção, ocorrida durante a vigência da Doutrina da Situação Irregular, quando havia duas categorias distintas de crianças e as medidas ditas protetivas eram aplicadas apenas àquelas que se encontrassem em situação irregular, de modo subjetivo e autoritário e com nítido caráter repressivo (MACHADO, 2003).

Por fim, é de se salientar que em razão do Princípio do caráter garantista não é dado ao intérprete da lei, por exemplo, tratar adolescentes que tenham cometido atos infracionais como adultos que tenham praticado um delito, ou ainda, considerar que as medidas socioeducativas – sobre as quais trataremos mais adiante – sejam penas aplicadas aos adolescentes, como se o seu objetivo fosse meramente repressivo ou punitivo.

A busca por alcançar os objetivos das medidas socioeducativas, previstos na Lei do SINASE, e já mencionados no tópico anterior, é atribuição de todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos, sobre o qual discorreremos no próximo tópico.

3.2 SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

Um sistema remete à ideia de organização. Trata-se sempre de um conjunto – seja de pessoas ou de coisas – que trabalham ou funcionam de modo simultâneo e integrado a fim de atingir um objetivo comum. Seus componentes existem e desempenham suas respectivas funções direcionadas para alcançar a finalidade do próprio sistema. A palavra sistema “[...] exprime propriamente a ordem e arranjo que se dá a um certo número de coisas, ou de fatos, para fazerem como um todo: é a unidade que se introduz na multiplicidade de coisas ou fatos [...]” (POMBO, 2011, p. 467).

Em que pese se saiba que um sistema normalmente representa um conjunto que funciona por meio de todos os seus componentes e que várias atividades diferentes são desenvolvidas paralela e simultaneamente, todas visando atingir aos mesmos objetivos, é fundamental conceituar o vocábulo, a fim de que se possa elucidar o que significa o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), sobre o qual discorreremos a partir de agora.

Trata-se da integração do Poder público e da sociedade civil que, observando os princípios do Direito da Criança e do Adolescente e exercendo suas funções em

rede, atuarão de forma sistemática a fim de evitar violações de direitos de crianças e adolescentes e também para promover os direitos sociais fundamentais dos mesmos. Direitos esses que, como visto no primeiro capítulo, pertencem à segunda dimensão dos Direitos Humanos e exigem uma prestação positiva do Estado, que é alcançada por meio deste e de outros sistemas ou subsistemas que também deverão ter seus funcionamentos interligados, uma vez que tais sistemas de garantia de direitos “[...] muito mais do que harmonia, certamente, guardam entre si implicações funcionais (atribuições, competências e responsabilidades) de necessariedade mútua e recíproca [...]” (RAMIDOFF; RAMIDOFF, 2017, p. 43).

Pode-se afirmar ainda, que o Sistema de Garantia de Direitos consiste em um [...] “conjunto de elementos – órgãos, entidades, programas e serviços – que, sinergicamente, é capaz de tornar efetiva a Doutrina da proteção integral, garantindo a todas as crianças e adolescentes os direitos previstos em lei” (TAVARES, 2019, p. 485).

Contudo, os atores do Sistema de Garantia de Direitos realmente precisam atuar de maneira integrada, sistemática e simultânea, pois embora a atuação se dê de forma horizontal – o que indica não haver hierarquia entre esses atores – não se pode admitir que os seus atos ocorram de modo isolado, uma vez que essa fragmentação que ainda é o que se verifica muitas vezes na prática, dificulta e por vezes até impede que os direitos de crianças e adolescentes sejam garantidos e concretizados de forma global.

Um direito, bem jurídico pertencente à subjetividade do indivíduo que detém a sua titularidade, pode ou não se encontrar reconhecido no ordenamento jurídico e embora Ramos (2022, p. 359) conceitue os direitos como “[...] dispositivos normativos que atribuem a alguém a titularidade de um bem jurídico qualquer”, o direito não é “[...] uma técnica neutra que funciona por si mesma [...]” e “[...] não vai surgir, nem funcionar, por si só [...]” (HERRERA FLORES, 2009, p. 18).

A inclusão dos direitos no ordenamento jurídico decorre de lutas sociais em razão de demandas e interesses conflitantes postos em discussão, que resultam no reconhecimento legal dos direitos daqueles que logram êxito no intento, como ocorreu com crianças e adolescentes que passaram a ser considerados como sujeitos de direitos após uma longa construção histórica que teve início no âmbito internacional, tendo sido posteriormente implementada por diversos países – dentre os quais o Brasil, como relatado no capítulo anterior –, com o reconhecimento dessa nova

subjetividade e das demandas específicas desse grupo social, que no cenário nacional, foram trazidas à tona pelos movimentos sociais que atuaram no período da Assembleia Nacional Constituinte.

Logo, nem mesmo esse reconhecimento de direitos é automático, pois depende dos atores envolvidos, que questionam as razões das estruturas existentes sejam elas sociais, culturais ou econômicas, buscando alterar essa realidade, além da realidade política, a fim de se alcançar o caráter emancipatório desejado, por meio da positivação e da concretização dos direitos. Esse processo de mudanças “[...] jamais é um processo natural, nem tampouco um processo inexorável de ganhos sem volta, o que requer a constante necessidade de se ver de que forma elas se realizam, se expandem ou se contraem” (PAIVA, 2021, p. 8).

Desse modo, é imprescindível que sempre se esteja atento a fim de se impedir retrocessos quanto aos direitos já conquistados e para concretizar tais direitos já que a positivação dos mesmos não é o que basta para a sua efetivação, sendo necessário que haja certas garantias para tal finalidade. Essas garantias também são direitos, que, entretanto, possuem um caráter assecuratório, porquanto servem como instrumentos pelos quais se busca que os direitos propriamente ditos sejam materializados, deixando de ser apenas previsão legal, ou reconhecimento puramente formal.

Por isso Herrera Flores (2009) chama a atenção para a importância da distinção existente entre os sistemas de garantia – instrumentos utilizados para a concretização de direitos – e os próprios direitos, que são o objeto dessas garantias.

No âmbito do Direito da Criança e do Adolescente, o primeiro indicativo da legislação pátria acerca da necessidade da existência de um sistema de garantia, está no artigo 227, *caput*, da Constituição Federal, embora não conste no texto de forma expressa. O mesmo artigo que, como visto no capítulo anterior, representa a adoção da Teoria da Proteção Integral no país, atribui a responsabilidade compartilhada pela garantia dos direitos de crianças e adolescentes, bem como pela sua proteção, à família, à sociedade e ao Estado, e assim, elenca a todos como atores que devem fazer parte do Sistema de Garantia de Direitos.

O referido dispositivo “[...] é considerado a síntese da base principiológica e garantista dos direitos fundamentais e orienta a estruturação da proteção integral do sistema de garantias de direitos da criança e adolescente” (CUSTÓDIO; SOUZA, 2022, p. 15) cuja criação se tornou necessária e em virtude do quê, o Estatuto da

Criança e do Adolescente prevê em sua parte especial, no artigo 86, que “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (BRASIL, 1990b).

Esse conjunto articulado de ações objetiva justamente promover a concretização dos direitos de crianças e adolescentes, razão pela qual o ECA prevê o que Saut (2007, p. 61) denomina de uma “[...] metodologia operativo-responsabilizadora [...]”, uma vez que indica a forma como cada um dos corresponsáveis pela garantia de direitos desses sujeitos deve atuar para atingir tal finalidade e ainda estipula que esse sistema deve atuar em rede, de modo interligado e considerando a descentralização político-administrativa, a participação popular e a municipalização, a fim de tornar mais efetiva a aplicação da lei, porquanto mais próxima da população da qual ela trata. O mesmo autor afirma que

[...] o ECA surge como uma lei-proposta, uma lei-pedagógica, uma lei-revolução, uma lei para o sentido de eficiência, nas perspectivas do Estado Democrático de Direito e da tendência garantista do direito, criando instâncias na direção da descentralização, participação, mobilização social, municipalização e da eficiência do seu teor, a partir do conteúdo ético-social-humano constitucional (SAUT, 2007, p. 58).

Desse modo todos os atores envolvidos devem estar atentos, buscando dar concretude aos direitos de crianças e adolescentes, bem como, maior efetividade no que diz respeito à proteção desses sujeitos, que são a razão da existência desse sistema de garantia, cujo objetivo é justamente assegurar os seus direitos, na forma exigida pela Teoria da Proteção Integral, de acordo com a qual todos são responsáveis por garantir os direitos a todas as crianças e adolescentes, o tempo todo e em todos os lugares.

Para que esse objetivo seja alcançado de maneira eficaz, todos os corresponsáveis por garantir esses direitos, deverão necessariamente observar os princípios do Direito da Criança e do Adolescente, que orientam a aplicação das normas jurídicas e fundamentam a matéria, ressaltando-se que além dos princípios categorizados por Lima (2001) como estruturantes, que foram elencados no item anterior, a atuação do Sistema de Garantias deve se pautar também, e principalmente, pelos princípios que o mesmo autor intitula como concretizantes, uma vez que esses visam dar efetividade aos primeiros.

Concretizantes, portanto, são os princípios que “[...] dão concretude aos princípios estruturantes, visto que estão a eles subordinados e lhes são complementares [...]” (CABRAL; SOUZA, 2019, p. 67) e constam desse rol o Princípio da prioridade absoluta – sobre o qual já tratamos – além do Princípio da participação popular, do Princípio da descentralização político-administrativa, do Princípio da desjurisdicionalização, do Princípio da despolicialização, do Princípio da humanização e do Princípio da politização ou da ênfase nas políticas sociais básicas (LIMA, 2001), podendo-se dizer que esses princípios concretizantes também são uma espécie de garantia dos direitos de crianças e adolescentes, na medida em que estabelecem o modo de fazer, a forma como devem agir os responsáveis por garantir esses direitos, a fim de que eles se tornem efetivos.

É necessário que se faça menção a cada um dos princípios concretizantes supracitados a fim de que se possa identificar a influência dos mesmos na legislação pertinente ao tema e, conseqüentemente, na funcionalidade do Sistema de Garantia de Direitos, embora se antecipe que dispensaremos maior atenção aos Princípios da participação popular e da descentralização político-administrativa, por serem considerados como “[...] os grandes eixos norteadores da Lei 8.069/90 [...]” (VERONESE, 2015b, p. 34), mesmo porque, considerando-se que a responsabilidade atribuída às famílias, à sociedade e ao Estado no sentido de garantir os direitos de crianças e adolescentes é compartilhada, tornam-se imprescindíveis a participação popular a fim de envolver a sociedade nas ações que visem tal objetivo, além da descentralização político-administrativa, para que o Poder Público atue tanto em âmbito nacional, quanto estadual e municipal.

No que diz respeito ao Princípio da participação popular, cabe enfatizar que a democracia brasileira não é apenas representativa, mas também semidireta e participativa, como se denota do texto constitucional, no parágrafo único do seu artigo 1º, segundo o qual “[...] Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos *ou diretamente, nos termos desta Constituição*” (BRASIL, 1988, grifo nosso), o que permite que em nosso país, o cidadão participe dos processos decisórios e também da fiscalização e controle do Poder Público no que tange às questões que, como esclarece Souza (2016), não são particulares ou públicas, mas de interesse coletivo.

Os tipos de democracia supracitados correspondem a formas de exercício da cidadania, uma vez que a democracia representativa implica no exercício do direito a

voto por meio do qual os cidadãos elegem seus representantes (artigo 14, *caput*), enquanto a democracia semidireta, que consiste na participação popular no âmbito legislativo, é concretizada em circunstâncias específicas e por meio da iniciativa popular, do plebiscito ou do referendo (artigo 14, incisos I, II e III), instrumentos previstos na Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Já a democracia direta, ou participativa, é aquela exercida pelos cidadãos sem que haja intermediários para esse exercício. E embora a democracia direta seja uma maneira de exercer a cidadania sem a interferência de representantes, ela não exclui a democracia representativa. Ao contrário, ambas se complementam. E exatamente por não serem excludentes, não se pode afirmar que a democracia direta seja uma evolução da representativa ou indireta, mas sim, que a adoção de uma democracia que seja também direta ou participativa, significa a expansão da democracia política que, por contar com a participação popular, passa a ocupar outros espaços além daqueles reservados à representatividade política e se amplia para o contexto de uma democracia social (BOBBIO, 1986).

No que tange a esse princípio, Baratta (1995) chama a atenção para o fato de que o Estatuto da Criança e do Adolescente modificou a prática legislativa na América Latina, na medida em que não se trata simplesmente de uma lei feita e revisada por comissões de técnicos e aprovada formalmente por uma Assembleia, mas uma lei construída por intermédio da participação popular, o que contribui também, para sua maior eficácia. Destaca ainda que, mais do que a construção de novos projetos de lei, a participação da sociedade civil visa a construção de uma nova sociedade.

Essa participação pode ocorrer através de diversos instrumentos tais como Conselhos de Direitos, conferências e audiências públicas, sempre visando a “[...] produção, afirmação, implementação e aperfeiçoamento [...]” (LIMA, 2001, p. 253) dos direitos, sendo que alguns desses instrumentos ainda serão abordados no decorrer da pesquisa, notadamente aqueles que guardam maior relação com a socioeducação, principal objeto do presente estudo. De todo modo, importa ressaltar que quando se trata do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, a participação popular é mais que uma faculdade; é um dever legal e moral de toda a sociedade civil, corresponsável pela mencionada garantia.

O Princípio da descentralização político-administrativa “[...] deve resultar numa melhor divisão de tarefas, de empenhos, entre a União, os Estados e os Municípios, no cumprimento dos direitos sociais” (VERONESE, 2015b, p. 34), cabendo à União

traçar as diretrizes gerais de atendimento e aos Estados e Municípios criar e manter programas para este fim, visto que é nos Municípios que as pessoas residem, o que o torna o ente público mais apto a identificar e atender as necessidades locais, aproximando o atendimento dos seus destinatários e tornando mais provável a efetivação dos direitos que devem ser garantidos às crianças e aos adolescentes.

Já os Princípios da desjurisdicalização e da despolicialização estabelecem que tanto a esfera jurídica quanto as forças policiais serão empregadas apenas quando forem realmente necessárias, uma vez que as demandas de crianças e adolescentes serão sempre atendidas prioritariamente de forma administrativa primeiro pela família, a quem compete orientar crianças e adolescentes e criá-los em um ambiente de proteção que permita o seu desenvolvimento integral, e depois, por toda a sociedade e pelo Estado, por meio do seu Poder Executivo.

Em razão dos dois últimos princípios mencionados, a responsabilidade do Poder Público pela promoção dos direitos de crianças e adolescentes foi deslocada para o âmbito do Poder Executivo, o que retirou do Poder Judiciário uma atribuição que não faz parte da sua função predominante e mais do que isso, encerrou a prática da concepção Menorista, em que a vulnerabilidade de crianças e adolescentes era atrelada à ideia de irregularidade e conseqüentemente, de delinquência, resultando na aplicação de medidas repressivas, disfarçadas de proteção, que em verdade não possuíam caráter emancipatório e consistiam em mero assistencialismo (LIMA; VERONESE, 2012).

Assim, verifica-se que os Princípios da humanização e da politização ou ênfase nas políticas sociais básicas também possuem conceitos entrelaçados, já que é a busca pelo atendimento humanizado que exige que se priorize as políticas sociais básicas, a fim de prover com a implementação dessas políticas, as necessidades de todas as crianças e adolescentes e das respectivas famílias de maneira universalizada, através do esforço conjunto de todos os atores do Sistema de Garantias de Direitos.

Desse modo, pode-se afirmar que o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente:

[...] prevê a ação de princípios norteadores consagrados na descentralização político-administrativa nas três esferas do governo, no reordenamento institucional, o que implica repensar toda a lógica socioassistencial e protetiva para a infância e repensar o papel das políticas sociais e por fim, prevê que haja uma integração operacional do sistema, mais precisamente sob a

perspectiva do trabalho em “rede” e de cooperações múltiplas entre os vários atores sociais pertencentes ao Sistema de Garantia de Direitos (LIMA; VERONESE, 2012, p. 117).

A necessidade desse reordenamento institucional no Brasil surgiu no período que antecedeu o fim da Ditadura Militar e a redemocratização em razão da influência exercida pelo direito internacional que desde o período pós Segunda Guerra voltou sua atenção para os Direitos Humanos como vimos no primeiro capítulo, bem como para a dignidade da pessoa humana (AMIN, 2022b). Desse modo, a Constituição Federal reformulou a área da assistência social no país ao sinalizar que a prestação que se espera do Estado no sentido de tornar efetivos os direitos sociais não pode mais estar ligada ao assistencialismo, mas em vez disso, deve visar à emancipação do indivíduo ou, segundo Lima e Veronese (2012, p. 128), deve “[...] priorizar a emancipação humana e não mais transformar os indivíduos em meros receptáculos de benefícios [...]”.

É o que se extrai da Constituição Federal que determina em seu artigo 203 que a assistência social deverá ser prestada independentemente de contribuição àqueles que necessitarem, e que estão entre os seus objetivos “[...] I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; [...]”, além da redução da vulnerabilidade socioeconômica das famílias, o que será feito por meio das duas diretrizes traçadas pelos incisos I e II do artigo 204 da Carta Magna, quais sejam, a descentralização político-administrativa e a participação popular na formulação e controle das políticas públicas, ressaltando-se que tais diretrizes também deverão ser observadas no atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, por determinação expressa do artigo 227, § 7º, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Ademais, o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente esclarece em seu artigo 3º que essa parcela da população goza de todos os Direitos Fundamentais garantidos a todos os indivíduos, além daqueles específicos, que visam o seu desenvolvimento completo e sadio, sem nenhum tipo de discriminação por qualquer razão (BRASIL, 1990b) e estabelece em seu artigo 88, as diretrizes da política de atendimento do referido grupo social, dentre as quais se destacam a municipalização do atendimento, em decorrência da descentralização político-administrativa, e a criação de Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, a fim de viabilizar e estimular a participação popular.

Em razão das diretrizes estabelecidas no dispositivo legal supracitado, a Lei Federal 8.242/1991 criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), formado por representantes do Poder Executivo e de entidades não-governamentais, todos do âmbito nacional e ligados ao atendimento de crianças e adolescentes, cabendo ao referido conselho elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento, zelando pela sua aplicação e auxiliando os Conselhos Estaduais e Municipais no mesmo intento, além de gerir o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente e de promover campanhas de divulgação dos direitos de crianças e adolescentes, estando atento às mudanças necessárias a fim de promovê-las em benefício daqueles (BRASIL, 1991).

Acerca das políticas públicas, trataremos de forma mais específica no próximo item. Neste momento, após restar clara a necessidade de um Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, os princípios e diretrizes que os atores desse sistema precisam seguir e respeitar, bem como, o fato de que as normas gerais da política nacional de atendimento são atribuição do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), cabe esclarecer a estrutura que esse conselho buscou conferir ao Sistema de Garantia de Direitos, por meio da sua Resolução 113/2006.

A Resolução 113/2006 procurou sistematizar a forma de articulação das ações dos atores envolvidos no Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, com o intuito de fixar os parâmetros de institucionalização e fortalecimento do referido sistema, organizando o seu funcionamento que, segundo a própria resolução, deve ocorrer com base em três eixos estratégicos: defesa, promoção e controle da efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes, utilizando-se da aplicação dos instrumentos normativos e dos mecanismos disponíveis para tanto.

Verifica-se que apesar de não ter criado o Sistema de Garantia, a Resolução “[...] deu importante passo para a sua institucionalização, tornando mais clara a rede de atendimento [...]” (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2021, p. 473) e definindo o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente em seu artigo 1º, *caput*, como a

[...] articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal (CONANDA, 2006a).

Com observância à articulação que a Resolução determina que deve haver entre os atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, esses deverão também respeitar as normas vigentes relativas à matéria tanto no cenário nacional quanto no internacional, articulando-se com outros sistemas de finalidades semelhantes e promovendo o entrelaçamento de diversas políticas públicas de atendimento que beneficiem crianças e adolescentes, tais como, políticas de saúde, de educação e de assistência social, para proporcionar tanto quanto possível a igualdade material a fim de que nenhuma criança ou adolescente tenha quaisquer direitos violados e de que todos gozem desses direitos de maneira efetiva, considerando-se também, as opiniões dos próprios beneficiários – crianças e adolescentes – na busca pelo melhor interesse dos mesmos.

Acerca dos eixos de atuação, a Resolução 113/2006 do CONANDA estabeleceu que o eixo da defesa dos direitos corresponde à garantia de acesso à justiça a fim de que o cumprimento dos direitos seja legalmente garantido, sendo que atuam nesse eixo, atores como o Poder Judiciário, por meio das Varas da Infância e Juventude, além do Ministério Público, da Defensoria Pública, das Polícias Civil e Militar, dos Conselhos Tutelares e das Ouvidorias, bem como, das entidades sociais de defesa dos direitos humanos (CONANDA, 2006a).

Quanto ao eixo da promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes, a Resolução determina que seja concretizado por meio da política de atendimento prevista no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, e especifica no § 1º do seu artigo 14 que essa política se desenvolve “[...] de maneira transversal e intersetorial, articulando todas as políticas públicas (infra-estruturantes, institucionais, econômicas e sociais) e integrando suas ações, em favor da garantia integral dos direitos de crianças e adolescentes [...]” (CONANDA, 2006a).

Considerando que o eixo da promoção de direitos implica “[...] I – na satisfação das necessidades básicas de crianças e adolescentes pelas políticas públicas [...]; II – na participação da população, através de suas organizações representativas, na formulação e no controle das políticas públicas; [...]” (CONANDA, 2006a) e também na descentralização político administrativa (artigo 14, § 3º, incisos I, II e III), devem atuar neste eixo os três corresponsáveis pela garantia de direitos: família, sociedade e Estado.

Já no que diz respeito ao eixo do controle, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente estabelece na Resolução 113/2006 que o mesmo é exercido de forma soberana pela sociedade e que o controle das ações públicas destinadas aos dois primeiros eixos – promoção e defesa de direitos – deve ser realizado por colegiados próprios, nos quais haja paridade entre órgãos governamentais e não-governamentais, pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, por conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas, bem como, por órgãos e poderes de controle interno e externo definidos pela Constituição Federal (CONANDA, 2006a).

Assim, a interpretação conjunta do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Resolução 113/2006 do CONANDA permite a compreensão da estrutura do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente que se coaduna com os princípios concretizantes sobre os quais já discorremos, visto que tal estrutura prevê a atuação nos três níveis de governo, em respeito à descentralização político-administrativa, bem como à municipalização do atendimento, previstas no ECA.

Contudo, não se pode ignorar que em virtude do Princípio da descentralização político-administrativa já mencionado, a Resolução 113/2006 do CONANDA, que estabelece o funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, vincula as ações do poder público apenas na esfera federal, possuindo em relação aos Estados e Municípios, tão somente caráter de recomendação.

Além disso, considerando a responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Estado quanto à garantia dos direitos de crianças e adolescentes e que todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos poderão atuar em mais de um eixo estratégico, Souza (2016) afirma que “[...] a recomendação que se entende é que um Sistema de Garantia de Direitos deve estar pautado em três níveis [...]”, que elenca como atendimento, proteção e justiça.

Acerca desses níveis que permitem em certo grau padronizar a atuação do Sistema de Garantia de Direitos nas três esferas do Poder Executivo, é que trataremos no próximo item.

3.3 POLÍTICAS DE ATENDIMENTO, PROTEÇÃO E JUSTIÇA

Política pública “[...] é a resposta do poder público a um problema político” (SCHMIDT, 2018, p. 146). Essas políticas consistem em “[...] quadros de ação

governamental, arranjos institucionais que expressam o Estado em movimento” (BUCCI, 2021, p. 21) sendo conceituadas, ainda, como “[...] construtos de contribuições multidisciplinares” (BUCCI, 2021, p. 13) e podem ser entendidas como instrumentos que permitem ao poder público planejar e colocar em prática suas ações que tenham por objetivo atender às demandas sociais de modo que tais políticas sejam direcionadas àqueles problemas cujas soluções são prioridade para parcela significativa da população, esclarecendo-se aos cidadãos de que forma serão alocados os recursos públicos em determinada esfera de atuação governamental.

Isso porque nem todas as reivindicações feitas ao poder público correspondem a algum interesse coletivo e ainda porque os recursos públicos não são suficientes para que se atenda a todas as vontades, mesmo àquelas que, de fato, sejam coletivas.

Toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable. Es necesario señalar que son los síntomas de un problema social los que habitualmente constituyen el punto de partida de la «toma de conciencia» y del debate sobre la necesidad de una política pública [...] Por una parte, ciertos episodios de cambio social no generan necesariamente políticas públicas, sobre todo porque no están articulados (lo que puede deberse a la no visibilidad de las consecuencias del problema, por que los temas planteados sólo serán observables a largo plazo, por la falta de «voz» o de representación política de los grupos afectados, entre otras posibles causas) o porque ninguna de las alternativas de intervención pública es viable y goza de consenso suficiente (por ejemplo, impactos electorales potencialmente negativos, ausencia de instituciones político-administrativas disponibles para implementar las medidas de respuesta, impotencia para realmente modificar la conducta de algunos actores privados, etc). (SUBIRATS et al., 2008, p. 33-34).⁹

O ciclo das políticas públicas é uma classificação utilizada para fins didáticos cujo objetivo é demonstrar como se dá o processo de formação, implementação e avaliação dessas políticas, sendo possível encontrar, a depender do autor que trata

⁹ “Toda política pública aponta para a resolução de um problema público reconhecido como tal na agenda governamental. Representa, pois, a resposta do sistema político-administrativo a uma situação da realidade social julgada como inaceitável. É necessário assinalar que são os sintomas de um problema social os que habitualmente constituem o ponto de partida da tomada de consciência e do debate sobre a necessidade de uma política pública [...] Por uma parte, certos episódios de mudança social não geram necessariamente políticas públicas, sobretudo porque não estão articulados (o que pode se dever à não visibilidade das consequências do problema, porque os temas levantados só serão observados a longo prazo, por falta de voz ou de representação política dos grupos afetados, entre outras possíveis causas) ou porque nenhuma das alternativas de intervenção pública é viável e goza de consenso suficiente (por exemplo, impactos eleitorais potencialmente negativos, ausência de instituições político-administrativas disponíveis, para implementar as medidas de resposta, impotência para realmente modificar a conduta de alguns atores privados, etc)” (SUBIRATS et al., 2008, p. 33-34, tradução nossa).

do tema, um número maior ou menor de fases verificadas, teoricamente, nesse processo. Aqui adotaremos o ciclo descrito por Maria das Graças Rua (1997), segundo a qual, tal processo tem início com a definição do problema, que compreende a análise das reivindicações da sociedade, dentre as quais há aquelas que por alguma razão se destacam como mais importantes – ou por serem situações emergenciais, ou por consistirem em reivindicações de muitas pessoas ou grupos distintos e até em virtude de se tratarem de demandas já reiteradas (RUA, 1997) – e que repercutem a ponto de se tornarem problemas políticos e ingressarem na agenda política, passando a fazer parte das metas de um governo – ou até mesmo do próprio Estado -, que buscará atingi-las com essas ações e providências, planejadas e concretizadas por meio das políticas públicas.

Necessário, ainda, que se ressalte a distinção entre as Políticas de Governo e as Políticas de Estado que, de acordo com Bucci (2021), pode ser feita com base em dois critérios: a institucionalização e a legitimação política, o que significa dizer que em regra, as políticas nascem como políticas de governo, visto que correspondem às aspirações do grupo de governantes de um dado momento histórico e poderão se tornar políticas de Estado, à medida em que estiverem mais institucionalizadas, ou seja, quando estiverem devidamente estruturadas por meio de legislação e mecanismos suficientes para as colocarem em prática e, além disso, quando forem politicamente legitimadas; aprovadas pela sociedade a ponto de se perpetuarem no tempo, independentemente do grupo que se encontre no poder.

Entretanto, há que se considerar que os recursos públicos nunca são suficientes para atender a todas as reivindicações sociais, de modo que apenas aquelas que forem prioritárias ou que possuírem maior relevância, passarão pelo processo chamado de *input* (RUA, 1997), o que significa dizer que integrarão a agenda política que será então analisada a fim de que se encontrem os métodos mais apropriados para se atingir a finalidade pretendida, o que consiste na segunda etapa do ciclo: a formulação da política pública; momento em que todas as pessoas ou grupos sociais sobre os quais recairão os reflexos da implementação da política pública e que têm interesse nessa implementação, os chamados atores da política pública, discutem acerca das melhores alternativas para a solução do problema, e as suas respectivas consequências; é quando ocorrem a troca de ideias, as contribuições e também as disputas; a guerra de persuasão e influência entre os atores envolvidos – que podem ser partidos políticos, organizações da sociedade civil, grupos de

interesse, a mídia – , bem como a análise da viabilidade de implementação das medidas necessárias inclusive quanto aos custos envolvidos para colocar em prática o planejamento, uma vez que não se pode falar em implementação de políticas públicas se não houver recurso disponível para tanto, pois nesse caso, não passarão de “[...] um rol de intenções, que não possuem o instrumental necessário para a sua concretização [...]” (GIANEZINI; BARRETTO; VIEIRA, 2015, p. 164).

Após a formulação, a política pública é implementada, sendo essa a terceira etapa do ciclo das políticas públicas, que corre com base nas diretrizes gerais traçadas em um plano que estrutura a política pública e indique o que se pretende realizar por meio dela, bem como, através de programas, projetos, campanhas, que especifiquem como se pretende alcançar o resultado almejado e efetivamente façam com que determinada política pública saia do papel e seja posta em prática. A implementação consiste na parte prática; que considera a logística necessária e operacionaliza a política pública (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

A quarta etapa do ciclo se refere à avaliação das políticas públicas, ou seja, a averiguação acerca dos resultados alcançados com a implementação de determinada política.

Entre os critérios comumente utilizados na avaliação de políticas públicas estão a *efetividade* (a adequação da execução prática da política ao planejamento), a *eficácia* (alcance dos objetivos com base nos resultados), a *eficiência* (a relação entre resultados e custos) a *legitimidade* (aceitação da política pela população) (SCHMIDT, 2018, p. 138, grifo do autor).

As políticas públicas – que podem ser de categorias diversas, tais como as políticas regulatórias, distributivas e redistributivas¹⁰ –, ocupam-se de diferentes áreas de atuação estatal como por exemplo educação, saúde, moradia e segurança e se originam desse ciclo; desse processo que tem início com a definição de um problema público para o qual a sociedade exige uma solução, passando pela formulação ou construção da política pública até que seja enfim implementada e posteriormente

¹⁰ As políticas regulatórias tem por objetivo regular uma situação ou comportamento, como por exemplo, a política de classificação indicativa, regulamentada por portarias baixadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública com o intuito de informar às famílias, as faixas etárias para as quais determinadas obras audiovisuais não são recomendadas (CANELA, 2006); já as políticas distributivas e redistributivas se referem à distribuição de renda a determinadas parcelas da população, o que pode ser feito com o remanejamento desses recursos, pertencentes aos grupos mais abastados para os menos privilegiados, através das políticas redistributivas.

avaliada com o intuito de que essas políticas sejam sempre aperfeiçoadas, otimizando a prestação positiva a ser entregue pelo Estado.

Entre todas as políticas públicas existentes estão aquelas às quais nos referimos no item anterior e que devem se efetivar em decorrência da atuação dos atores do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, quais sejam, as políticas de atendimento, proteção e justiça, acerca das quais passaremos a tratar agora.

Desde o período da Primeira República no Brasil, a desigualdade social só fez aumentar, primeiro porque após a abolição da escravatura os escravizados recém libertos não possuíam qualquer meio de subsistência e foram lançados à própria sorte – pois “A situação social do negro depois da abolição é vista à luz da herança do antigo regime” (GONZALEZ; HASENBALG, 2022) – depois porque a crescente industrialização demandava mão-de-obra barata para longas jornadas de trabalho, para as quais as crianças pareciam ser ideais, visto que recebiam quantias muito menores que as dos adultos.

As principais estratégias de atendimento às crianças e adolescentes nessa época consistiam em “[...] Integrar pelo trabalho ou dominar pela repressão [...]” (FALEIROS, 2011, p. 43) e não foi diferente nos períodos que se seguiram até o fim da ditadura militar – apesar do crescimento econômico verificado nesse período, mas que não representou redução da desigualdade social – pois as medidas supostamente protetivas dirigidas a esse grupo da população se baseavam em uma visão higienista e pretendiam na verdade, muito mais do que propriamente proteger a esses indivíduos, proteger a sociedade da ameaça que crianças e adolescentes “em situação irregular” representavam, visto que muitos deles tinham a prática de ilícitos como único meio de sobrevivência (SANTOS, 2010).

As políticas de atendimento inicialmente eram centralizadas e verticalizadas, visto que a lógica positivista da época deslocava o foco de atenção das políticas públicas para a lei, utilizando-se do clientelismo, da troca de favores, o que ocasionava a não “[...] concretização de políticas de atendimento no sentido emancipador, de libertar a criança e o adolescente das suas dificuldades e necessidades e elevá-los à condição de cidadania emancipada” (SAUT, 2007, p. 50).

É justamente essa distorção que se deve evitar, uma vez que as políticas públicas de atendimento visam promover a emancipação do adolescente na medida em que procuram atender às suas necessidades mais básicas; àquelas essenciais

para a materialização dos seus direitos humanos e consequentemente, da dignidade da pessoa humana. São as políticas que “[...] compreendem um conjunto de serviços, programas e projetos de atendimento direto a crianças e adolescentes, classificado por níveis de proteção, básica e especial [...]” (SOUZA, 2016, p. 82), e que estão ligadas entre outras áreas, às áreas de saúde, educação, lazer, alimentação, assistência social e habitação. Essas políticas passaram a ser instituídas no país, com a vasta legislação sancionada a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, como por exemplo:

[...] o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n. 8.069/90), a Lei Orgânica da Saúde – LOS (Lei Federal n. 8.080/90); a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda (Lei Federal n. 8.242/91); a Lei Orgânica da Assistência Social – Loas (Lei Federal n. 8.742/93), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Lei Federal n. 9.394/96); a Lei Orgânica de Segurança Alimentar – Losan (Lei Federal n. 11.346/06) [...] (PEREZ; PASSONE, 2010, p. 663).

Muitas políticas de atendimento não são dirigidas apenas às crianças e adolescentes, mas no que tange àquelas voltadas à concretização dos direitos desses indivíduos, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece em seus artigos 87 e 88 respectivamente, as linhas de ação e as diretrizes de tais políticas, sendo que as linhas de ação estão relacionadas às políticas sociais básicas; aos serviços, bem como, programas e projetos de assistência social que visem garantir a proteção de crianças e adolescentes além de prevenir e reduzir as violações aos seus direitos; serviços médicos com a finalidade de prevenir violação de direitos e atender crianças e adolescentes em virtude de maus-tratos, negligência ou exploração que eventualmente já tenham ocorrido; serviço de identificação e localização de pais e de crianças e adolescentes desaparecidos, além de proteção jurídico-social a ser exercida por entidades de defesa desses direitos e ainda, políticas e campanhas que incentivem o acolhimento de crianças e adolescentes afastados da família, mas que também busquem abreviar o período de afastamento, garantindo assim, o seu direito à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990b).

Já as diretrizes que deverão ser seguidas pelos atores do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes durante todo o ciclo de formação das políticas de atendimento, são orientações que se originam dos princípios do Direito da Criança e Adolescente sobre os quais já tratamos, e se baseiam principalmente nos Princípios da descentralização político-administrativa e da participação popular, sendo esses, os

dois critérios que o artigo 204 da Constituição Federal também determina que sejam observados nas ações governamentais na área da assistência social (BRASIL, 1988).

Em razão do Princípio da descentralização, a primeira diretriz arrolada pelo ECA é a da municipalização do atendimento (BRASIL, 1990b) que, como já dito, descentraliza as ações e faz com que o poder público atue em suas três esferas, aproximando o atendimento das pessoas que se beneficiarão com essas políticas.

Com base no Princípio da participação popular surgiram outras diretrizes das políticas de atendimento, tais como a que determina que sejam criados nos âmbitos nacional, estadual e municipal, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos de suma importância, compostos de forma paritária por membros do governo e da sociedade civil, através de entidades civis representativas dos interessados, que atuam na promoção dos seus direitos utilizando como instrumento as políticas públicas que ajudam a formular, implementar, e cujo cumprimento também fiscalizam. Os Conselhos de Direitos possuem caráter consultivo e também deliberativo, de modo que as suas decisões, vinculam o poder público, obrigando-o ao seu cumprimento (CUSTÓDIO; VERONESE, 2011).

No que diz respeito às políticas de atendimento, os Conselhos de Direitos são certamente os atores do Sistema de Garantia com maior atuação, porquanto o espaço desses conselhos é o principal local em que devem surgir as políticas de atendimento às crianças e adolescentes, cuja implementação também deve ser fiscalizada e avaliada pelos Conselhos de Direitos. Acerca desses conselhos, Custódio e Souza (2018, p. 176) esclarecem que:

A articulação desse sistema comprometido com o melhor interesse da criança e a sua proteção integral permitiu a criação de novos órgãos, dentre os quais se destaca Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente. Como principal espaço de formulação, discussão e controle das políticas públicas de atenção à população infantil, os Conselhos de Direitos devem ser criados nos níveis municipal, estadual e federal, sem que haja hierarquia entre essas instâncias. Ao Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA), compete a expedição de diretrizes que orientarão a ação dos conselhos estaduais e municipais.

Outras oito diretrizes são elencadas pelo artigo 88 do ECA, determinando a criação dos fundos da criança e do adolescente vinculados aos Conselhos de Direitos que exercem a sua gestão; a mobilização da opinião pública a fim de estimular a participação popular; a formação continuada de todos os profissionais que atuem nas políticas de atendimento, no intuito de facilitar o trabalho de forma intersetorial e a

integração entre os diversos atores do Sistema de Garantia – Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e todos que executam as políticas sociais básicas – para que atendam de maneira integrada, e não fragmentada – às crianças e adolescentes que se encontrem em programas de acolhimento ou aos quais se atribua a prática de ato infracional (BRASIL, 1990b).

Não basta, portanto, que cada ator exerça sua função dentro do Sistema de Garantia se o fizer de modo isolado. O atendimento às crianças e adolescentes deve ser realizado em rede, pois

[...] não é possível adotar a mentalidade da “transferência de responsabilidade” e do atendimento “compartimentado”, fazendo com que a criança ou adolescente passe de um órgão, programa ou serviço para o outro, cada qual realizando um trabalho isolado, não raro por pessoas que não dispõem da qualificação profissional adequada, que se preocupam em prestar um atendimento meramente “formal”, sem qualquer compromisso com o resultado e com a efetiva solução do problema apresentado. (DIGIÁCOMO, 2013, p. 2).

Desse modo, a política de atendimento baseada na Teoria da Proteção Integral, bem como nos princípios gerais do Direito da Criança e do Adolescente promove a desjudicialização das questões relativas à infância e à adolescência que passam a ser atendidas pela rede e preferencialmente na via administrativa; pelos integrantes do Sistema de Garantia de Direitos, de forma transversal, intersetorial e integrada com todos os sistemas de políticas públicas disponíveis para a efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, tais como Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (TAVARES, 2019).

Cabe salientar que a Resolução 113/2006 elenca três tipos de serviços e programas destinados à operacionalização da política de atendimento, quais sejam, os serviços e programas de políticas públicas – principalmente as políticas sociais – para atender as necessidades de crianças e adolescentes; serviços e programas de execução de medidas de proteção e serviços e programas de execução de medidas socioeducativas, que constituem a política de atendimento socioeducativo à qual nos dedicaremos mais adiante, razão pela qual, nos ativemos neste item mais às políticas de atendimento do que faremos a seguir com as políticas de proteção e de justiça, embora sejam igualmente relevantes (CONANDA, 2006a).

Em que pese todas essas políticas tenham como objetivo garantir e concretizar os direitos de crianças e adolescentes, a política de proteção, diferentemente das

políticas de atendimento, é aquela à qual se recorre nas hipóteses de ameaça ou efetiva violação aos direitos de crianças e adolescentes, seja por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; ou ainda, em razão da própria conduta da criança ou adolescente (BRASIL, 1990b), como por exemplo, ao praticar um ato infracional.

O ator do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes que se destaca quando se fala da política de proteção, é sem dúvida, o Conselho Tutelar, órgão permanente, autônomo e não jurisdicional, ao qual o ECA incumbe o dever de zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes, e que constitui um dos motivos pelos quais o Estatuto da Criança e do Adolescente recebe elogios (BRASIL, 1990b).

*El Estatuto es profundamente innovador porque introduce la instancia de la municipalidad y la institución de los Consejos Tutelares, integrados por personas que no son nombradas jerárquicamente por el poder central, sino que emanan directamente de los electores a nivel municipal*¹¹ (BARATTA, 1995, p. 3).

Embora sejam vinculados à administração municipal, os Conselhos Tutelares não se subordinam a ela, em razão da sua autonomia, justamente para que possam agir ainda que a ameaça ou violação aos direitos de crianças e adolescentes tenha tido origem na ação ou omissão do poder público municipal, de modo que a vinculação de um Conselho Tutelar à administração pública diz respeito apenas “[...] ao oferecimento de infraestrutura para funcionamento, ao pagamento da remuneração dos conselheiros e ao apoio na capacitação dos profissionais [...]” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2011, p. 65).

A criação dos Conselhos Tutelares também é uma decorrência lógica do Princípio da participação popular já mencionado, uma vez que esses conselhos são compostos por 5 (cinco) membros, que preencham os requisitos de reconhecida idoneidade moral; de ter mais de 21 (vinte e um) anos de idade e residirem no município de atuação, sendo escolhidos pelas próprias comunidades, normalmente por meio de eleição organizada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e fiscalizada pelo Ministério Público (BRASIL, 1990b).

¹¹ “O Estatuto é profundamente inovador porque introduz a instância da municipalidade e a instituição dos Conselhos Tutelares, integrados por pessoas que não são nomeadas hierarquicamente pelo poder central, mas que emanam diretamente dos eleitores a nível municipal” (BARATTA, 1995, p. 3, tradução nossa).

Cada município deverá ter no mínimo um Conselho Tutelar, sugerindo-se a criação de mais um conselho a cada 200.000 (duzentos mil) habitantes, a fim de que possam dividir suas atribuições por regiões dentro do município, sendo certo que os Conselhos Tutelares são órgãos permanentes, o que significa dizer que uma vez criados – por lei municipal – não podem ser desconstituídos (CUSTÓDIO; VERONESE, 2011).

As atribuições do Conselho Tutelar, definido como [...] “órgão formado por pessoas escolhidas pela sociedade e encarregado de adotar em âmbito municipal providências concretas destinadas à tutela dos direitos individuais de crianças e adolescentes” (TAVARES, 2019, p. 572), estão descritas no artigo 136, do Estatuto da Criança e do Adolescente e deverão ser exercidas em caso de ameaça ou violação a direitos de crianças ou adolescentes, causados pela própria conduta desses, ou por ação ou omissão daqueles que deveriam garantir esses mesmos direitos postos em risco, hipóteses em que caberá ao Conselho Tutelar, aplicar de acordo com cada situação, as medidas de proteção previstas no artigo 101, I a VII, do ECA às crianças e adolescentes, bem como as medidas descritas no artigo 129, I a VII do referido Estatuto, aos pais ou responsáveis, encaminhando o caso ao sistema de justiça, quando necessário.

Além de aplicar as medidas descritas nos dispositivos já mencionados e que em geral consistem na orientação de crianças e adolescentes, bem como dos responsáveis e inclusão dos mesmos em programas e serviços de auxílio, orientação e tratamento para dependência de álcool e drogas, caberá ao Conselho Tutelar requisitar outros serviços especializados, cuja necessidade seja constatada, visto que o “[...] Conselho Tutelar não substitui programas e serviços públicos. Trata-se de um espaço de escuta, orientação e encaminhamento” (STANISCI, 2018, p. 174), de modo que não se pode confundir o atendimento prestado pelo Conselho Tutelar, que visa orientar e realizar os encaminhamentos necessários a fim de tutelar os direitos de crianças e adolescentes, com as políticas de atendimento, que não são executadas pelos Conselhos Tutelares.

Desse modo, a conclusão a que se chega é a de que a atuação do Conselho Tutelar ocorre também de forma preventiva, uma vez que o referido conselho deve promover a aproximação e integração entre os atores das políticas de atendimento (RAMIDOFF, 2007), com o objetivo de juntos, evitarem que os direitos de crianças e adolescentes sejam ameaçados ou violados, e fiscalizar a ocorrência dessas ameaças

e violações – inclusive nas entidades de atendimento, governamentais e não governamentais – já que o ECA lhe atribui a responsabilidade de fiscalizar essas entidades, junto com o Poder Judiciário e o Ministério Público.

Assim, verificando-se a efetiva ameaça ou violação aos direitos de crianças e adolescentes, seja porque as políticas de atendimento não garantiram a efetivação desses direitos a contento, seja por outro motivo, o Conselho Tutelar atua com a finalidade de fazer cessar a situação de ameaça ou violação, por meio da aplicação das medidas de proteção, e/ou requisitando os serviços necessários para a solução do caso concreto, restabelecendo, dessa forma, os direitos de crianças e adolescentes.

Além disso, os Conselhos Tutelares deverão noticiar ao Ministério Público situações que constituam infração administrativa ou penal contra os direitos da criança e do adolescente e poderão executar as medidas por si aplicadas, sendo que em caso de descumprimento injustificado, representarão à autoridade judiciária, recorrendo assim, à política de justiça que se constitui

[...] do compartilhamento de responsabilidades entre os órgãos do sistema de justiça, em especial a Defensoria Pública, o Ministério Público e o Poder Judiciário, para defesa e garantia dos direitos humanos da criança e do adolescente, materializado na garantia do acesso à justiça e ao reconhecimento da condição de sujeitos de direitos (SOUZA, 2016, p. 100).

Apesar de ainda haver funções atípicas que são desempenhadas pelo Juízo da infância e da juventude, a exemplo da fiscalização das entidades de atendimento, como pontua Bordallo (2022b), tais funções são desempenhadas sob a ótica da Teoria da Proteção Integral, a fim de se verificar se as mencionadas entidades observam em seus atendimentos os princípios do Direito da Criança e do Adolescente, sobretudo, o Princípio do melhor interesse.

Entretanto, com o rompimento da lógica menorista, a adoção da Teoria da Proteção Integral e a consequente desjudicialização, o sistema de justiça deixou de exercer a função de controle de crianças e adolescentes que antes lhe competia e passou a se concentrar na sua principal função que é a de julgar os conflitos atinentes aos direitos da criança e do adolescente para garantir a sua concretização sempre que as políticas de atendimento e proteção não tiverem obtido êxito nesse intento, o que é feito de maneira que se reconheça a condição de sujeitos de direitos que a Constituição Federal confere a todos esses indivíduos e que como tais, deverão gozar

de todas as garantias processuais previstas constitucionalmente, como inclusive foi determinado pelas Regras de Beijing.

Para além das situações não resolvidas pelas políticas de atendimento e proteção, há também aquelas para as quais o Estatuto da Criança e do Adolescente reserva a atuação exclusiva da política de justiça, por meio do sistema de justiça, no qual atuam principalmente o Juiz da Infância e Juventude e as respectivas unidades judiciárias, o Ministério Público e a Defensoria Pública. As ações de competência da Justiça da Infância e Juventude se encontram elencadas nos artigos 148 e 149 do Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo que:

a Justiça da Infância e da Juventude terá competência exclusiva para atuar nas ações socioeducativas (cabendo-lhes conhecer das representações promovidas pelo Ministério Público e conceder remissão), além de pedidos de adoção, ações civis para defesa de interesses individuais, difusos ou coletivos, ações para apurar irregularidades em entidades de atendimento; aplicação de penalidades administrativas nas infrações administrativas, e casos do Conselho Tutelar (ZAPATER, 2019, p. 153).

Entretanto, no âmbito do Poder Judiciário existe o Princípio da inércia da jurisdição, consubstanciado no artigo 2º, do Código de Processo Civil, que adverte: “[...] O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei [...]”, ou seja, em regra, o Poder Judiciário só pode agir em relação a alguma situação, quando provocado pela parte legítima para requerer a pretensão levada a Juízo (BRASIL, 2015), razão pela qual se torna ainda mais importante a atuação de todos os atores dessa política de modo integrado, porquanto caberá aos demais atores levar ao conhecimento do Juízo da Infância e Juventude, as situações que exigirem uma prestação jurisdicional.

O Ministério Público é um desses atores da política de justiça que a Constituição Federal conceitua como uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, cuja incumbência, de acordo com o artigo 127, *caput*, do texto constitucional é “[...] a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988). Assim, no exercício das suas atribuições previstas em âmbito Constitucional, zelará pelo cumprimento dos direitos individuais ou coletivos de crianças e adolescentes, sendo prevista pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, a existência de uma equipe multiprofissional que auxiliará o Juiz da Infância e Juventude na análise dos casos dessa área do direito, com o intuito de que a solução de tais demandas seja alcançada não apenas

por uma ótica jurídica, mas também por uma visão mais ampla, que considere outras áreas de conhecimento, tais como a assistência social e a psicologia, de modo que todos os profissionais estejam empenhados em encontrar a solução que melhor atenda ao interesse da criança ou do adolescente, já que é esse o interesse que deverá prevalecer sobre quaisquer outros (BORDALLO, 2022a).

Crianças e adolescentes possuem a garantia de acesso a quaisquer dos órgãos do sistema de justiça, o que significa dizer que terão acesso não só à jurisdição oriunda do Juízo da Infância e Juventude, mas também da justiça comum e de outras justiças especializadas, seja em âmbito estadual ou federal, em quaisquer instâncias. Assim como a garantia de acesso à justiça, também está prevista no ECA, a garantia da assistência judiciária às crianças e adolescentes que dela necessitarem, por meio de defensor público ou advogado nomeado, nos termos do artigo 141, § 1º, da referida norma; e o § 2º do mesmo artigo, garante a gratuidade de custas e emolumentos nas ações de competência da Justiça da Infância e Juventude – excetuada as situações de litigância de má-fé -, garantindo assim o acesso igualitário à justiça, haja vista que possibilita tal acesso àquelas pessoas em situação de vulnerabilidade econômica.

Essa garantia de acesso à justiça, consistente na utilização da política de justiça como o último recurso para a concretização dos direitos de crianças e adolescentes – agora vistos como sujeitos de direitos – ocorre porque os direitos humanos se multiplicaram não só pelo reconhecimento dos direitos, mas também pelo alargamento do conceito de homem que passou por uma especificação, deixando o conceito genérico, para atribuir a outros grupos a necessidade de um tratamento diferenciado, em razão das respectivas características, uma vez que “[...] A mulher é diferente do homem; a criança, do adulto; o adulto, do velho; o sadio, do doente; o doente temporário, do doente crônico; [...]” (BOBBIO, 2004, p. 34).

E é justamente em virtude desse tratamento diferenciado de que necessitam crianças e adolescentes por sua condição de sujeito em desenvolvimento, que todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes precisam trabalhar de forma articulada, integrada e intersetorial, a fim de tornar efetivas as políticas de atendimento, proteção e justiça, sobre as quais tratamos neste tópico, acompanhando e participando desde a sua formulação, até a implementação e avaliação, fiscalizando tais políticas para que cumpram a sua finalidade que é a concretização dos direitos desses indivíduos.

4 A SOCIOEDUCAÇÃO E A MUNICIPALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS EM MEIO ABERTO NO BRASIL

A legislação pátria no âmbito do Direito da Criança e do Adolescente, como já visto no decorrer do estudo, foi influenciada pelas normas internacionais sobre o tema, adotando-se no Brasil a Teoria da Proteção Integral que prioriza a proteção de crianças e adolescentes contra quaisquer formas de violência e visa a garantia dos seus direitos com absoluta prioridade, sem que haja discriminação alguma entre esses sujeitos de direitos. Isso ocorre ainda que esses sujeitos tenham cometido algum ato infracional, visto que mesmo nessa situação, deverão ter assegurados todos os seus direitos fundamentais, sejam eles individuais ou sociais.

Embora o Estatuto da Criança e do Adolescente tenha expressado que os menores de dezoito anos são penalmente inimputáveis e que aos adolescentes que praticassem atos infracionais não seriam aplicadas penas, mas medidas socioeducativas ou de proteção, a referida norma não esclareceu a maneira pela qual se acompanharia o cumprimento dessas medidas, nem os parâmetros a serem observados pelos profissionais que o acompanhassem, de modo que era o próprio Poder Judiciário que se encarregava dessa função e após a aplicação da medida, encaminhava o adolescente às entidades cadastradas para que efetuassem o seu cumprimento, acompanhando esse processo pelo prazo determinado na decisão que a tivesse aplicado.

Foi a Lei 12.594/2012 que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), cuja estrutura começou a ser pensada ainda no ano de 2004, que definiu o funcionamento dessa política de atendimento – o socioeducativo – bem como a sua estrutura e divisão de competências que atribuiu em seu texto à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo aos últimos, a criação e manutenção de programas de cumprimento de medidas socioeducativas de meio aberto; além de elencar os princípios a serem observados durante o cumprimento das medidas, a fim de que sejam atingidos os seus objetivos, também previstos expressamente no texto legal.

Este capítulo tratará do funcionamento do SINASE em âmbito municipal, destinado ao acompanhamento das medidas socioeducativas de meio aberto, bem como das políticas de atendimento que devem ser disponibilizadas ao adolescente não apenas nesse período, mas também durante o cumprimento da medida.

4.1 AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS APLICADAS PELA PRÁTICA DE ATO INFRACIONAL

Medidas socioeducativas são aquelas aplicadas aos adolescentes em razão da prática de ato infracional, definido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 103, como “[...] a conduta descrita como crime ou contravenção penal” (BRASIL, 1990b), e que difere do delito não pelo ato praticado, mas pelo agente que o pratica, uma vez que os crimes e as contravenções penais são cometidos por indivíduos que já atingiram a maioridade penal, enquanto crianças e adolescentes, ao praticarem uma conduta prevista como crime ou contravenção penal, estarão praticando na verdade, um ato infracional e se sujeitarão à lei específica, como dispõem a Constituição Federal em seu artigo 228 (BRASIL, 1988), o Código Penal (artigo 27) e o Estatuto da Criança e do Adolescente, no artigo 104, *caput* (BRASIL, 1990b).

Muito embora a conduta praticada (a ação ou a omissão) seja a mesma tanto nos crimes e contravenções penais quanto nos atos infracionais, para que se verifique a efetiva ocorrência de um crime ou contravenção não basta que se pratique a conduta, apenas. Isso porque apesar do conceito formal de crime se consubstanciar nas condutas às quais a lei penal comina uma pena porque ofendem àqueles bens que se entende que devam ser juridicamente tutelados pelo Direito Penal, o conceito analítico do crime o fragmenta em elementos que necessariamente precisam estar presentes para que se caracterize a prática criminosa: a tipicidade e a ilicitude, para a teoria finalista; e a tipicidade, a ilicitude e a culpabilidade, para a teoria clássica, sendo ambas aceitas no Brasil (ESTEFAM, 2022). O fato típico, corresponde à prática da conduta descrita na legislação como crime ou contravenção e a ilicitude ou antijuridicidade significa que essa conduta típica foi praticada sem que seu agente tivesse o respaldo de alguma das circunstâncias excludentes da ilicitude¹², descritas no artigo 23 do Código Penal Brasileiro (BRASIL, 1940).

A culpabilidade, que para parte da doutrina constitui elemento do crime e para outra, pressuposto de aplicação da pena, nunca estará presente quando se estiver

¹² De acordo com o artigo 23 do Código Penal Brasileiro, são excludentes de ilicitude a legítima defesa, o estado de necessidade e o estrito cumprimento de um dever legal ou exercício legal do direito. Nessas situações, ainda que a conduta praticada seja tipificada como crime ou contravenção penal, considera-se que o ato do agente não tenha sido contrário à lei, ou seja, antijurídico, de modo que não haverá crime e nem aplicação de uma pena (BRASIL, 1940). Contudo, não aprofundamos aqui o estudo de tais circunstâncias por não ter relação direta com o objeto da pesquisa.

tratando de atos infracionais, uma vez que um dos elementos da culpabilidade é justamente a imputabilidade que pode ser entendida como “[...] a capacidade de compreender e de querer no campo do Direito Penal [...]” (VERONESE, 2015a, p. 89) e que os adolescentes não possuem em razão de expressa previsão legal¹³ que os considera inimputáveis, em virtude do que, não se pode atribuir a eles uma responsabilidade penal.

Embora também haja atos infracionais praticados por crianças, não iremos nos referir a elas, uma vez que a presente pesquisa tem como objeto principal a execução das medidas socioeducativas de meio aberto na Comarca de Içara e às crianças nunca se aplicam medidas socioeducativas, mas tão somente, as medidas de proteção¹⁴ (RAMIDOFF, 2019), cabendo apenas destacar que na hipótese de ato infracional praticado por crianças não haverá processo judicial e a atuação no caso será atribuída ao Conselho Tutelar, conforme o artigo 12, da Resolução 113/06¹⁵ (CONANDA, 2006a).

Assim, a partir de agora iremos nos referir tão somente aos adolescentes aos quais, em decorrência da prática de ato infracional, poderão ser aplicadas as medidas socioeducativas, cumuladas ou não com medidas de proteção (RAMIDOFF, 2019) e antes mesmo de discorrermos acerca dos tipos de medidas socioeducativas previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente e das hipóteses em que cada uma dessas medidas pode ser aplicada, importa ressaltar que assim como o ato infracional não é nem crime e nem contravenção penal por força da disposição legal do ECA que lhe deu nomenclatura diversa, a medida socioeducativa não pode ser interpretada como sinônimo da pena aplicada aos adultos, cuja finalidade é discutida por algumas teorias. As teorias absolutas/retributivas defendem a ideia de que a pena é aplicada ao agente como retribuição ao delito por ele praticado, enquanto as teorias relativas/preventivas acreditam que a aplicação da pena visa impedir ou evitar a prática de novos delitos pelo agente a quem a pena foi aplicada ou por terceiros, e

¹³ A inimputabilidade penal dos menores de 18 anos está prevista na Constituição Federal (artigo 228), no Código Penal (artigo 27) e Estatuto da criança e do adolescente (artigo 104, *caput*) (BRASIL, 1988, 1940, 1990b).

¹⁴ O artigo 105 do Estatuto da criança e do adolescente, determina: “Ao ato infracional praticado por criança corresponderão as medidas previstas no art. 101” (BRASIL, 1990b), que são as medidas de proteção.

¹⁵ “Somente os conselhos tutelares têm competência para apurar os atos infracionais praticados por crianças, aplicando-lhes medidas específicas de proteção, previstas em lei, a serem cumpridas mediante requisições do conselho (arts. 98 , 101 , 105 e 136, III, b da Lei nº 8.069/1990)” (CONANDA, 2006a).

para as teorias mistas/ecléticas, a aplicação da pena possui dupla finalidade: tanto preventiva, quanto repressiva (JUNQUEIRA; VANZOLINI, 2022).

Entretanto, tratando-se de adolescentes, que passaram a ser considerados como sujeitos de direitos desde que a Teoria da Proteção Integral foi adotada pelo Brasil, a finalidade da aplicação de uma medida em virtude da prática de um ato infracional não pode corresponder à prevenção e repressão. As medidas socioeducativas “[...] devem ser providências judiciais cujo objetivo principal é proteger o adolescente, promovendo seu desenvolvimento pleno e sadio” (PEREIRA, 2008, p. 987) além de “[...] ter caráter pedagógico e promover o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (VERONESE, 2015c, p. 96).

A medida socioeducativa “[...] possui conteúdo pedagógico (educacional), orientação protetiva (direitos humanos) e especial (absoluta prioridade na efetivação dos direitos e garantias fundamentais)” (RAMIDOFF; RAMIDOFF, 2017, p. 122) e justamente por isso, os objetivos de tais medidas precisam ir além dos objetivos pretendidos com a aplicação das penas, porquanto o novo Direito da Criança e do Adolescente que se estabeleceu por ocasião da promulgação da Constituição Federal e da consequente adoção da Teoria da Proteção Integral, passou a exigir em favor dos mesmos um tratamento diametralmente oposto àquele que recebiam no passado.

Não se pode mais admitir a prática adotada no período imperial quando crianças (termo que à época se referia também aos adolescentes) respondiam por seus atos tal qual os adultos e com base na mesma legislação, recebendo uma pena da mesma natureza, embora menor; ou durante a vigência do primeiro código penal da república (1890), segundo o qual, as crianças a partir de 9 anos que tivessem discernimento dos atos por si praticados, poderiam ser punidas criminalmente (VERONESE, 2015a), ou ainda durante o período do Menorismo, quando se fazia uma distinção amplamente discriminatória aos chamados “menores”, assim considerados as crianças e adolescentes que, por terem sido abandonados pelas famílias ou por se encontrarem em situação de vulnerabilidade devido à sempre existente desigualdade social no Brasil¹⁶ (COMIN, 2015; PAIVA, 2021), eram automaticamente relacionados

¹⁶ Somente entre os anos de 2000 e 2010, a conjunção de alguns fatores como a redução da taxa de fertilidade, um retorno ao crescimento econômico – embora moderado – e um conjunto de políticas públicas redistributivas, é que se verificou o início de uma redução na desigualdade de renda que, entretanto, não representa igualdade (COMIN, 2015).

à ideia de delinquência ou de vadiagem e conseqüentemente, considerados pelo Juízo de Menores, como indivíduos em situação irregular¹⁷.

O discurso apresentava-se, com frequência, ambíguo, no qual a criança precisava ser protegida, mas também contida, a fim de que não causasse danos à sociedade. Essa ambigüidade na defesa da criança e da sociedade guarda relação com uma certa percepção de infância, claramente expressa nos documentos da época – ora em perigo, ora perigosa. Tais representações não por acaso estavam associadas a determinados estratos sociais, sendo a noção de periculosidade invariavelmente atrelada à infância das classes populares (RIZZINI; SPOSATI; OLIVEIRA, 2019, p. 33).

À época a constatação de alguma circunstância considerada como situação irregular, implicava a institucionalização dessas crianças e adolescentes, a fim de retirá-los do convívio social por conta do risco que representavam à sociedade, de modo que desde então, a pobreza vem sendo criminalizada no Brasil (VERONESE, 2015a). Segundo Zapater (2019, p. 37), as leis no Brasil “[...] estabeleciam duas infâncias juridicamente distintas em razão da classe social e econômica”, o que atualmente, entretanto, é inconcebível pois como já aventado nos capítulos anteriores, esses indivíduos deixaram de ser apenas objeto da intervenção estatal, que não passava de mero controle dos mesmos, e passaram a ser credores das próprias famílias, de toda a sociedade e também do Estado, aos quais incumbe a garantia de todos os seus direitos com absoluta prioridade, protegendo-os a todos, sem que haja entre eles, distinção de qualquer espécie.

No entanto, distinção merece ser feita quando comparamos crianças e adolescentes aos adultos, uma vez que a própria legislação exige tratamento diferenciado àqueles, conforme a previsão expressa do artigo 3º, *caput*, do ECA, que estabelece:

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as

¹⁷ “Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor: I – privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II – vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III – em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV – privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V – Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI – autor de infração penal. Parágrafo único. Entende-se por responsável aquele que, não sendo pai ou mãe, exerce, a qualquer título, vigilância, direção ou educação de menor, ou voluntariamente o traz em seu poder ou companhia, independentemente de ato judicial” (BRASIL, 1979).

oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (BRASIL, 1990b, grifo nosso).

É por conta dessa exigência de tratamento diferenciado àqueles que se encontram na condição peculiar de desenvolvimento, que a legislação especial desconsidera a capacidade do adolescente de compreender a ilicitude da conduta praticada, ou seja, o critério para a responsabilização estatutária é o biológico, baseando-se tão somente na idade cronológica de quem pratica o ato, de modo que todo indivíduo que tenha menos de dezoito anos no momento em que praticar alguma conduta prevista como crime ou contravenção penal, será responsabilizado pela referida conduta nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente (VERONESE, 2015a).

Muito embora estudiosos acerca do tema afirmem que o ser humano está em constante desenvolvimento, desde o nascimento até a morte, a infância e a adolescência são os períodos da vida em que ocorre a maior transformação, podendo-se entender a adolescência como “uma transição no desenvolvimento que envolve mudanças físicas, cognitivas, emocionais e sociais e assume formas variadas em diferentes contextos sociais, culturais e econômicos” (PAPALIA; MARTORELL, 2022, p.321). Observa-se que os aspectos estudados pela ciência do desenvolvimento humano dizem respeito não apenas ao desenvolvimento físico, mas também cognitivo e psicossocial, que se referem respectivamente, às seguintes áreas:

O crescimento do corpo e do cérebro, as capacidades sensoriais, as habilidades motoras e a saúde fazem parte do **desenvolvimento físico**. Aprendizagem, atenção, memória, linguagem, pensamento, raciocínio e criatividade compõem o **desenvolvimento cognitivo**. Emoções, personalidade e relações sociais são aspectos do **desenvolvimento psicossocial** (PAPALIA; MARTORELL, 2022, p. 4, grifo nosso).

Assim, há diferentes áreas de desenvolvimento e em algumas delas o adolescente ainda não atingiu o seu nível máximo por diferentes razões, entre as quais, o fato de não ter nessa fase da vida, o desenvolvimento cerebral completo. Isso porque o desenvolvimento começa pela parte posterior do cérebro e apenas por volta dos 20 ou 25 anos de idade, ocorre o integral desenvolvimento do lobo frontal, área cerebral responsável pela execução de tarefas, pelo planejamento, por solucionar problemas e por controlar impulsos, o que explica a tendência dos adolescentes de

agirem de forma impulsiva e até de se colocarem em situação de risco, porquanto mais suscetíveis que os adultos ao meio (PAPALIA; MARTORELL, 2022).

Portanto, a razão pela qual se exige um tratamento diferenciado às crianças e aos adolescentes em relação aos adultos é bastante clara: eles são diferentes dos adultos por serem pessoas em condição de desenvolvimento. E em virtude da condição de sujeitos de direitos que se encontram em situação de desenvolvimento, da Teoria da Proteção Integral, além de todos os princípios que regem o Direito da Criança e do Adolescente, aos quais já nos referimos no capítulo anterior, bem como para cumprir as exigências legais relativas aos adolescentes no sentido de assegurar aos mesmos todas as oportunidades, facilitando-lhes o desenvolvimento completo (BRASIL, 1990b), é que são aplicadas àqueles indivíduos dessa faixa etária e que praticam atos infracionais, as medidas socioeducativas, cujos objetivos divergem daqueles das penas aplicadas aos adultos.

De fato, a Lei 12.594/2012 – Lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) – sobre a qual falaremos no próximo tópico, elenca em seu artigo 1º, § 2º, entre os três objetivos das medidas socioeducativas, a desaprovação da conduta e a responsabilização dos adolescentes pela prática de ato infracional, o que pode dar a impressão equivocada de que o objetivo aqui também seria punir ou retribuir o ato praticado. Mas o principal objetivo das medidas socioeducativas é aquele descrito no inciso II, do dispositivo ora mencionado: “[...] a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu Plano Individual de Atendimento [...]” (BRASIL, 2012), pois, como o próprio nome sugere, as medidas socioeducativas são sociais, visando reparar a omissão ou negligência dos responsáveis legais (família, sociedade e Estado) pela garantia de direitos dos adolescentes; e também são educativas, na medida em que buscam educar os adolescentes aos quais são aplicadas e promover a emancipação dos mesmos para que estejam preparados ao convívio social (VERONESE, 2015c).

É por meio das práticas utilizadas durante o cumprimento de medidas socioeducativas por adolescentes autores de atos infracionais, chamadas de socioeducação, que se busca atingir esse objetivo das mencionadas medidas – o da integração social do adolescente –, porquanto ainda que toda educação seja um processo social de aprendizagem, ela pode ser utilizada para [...] “a manutenção do *status quo* ou para a transformação da sua realidade social” [...] (BISINOTO *et al.*, 2015, p. 579), razão pela qual, Craidy (2017) enfatiza que a socioeducação busca a

inserção do adolescente na sociedade de forma positiva, como forma de reparar as falhas que possam ter levado à sua exclusão, salientando-se que o termo aqui é inserção e não ressocialização, pois “não é possível (res)socializar quem ainda se encontra no estágio existencial da constituição de sua própria subjetividade [...]” (RAMIDOFF; RAMIDOFF, 2017, p. 122).

Antes de tratarmos das espécies de medidas socioeducativas, é necessário entender o fluxo dos procedimentos relacionados à investigação e à apuração do ato infracional, uma vez que é esse trâmite que resulta em eventual aplicação de medida socioeducativa – seja ela de meio aberto ou fechado, como veremos no decorrer da pesquisa – importando ainda ressaltar que a aplicação das medidas socioeducativas pode resultar em consequências processuais distintas a depender do momento em que forem aplicadas. Isso porque o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê em seu artigo 127, que as medidas socioeducativas possam ser aplicadas antes do início do processo de apuração do ato infracional, e nesse caso serão aplicadas como forma de exclusão do processo, ou mesmo após o início da referida apuração, hipótese em que, ocasionarão a suspensão ou a extinção do processo (BRASIL, 1990b).

O procedimento destinado à investigação e apuração da prática de um ato infracional normalmente começa com a lavratura pela Autoridade Policial, do boletim de ocorrência circunstanciada ou com o auto de apreensão em flagrante, ocasiões em que o adolescente deverá ser prontamente liberado aos pais ou responsável que comparecerem ao local, sendo devidamente compromissado para comparecimento junto ao Ministério Público, exceto quando se tratando de apreensão em flagrante, a gravidade ou a repercussão do ato indique a necessidade de internação do adolescente, seja para a manutenção da ordem pública ou mesmo para a garantia da sua segurança pessoal, nos termos do artigo 174, do ECA, que prevê ainda em seu artigo 106, *caput*, que “Nenhum adolescente será privado de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente” e em seu artigo 110, que “Nenhum adolescente será privado de sua liberdade sem o devido processo legal” (BRASIL, 1990b).

Com a lavratura do boletim de ocorrência circunstanciada ou do auto de apreensão em flagrante, o adolescente será apresentado ao representante do Ministério Público para a sua oitiva informal, após o quê, o Ministério Público poderá optar, de acordo com o artigo 180 do ECA, entre promover o arquivamento do procedimento se entender que a conduta não constituiu ato infracional ou que não há

elementos que indiquem a participação do adolescente no evento; aplicar como forma de exclusão do processo a remissão que pode ser cumulada com qualquer das medidas socioeducativas de meio aberto como veremos a seguir, sem que isso represente o reconhecimento ou a comprovação da responsabilidade do adolescente (artigo 127, do ECA); ou, apresentar a representação, hipótese em que terá início o processo de apuração do ato infracional (artigo 182, do ECA) (BRASIL, 1990b).

Também no curso do processo, ao adolescente que praticar um ato infracional serão proporcionadas todas as garantias processuais de que são titulares todos os indivíduos, tais como, o contraditório e a ampla defesa, além de outras como o sigilo que, entre os adultos, só ocorre quando se trata de alguns tipos de crime, mas entre crianças e adolescentes, é sempre garantido a fim de preservar a imagem daquele que praticou o ato infracional, impedindo a sua estigmatização (RAMIDOFF; RAMIDOFF, 2017).

Dessa forma, recebida a representação, é realizada a audiência de apresentação do adolescente, seguida da apresentação da defesa prévia e da audiência em continuação, na qual serão ouvidas as testemunhas eventualmente arroladas pelo Ministério Público e pela defesa e apresentadas as razões finais que antecedem a sentença. Até que a sentença seja prolatada, pode ser aplicada a remissão como forma de suspensão ou extinção do processo, conforme o artigo 188 do ECA e, caso não seja a hipótese, a sentença poderá aplicar uma medida socioeducativa levando em conta a capacidade do adolescente para cumpri-la, bem como as circunstâncias e a gravidade do ato infracional praticado (artigo 112, §§ 1º e 2º, do ECA) (BRASIL, 1990b).

Os seis tipos de medida socioeducativa que podem ser aplicadas em razão da prática de ato infracional estão elencados no artigo 112, I a VI, do Estatuto da Criança e do Adolescente a partir da medida mais branda até a mais gravosa, sendo elas: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade (PSC), liberdade assistida (LA), inserção em regime de semiliberdade e internação em estabelecimento educacional, cabendo ressaltar que nos termos do artigo 114, *caput*, do ECA, a aplicação de tais medidas, com exceção da medida de advertência, exige a existência de provas (e não apenas indícios) suficientes tanto da materialidade quanto da autoria do ato infracional, a menos que sejam aplicadas na hipótese de remissão, caso em que não poderão ser aplicadas nem a semiliberdade e nem a internação, por serem medidas socioeducativas de meio fechado (BRASIL, 1990b).

Além disso é vedada em qualquer hipótese, a prestação de trabalho forçado como medida socioeducativa, consoante dispõe o artigo 112, § 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente e caso o adolescente tenha alguma doença ou deficiência mental, o artigo 114, § 3º, do ECA determina que o mesmo receba um tratamento diferenciado dos demais, que será “[...] individualizado e especializado, em local adequado às suas condições” (BRASIL, 1990b) e em que pese o Estatuto não tenha mencionado qual seria esse tratamento individual e especializado, Veronese (2006) esclarece que embora o tratamento seja diferenciado, os mesmos estarão sujeitos às mesmas medidas socioeducativas descritas nos incisos I a VI, do artigo 112, do ECA.

A primeira dessas medidas é a de advertência, a única que não exige para a sua aplicação a existência de prova suficiente da autoria do ato infracional, bastando para tanto, que haja indícios suficientes da autoria, embora sejam necessárias provas suficientes da existência da materialidade do ato infracional, conforme o parágrafo único do artigo 114, do Estatuto da Criança e do Adolescente. O artigo 115 do ECA a define tão somente como uma “[...] admoestação verbal, que será reduzida a termo e assinada” (BRASIL, 1990b) devendo o adolescente estar acompanhado dos pais ou responsável no momento em que for advertido para que a conduta consistente no ato infracional por si praticado, não se repita. Normalmente a medida de advertência é aplicada quando se trata da prática do primeiro ato infracional do adolescente, embora nada impeça que possa ser aplicada ao mesmo adolescente em outras oportunidades, tratando-se de ato menos grave, visto que é a medida mais branda, que, no entanto, apesar de consistir em um aviso, não deve se resumir a uma lição de moral, pois é a oportunidade de estimular o adolescente a novas práticas que não prejudiquem aos demais e nem a ele próprio (VERONESE, 2015a).

Quando do ato infracional praticado resultarem quaisquer danos patrimoniais à vítima, poderá ser aplicada a medida socioeducativa de obrigação de reparar o dano por meio da qual, segundo o artigo 116, *caput*, do ECA, pode-se determinar que “[...] o adolescente restitua a coisa, promova o ressarcimento do dano, ou, por outra forma, compense o prejuízo da vítima” (BRASIL, 1990b), cabendo ressaltar que por se tratar de medida socioeducativa e portanto, de caráter pedagógico, o ressarcimento em questão deverá ser promovido pelo próprio adolescente, a despeito de ser um período da vida em que normalmente, o mesmo possui dependência financeira em relação aos pais (JUNQUEIRA, 2014), pois a medida busca educá-lo também acerca do valor econômico do dano patrimonial causado por si. Admite-se ainda, que a reparação

ocorra por meio de outra forma que compense o prejuízo da vítima, podendo ser inclusive, uma prestação de serviços a essa, desde que não se trate de trabalho forçado, porquanto expressamente vedado pelo artigo 112, § 2º, do ECA, que prevê ainda no parágrafo único do seu artigo 116 que, caso se verifique a impossibilidade de cumprimento, a medida poderá ser substituída por outra que se mostre mais adequada ao caso (BRASIL, 1990b).

A medida de prestação de serviços à comunidade prevista no artigo 117, *caput*, do Estatuto da Criança e do Adolescente consiste na realização de tarefas de interesse geral, prestadas pelo adolescente de forma gratuita e pelo período máximo de 6 (seis) meses, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis desde que não prejudique sua jornada escolar ou de trabalho. A jornada semanal dessas atividades não poderá ultrapassar oito horas e deverá respeitar, por óbvio, a vedação ao trabalho forçado anteriormente mencionada. Os serviços prestados pelo adolescente à comunidade em razão de ter praticado algum ato infracional, poderão ocorrer em “[...] entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais [...]” (BRASIL, 1990b), conforme a previsão expressa do artigo 117, *caput*, do ECA, considerando-se ainda, as aptidões do adolescente, haja vista que em razão do caráter pedagógico da medida socioeducativa, o objetivo pretendido com a sua aplicação é que o serviço comunitário não represente um castigo ao adolescente, mas sim, que desperte nesse a percepção de que pode realizar tarefas úteis que sirvam para mudar a realidade do local em que vive, porquanto a medida busca “[...] proporcionar ao adolescente a oportunidade de participar de atividades construtivas, desenvolvendo neste a solidariedade e a consciência social” (PEREIRA, 2008, p. 999).

A última das medidas socioeducativas de meio aberto, é a liberdade assistida, cuja finalidade é “[...] acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente” (BRASIL, 1990b), consoante o disposto no artigo 118, *caput*, do Estatuto da Criança e do Adolescente, caracterizando-se, conforme Veronese (2015a, p. 215), como a “[...] concessão de liberdade ao adolescente sob determinadas condições”. Essas condições correspondem ao acompanhamento da vida e rotina do adolescente a fim de que o mesmo seja assistido, não apenas no sentido de ser visto, mas também e principalmente, no sentido de que lhe seja prestada a assistência necessária a fim de fortalecer seus vínculos com a família e a sociedade, integrando-o à mesma. Tal medida será aplicada por no mínimo seis meses e poderá ser prorrogada a qualquer

tempo, bem como revogada ou substituída, ressaltando-se que qualquer dessas alterações deverá sempre ser precedida das manifestações da pessoa designada como orientadora do adolescente, além do Ministério Público e da Defesa. O orientador do adolescente será uma pessoa capacitada para a função, designada pela autoridade judicial que lhe prestará apoio e supervisionará as atividades, cabendo ao referido orientador, as funções descritas no artigo 119, do ECA, a saber:

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 (BRASIL, 1990b).

Embora Veronese (2015a) mencione que a prestação de serviços à comunidade seja a medida mais elogiada por profissionais da área do Direito da Criança e do Adolescente, outros autores chamam a atenção para o fato de que a liberdade assistida é “Considerada a melhor medida para a recuperação do adolescente [...]” (PEREIRA, 2008, p. 1001), sendo a medida “[...] que melhor tem oferecido resultados adequados às orientações humanitárias e pedagógicas então propostas pela doutrina da proteção integral” (RAMIDOFF; RAMIDOFF, 2017, p. 125).

As duas últimas medidas socioeducativas previstas, a semiliberdade e a internação, são medidas cumpridas em meio fechado, visto que restringem ainda que parcialmente, a liberdade dos adolescentes e não podem ser aplicadas cumulativamente à concessão da remissão, como ressalva o artigo 127, *caput*, do ECA. Não iremos nos deter às mencionadas medidas porque não fazem parte daquelas que são o objeto central da presente pesquisa: as medidas socioeducativas de meio aberto. Entretanto, cabe pontuar que as medidas de meio fechado estão previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, respectivamente nos artigos 120 e 121 a 125, observando-se que a definição feita pelo ECA acerca da medida de semiliberdade é breve, limitando-se o legislador a estabelecer os momentos em que a medida pode ser aplicada, as condições a serem cumpridas pelo adolescente e a aplicação subsidiária das regras relativas à internação, para as medidas de semiliberdade.

De fato o que difere as duas medidas é a possibilidade de que na medida de semiliberdade o adolescente realize atividades externas independentemente de autorização judicial, como dispõe o artigo 120, *caput*, do ECA, sendo que o § 1º do mesmo artigo determina a obrigatoriedade de escolarização e profissionalização do adolescente que se recolherá à instituição competente no período noturno, sendo que a semiliberdade poderá ser aplicada ao adolescente que praticar ato infracional como a primeira opção entre as medidas socioeducativas, ou ainda, como um meio de transição da medida de internação, para as medidas de meio aberto. Ainda, tendo em vista o fato de que o Estatuto prevê a aplicação subsidiária das regras da internação à medida de semiliberdade, conclui-se que tal medida estará sujeita aos Princípios da excepcionalidade, da brevidade e ao respeito à condição peculiar de desenvolvimento do adolescente e, mesmo não comportando prazo determinado, deverá ser reavaliada a cada seis meses, não podendo o seu cumprimento ultrapassar o período máximo de três anos (BRASIL, 1990b).

Quanto à medida de internação, a mais gravosa entre aquelas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, é necessário observar que a sua aplicação estará autorizada somente caso se verifique uma das três hipóteses elencadas no artigo 122, do ECA, quais sejam, o fato de o ato infracional ter sido praticado com grave ameaça ou violência à pessoa; em razão da prática reiterada de infrações graves pelo adolescente ou, em virtude de descumprimento reiterado da medida anteriormente imposta e que não tenha sido justificado. A internação é a única das medidas socioeducativas que pode ser aplicada também de forma cautelar, desde que haja indícios suficientes tanto da autoria, quanto da materialidade e que a decisão que decretar a medida seja fundamentada, demonstrando a necessidade da sua aplicação, observando-se que nessa hipótese – de internação provisória, decretada antes da prolação da sentença no processo de apuração de ato infracional – a sua duração não poderá exceder o prazo de 45 dias (BRASIL, 1990b).

No caso de internação aplicada após o devido processo legal, a mesma deverá ser reavaliada a cada seis meses e o período total de cumprimento da medida não poderá exceder a três anos, de modo que sendo atingido tal prazo, o adolescente deverá ser liberado ou a ele deverá ser aplicada outra medida como semiliberdade ou liberdade assistida em substituição à internação. De igual modo, impõe-se a liberação compulsória do adolescente caso o mesmo complete 21 (vinte e um) anos de idade, de acordo com a disposição do Estatuto, em seu artigo 121, § 5º. Durante o

cumprimento da medida de internação, o adolescente deverá permanecer em entidade exclusiva para adolescentes e diversa daquelas destinadas ao abrigo, respeitando-se os seus direitos, aí compreendidos aqueles arrolados no artigo 124 do ECA, além de todos os outros dos quais o adolescente é titular, sendo dever do Estado zelar pela saúde – física e mental – do mesmo enquanto estiver internado (BRASIL, 1990b).

Importa salientar que entre as seis medidas socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, as medidas de semiliberdade e de internação consistem em medidas de meio fechado, razão pela qual não nos aprofundaremos acerca das mesmas. No que diz respeito às quatro primeiras medidas socioeducativas (as medidas de meio aberto) – advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida –, as duas primeiras são executadas nos próprios autos do processo de conhecimento, conforme o artigo 38, da Lei 12.594/2012, que abordaremos no próximo tópico. Assim, apenas nas medidas de meio fechado e nas duas últimas de meio aberto – PSC e LA – a Lei 12.594/2012 exige em seu artigo 39, *caput*, a formação do processo de execução de medida socioeducativa (PEMSE), com a emissão da respectiva guia de execução da medida, a fim de que o seu cumprimento seja acompanhado pelo ente municipal (BRASIL, 2012), como veremos no próximo tópico, sendo essa a razão pela qual nos concentraremos apenas nas referidas medidas – PSC e LA – a partir de agora.

4.2 A LEI DO SINASE E O PLANO NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

Como já relatado por ocasião do primeiro capítulo acerca das normas internacionais que levaram à adoção da Teoria da Proteção Integral no Brasil, a Convenção Sobre os Direitos da Criança ratificada em nosso país por meio do Decreto 99.710/1990 e as Regras de Beijing, consideradas pela ONU como as regras mínimas para a administração da Justiça da Infância e Juventude, tiveram forte influência para o estabelecimento da legislação pátria acerca do tema, resultando na busca de mecanismos capazes de promover o bem-estar de crianças e adolescentes, bem como das respectivas famílias, e na inauguração de um ramo específico do Direito, que prevê a aplicação de todas as garantias de que crianças e adolescentes são titulares, tenham eles praticado ou não, algum ato infracional.

As Regras de Beijing (Resolução 40/33 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas) inclusive dedicam a quarta e a quinta partes do seu texto ao “Tratamento em Meio Aberto” e ao “Tratamento Institucional”, referindo-se respectivamente à execução das medidas socioeducativas de meio aberto e de meio fechado, sendo que em relação às medidas de meio aberto, estabelece que será facultado à autoridade competente, alterar de forma periódica as determinações anteriores referentes à medida desde que a alteração seja considerada adequada e que sejam respeitados os princípios ali mencionados (itens 23.1 e 23.2), determinando nos itens seguintes (24, 24.1, 25 e 25.1) que seja prestada a assistência necessária ao adolescente a fim de facilitar o que a norma intitula como reabilitação, devendo a sociedade contribuir com tal objetivo (ONU, 1985).

A determinação no sentido de que fossem adotadas as disposições supracitadas – além daquelas relativas às medidas de meio fechado que não constituem objeto da pesquisa e, portanto, não serão abordadas – deu ensejo à elaboração da proposta do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo no Brasil em 2004, o que contou com a participação da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (BRASIL, 2006).

Em 2006, foi publicada a Resolução 113/06 do CONANDA, dispondo sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, definindo-se que a promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes é operacionalizada por meio da política de atendimento prevista no artigo 86 do ECA “[...] de maneira transversal e intersetorial, articulando todas as políticas públicas [...]” (CONANDA, 2006a), conforme dispõe o artigo 14, § 1º, da referida Resolução, sendo que o desenvolvimento dessa política de atendimento implica na satisfação das necessidades básicas de crianças e adolescentes; na participação popular; na descentralização político-administrativa e no controle social e institucional da implementação e operacionalização da política, nos termos do § 3º do artigo 14, da mesma Resolução, fatores que estão também entre as diretrizes das políticas de atendimento previstas no ECA, em seu artigo 88 (BRASIL, 1990b). Por fim, ao tratar sobre os programas, serviços e ações públicas que operacionalizam a política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes, a Resolução 113/06, esclareceu em seu artigo 15 os três tipos dessas

ações: serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais; serviços e programas de execução de medidas de proteção dos direitos, e por fim, serviços e programas de execução de medidas socioeducativas (CONANDA, 2006a).

Também no ano de 2006, o CONANDA publicou sua Resolução de 119/2006, dispondo sobre a política de atendimento destinada especificamente aos adolescentes que pratiquem algum ato infracional, ou seja, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, definido pelo artigo 2^a da Resolução como uma política pública que tem por objetivo promover a inclusão desses adolescentes e que “[...] se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais [...]” (CONANDA, 2006b). Com base nessas premissas, a Lei 12.594/2012 instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que pode ser entendido como “[...] o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas [...]” (BRASIL, 2012), abrangendo-se no mesmo conceito os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa. A Lei efetua a necessária distinção conceitual entre programas, unidades e entidades de atendimento, definindo a unidade como o local físico em que funciona cada programa de atendimento, o programa como a própria organização e funcionamento da estrutura necessária para o acompanhamento do cumprimento das medidas em cada uma das unidades de atendimento, e a entidade, como a pessoa jurídica de direito público ou privado, que mantém a unidade e os respectivos programas de atendimento (BRASIL, 2012).

Ao estruturar e organizar o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, a Lei 12.594/2012 estabelece as competências de cada ente federado, atribuindo à União, a tarefa de coordenar a política de atendimento socioeducativo em âmbito nacional, traçando as diretrizes gerais, que deverão ser respeitadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, servindo como orientação para a organização dos seus respectivos sistemas, devendo a União prestar auxílio técnico e financeiro aos demais entes em tal estruturação, além de instituir e manter o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e de elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, submetido à deliberação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). As ações visando a instituição dos próprios sistemas de atendimento socioeducativo e a elaboração dos respectivos planos em

consonância com o Plano Nacional, são atribuídas aos Estados e Municípios nos respectivos territórios, sendo que ao Distrito Federal são atribuídas as competências tanto dos Estados quanto dos Municípios; aos Estados caberá, conforme o artigo 4º, III, da Lei 12.594/2012 “[...] criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação [...]”, medidas socioeducativas de meio fechado; e aos Municípios “[...] criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto [...]” (BRASIL, 2012), conforme artigo 5º, III, da referida lei, sendo esse o objeto deste estudo: a análise do cumprimento das medidas socioeducativas em meio aberto nos Municípios da Comarca de Içara, à luz da Lei do SINASE.

Os Planos de Atendimento Socioeducativo devem orientar as ações destinadas para tal finalidade pelos dez anos seguintes à sua elaboração, de acordo com a Lei do SINASE que determinou ainda em seu artigo 7º, § 2º, que os planos estaduais e municipais fossem elaborados no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias após a elaboração do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, que ocorreu no ano de 2013. Por essa razão, o período de vigência dos primeiros Planos Municipais de Atendimento Socioeducativo teve início no ano de 2014 e se encerra no corrente ano, 2023.

Assim como os Planos Nacional e Estaduais que são submetidos aos respectivos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, os Planos Municipais de Atendimento Socioeducativo devem ser submetidos à deliberação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, porquanto esses conselhos são incumbidos das funções de natureza normativa e deliberativa atinentes à política de atendimento socioeducativo: ao CONANDA em âmbito federal; enquanto em âmbito estadual, aos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCAs) e aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), na esfera municipal. Já as funções de natureza executiva, de acordo com a Lei do SINASE, serão exercidas na esfera federal pela Presidência da República, por meio da sua Secretaria de Direitos Humanos, e nas esferas estadual e municipal, tal função caberá ao órgão designado pelos respectivos planos (BRASIL, 2012).

É neste sentido que a lei que instituiu o SINASE, uma das políticas de atendimento às quais o artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente se refere, além de distribuir competências entre os entes federados e determinar a elaboração do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, bem como dos planos estaduais,

distrital e municipais para a mesma finalidade, elenca como objetivos do cumprimento das medidas socioeducativas, os seguintes:

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. [...] (BRASIL, 2012)

O texto da lei não deixa nenhuma dúvida acerca dos objetivos das medidas socioeducativas no sentido de que não sirvam tão somente para a responsabilização do adolescente, pois além dela e da desaprovação da conduta, também se busca a sua integração social com a garantia de seus direitos individuais e sociais, de modo que o principal intuito da medida socioeducativa será a própria socioeducação, que tem como principal caráter, o pedagógico, exigindo-se para tanto a análise além dos comportamentos pontuais dos adolescentes, mas também dos contextos em que estão inseridos, cercados de violência “[...] e pelo desrespeito de seus desejos e necessidades; cotidianamente expostos ao conflito armado e à confusão de poderes nos constantes confrontos entre os agentes do crime e os da lei” (RIZZINI; SPOSATI; OLIVEIRA, 2019, p. 14).

Os autores também pontuam que a despeito do envolvimento de toda a sociedade no que tange à promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, a judicialização da aplicação das medidas socioeducativas ainda atribui às mesmas um viés demasiado punitivista (RIZZINI; SPOSATI; OLIVEIRA, 2019), ao passo em que a aplicação das medidas socioeducativas deveria servir para a responsabilização diferenciada de adolescentes, o que causa preocupação em virtude da grande diferença existente entre a responsabilização dos adolescentes por meio do SINASE, que tem por base a Teoria da Proteção Integral, e a repressão do sistema penal; diferença para a qual Veronese e Lima (2009) chamam a atenção.

Não bastasse a literalidade da norma no que concerne aos objetivos do cumprimento da medida e à garantia dos direitos individuais e sociais do adolescente que a cumpre, a Lei do SINASE estabelece ainda no seu artigo 35, os princípios que regem a execução das medidas socioeducativas e que como tais, constituem diretrizes que tem como finalidade a [...] “efetivação dos direitos individuais e [a]o asseguração das garantias fundamentais do adolescente ao longo do cumprimento das medidas socioeducativas que lhe foram judicialmente determinadas” (RAMIDOFF, 2017, p. 104). Os princípios que norteiam especificamente o procedimento da execução das medidas socioeducativas, segundo o mencionado autor, são: o Princípio da legalidade, o Princípio da excepcionalidade, o Princípio da prioridade restaurativa, o Princípio da proporcionalidade, o Princípio da brevidade, o Princípio da individualização, o Princípio da mínima intervenção, o Princípio da igualdade e o Princípio da convivencialidade.

O Princípio da legalidade limita a atuação estatal porquanto submete as ações do Estado às previsões legais de direitos e garantias dos adolescentes, entre elas, a de não receber tratamento mais gravoso do que aquele destinado aos adultos, como dispõe o artigo 35, I, da Lei 12.594/2012 (BRASIL, 2012). Para Seabra (2017), entretanto, o inciso mencionado se refere a dois princípios distintos: o da legalidade e o da proibição de tratamento mais gravoso. O Princípio da excepcionalidade prioriza meios de autocomposição de conflitos em detrimento da intervenção judicial e da aplicação de medidas, embora seja mais fácil imaginar a autocomposição em momento anterior ao da aplicação da medida e não, durante a sua execução. O Princípio da prioridade restaurativa dá preferência a práticas que tenham esse intuito e que, sempre que possível, possam atender às necessidades das vítimas, como a reparação do dano sofrido, quando viável.

Há também os princípios que não se referem à execução das medidas em si, ou não apenas a elas, mas às próprias medidas. São eles, o Princípio da proporcionalidade, o Princípio da brevidade e o Princípio da individualização, que indicam respectivamente que a medida aplicada deve ser proporcional ao ato praticado e às suas consequências, que deve durar apenas o tempo suficiente para a responsabilização pela prática do ato e para promover a emancipação do adolescente com a sua integração social, e que a sua aplicação deve considerar as características pessoais do adolescente que a cumprirá, tais como idade e habilidades. Por fim, os três últimos Princípios – da mínima intervenção, da igualdade e da convivencialidade

(RAMIDOFF, 2017) – determinam que a execução se restrinja apenas aos atos necessários para que sejam atingidos os objetivos da medida e principalmente ao da integração social do adolescente, sem causar ao mesmo qualquer tipo de discriminação e fortalecendo os seus vínculos familiares e comunitários, contribuindo assim, para a sua integração social.

Após a aplicação de medida socioeducativa – ressalvado o caso de aplicação exclusiva de medida de advertência ou de obrigação de reparar o dano, medidas que serão executadas nos próprios autos do processo de conhecimento – será emitida a guia de execução da respectiva medida que, junto com os documentos pessoais do adolescente e as principais cópias do processo de conhecimento que demonstrem a medida aplicada e se houve alguma alteração na decisão que a aplicou, instruirá o processo de execução de medida socioeducativa (PEMSE), ressaltando-se que nos termos do artigo 39, *caput*, da Lei 12.594/2012, será formado um processo de execução de medida para cada adolescente, caso o processo de conhecimento tenha tramitado com o intuito de apurar ato infracional praticado por dois ou mais adolescentes (BRASIL, 2012). Por força do artigo 147, § 2º, do ECA, a execução da medida socioeducativa “[...] poderá ser delegada à autoridade competente da residência dos pais ou responsável [...]” (BRASIL, 1990b), de maneira que residindo o adolescente em local diverso daquele em que tenha tramitado o processo de conhecimento, o processo de execução será remetido ao Juízo competente no local da sua residência e nesse local, o Juízo encaminhará cópia do processo de execução ao órgão gestor do Sistema de Atendimento Socioeducativo que, no caso das medidas de meio aberto, conforme as atribuições definidas pela Lei do SINASE, será sempre um órgão do Poder Executivo Municipal; aquele que tiver sido designado para tal finalidade no Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo.

No programa ou unidade designado para acompanhar o cumprimento da medida socioeducativa pelo adolescente, o atendimento do mesmo terá início com a elaboração do seu Plano Individual de Atendimento (PIA), documento que representa o planejamento das ações a serem efetivadas com o adolescente durante o cumprimento da medida a fim de promover a gestão da execução da medida e alcançar a emancipação do adolescente socioeducando, atendendo às suas necessidades básicas e auxiliando na reestruturação familiar, devendo a família participar não só da elaboração do PIA, como de todo o período de cumprimento da medida. É por meio do Plano Individual de Atendimento (PIA) que a execução da

medida socioeducativa aplicada será individualizada, porquanto a definição e o planejamento das ações necessárias para cada adolescente em cumprimento de medida socioeducativa deverá condizer com a sua situação, com as circunstâncias próprias e suas peculiaridades, haja vista que um dos objetivos do cumprimento da medida como já mencionado em diversas oportunidades, é a integração social do adolescente, bem como a garantia dos seus direitos individuais e sociais – sobre os quais trataremos no próximo tópico, sendo o PIA o instrumento utilizado para tal desiderato (BRASIL, 2012).

No atendimento socioeducativo, portanto,

[...] o que se deve contemplar é o atendimento integral das necessidades vitais básicas do adolescente a quem se determinou o cumprimento de medidas legais, tendo em vista sua integração social – individual, familiar e comunitária –, para a melhoria da sua qualidade de vida individual e coletiva (RAMIDOFF, 2017, p. 43).

Assim, após a elaboração do PIA, o cumprimento da medida socioeducativa será acompanhado pelo orientador designado pelo programa ou unidade de cumprimento, com a finalidade de atingir as metas constantes do PIA, relatando-se a evolução do adolescente no decorrer do período de cumprimento. A medida de liberdade assistida, assim com as medidas de meio fechado, deverá ser reavaliada no máximo a cada seis meses, podendo haver requerimento para a sua reavaliação antes do prazo legal nas hipóteses do artigo 43, § 1º, I, II e III, da Lei do SINASE, cabendo ainda salientar que caso sobrevenha durante o cumprimento de uma medida socioeducativa, sentença de aplicação de nova medida ao mesmo adolescente, será procedida a unificação das medidas, justamente pelo caráter pedagógico e socioeducativo das mesmas, nas quais, diferentemente da pena, como já mencionado, o que importa é

[...] que a medida em si, tanto quanto todo o rito processual para determinar a sua aplicação têm como princípio norteador, o respeito à dignidade da pessoa do adolescente, à sua condição de pessoa em desenvolvimento, e a garantia de que o seu contato com o sistema policial e com a justiça da infância e da juventude enfatiza a sua condição de educando e não de delinquente (LIMA, 2001, p. 187).

Por essa razão, não é o período de cumprimento de medida que importa, mas sim, a forma como será cumprida e o acompanhamento dado ao adolescente durante o cumprimento da referida medida, cuja extinção ocorrerá em uma das hipóteses do

artigo 46, da Lei do SINASE: pela morte do adolescente, pela realização da finalidade da medida, caso o adolescente passe a cumprir pena privativa de liberdade em regime fechado ou semiaberto, ainda que a execução de tal pena seja provisória ou na hipótese de ser acometido por doença grave que o incapacite para o cumprimento da medida, além de outras hipóteses previstas em lei (BRASIL, 2012), como quando o socioeducando atingir 21 (vinte e um) anos de idade, circunstância em que a liberação do adolescente e a extinção da medida socioeducativa serão obrigatórias (BRASIL, 1990b).

Ao tratar acerca do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, a Lei do SINASE determinou que se fizesse um diagnóstico da situação do Sistema de Atendimento Socioeducativo que serviria como parâmetro para que pudessem ser traçadas metas, estratégias, diretrizes de longo prazo e até, as prioridades sobre o tema, buscando-se inclusive alternativas para financiamento e gestão da política de atendimento dos adolescentes que se encontrassem em cumprimento de medida socioeducativa. Diante da determinação legal de elaboração do mencionado planejamento, a União elaborou em 2013, ano seguinte ao da promulgação da Lei 12.594/2012, o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo que em sua própria apresentação é conceituado como “[...] a expressão operacional dos marcos legais do Sistema Socioeducativo, traduzida por meio de uma matriz de responsabilidades e seus eixos de ação” (BRASIL, 2013, p. 6), tendo sido o resultado de discussões realizadas em todo o país com os atores do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes e, em atenção ao Princípio da participação popular, o plano em questão foi objeto de consulta pública entre os dias 20 de maio e 18 de junho de 2013.

O Plano trata de estratégias em quatro eixos: gestão, qualificação do atendimento, participação cidadã dos adolescentes e sistemas de justiça e segurança – sendo estratégias de longo prazo –, mas não sem descuidar dos recursos necessários para o financiamento das atividades anuais do Sistema de Atendimento Socioeducativo. Tendo em vista que a vigência do Plano de atendimento é decenal, o mesmo foi estruturado considerando três períodos distintos, quais sejam, um período de dois anos, entre 2014 e 2015 e outros dois períodos, de quatro anos cada; entre 2016 e 2019 e entre 2020 e 2023, sendo o corrente ano, o último ano de vigência dos primeiros planos de atendimento socioeducativos desde a promulgação da Lei do SINASE, e conforme disposto no Plano Nacional, no fim do corrente ano, assim como

no fim do último ano dos períodos anteriores, o mesmo deve passar por uma avaliação, a fim de que se possa efetuar as correções necessárias (BRASIL, 2013).

Há 19 diretrizes previstas no Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo que, em linhas gerais, visam qualificar e humanizar o atendimento socioeducativo, priorizando as medidas de meio aberto em detrimento das medidas de meio fechado e buscando construir novos projetos de vida com o adolescente, sempre incentivando a participação da família e do próprio adolescente, tornando-o protagonista da jornada em direção à sua autonomia. Além disso, as diretrizes orientam para a adoção de práticas que previnam conflitos e de práticas restaurativas, bem como, para a garantia integral dos direitos dos adolescentes, garantindo-se aos mesmos, o acesso aos programas de saúde e à educação, sendo reconhecida a escolarização como parte da estrutura do Sistema Socioeducativo (BRASIL, 2013). Estão ainda entre as diretrizes do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, a garantia da unidade de gestão do Sistema Socioeducativo pelas três esferas de governo e a integração operacional dos órgãos do Sistema, também prevista na Lei do SINASE, em seu artigo 8º, *caput* (BRASIL, 2012).

Desse modo, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República à qual o Plano Nacional atribui a gestão do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo conclama a todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes a contribuírem com o intuito de conferir um caráter educativo ao processo de responsabilização do adolescente, a fim de que “[...] as medidas socioeducativas (re)instituem direitos, interrompam a trajetória infracional e permitam aos adolescentes a inclusão social, educacional, cultural e profissional” (BRASIL, 2013, p. 6).

Durante o período de discussão e elaboração do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo e na consulta pública a que foi submetido, foram identificados alguns problemas existentes no Sistema Socioeducativo à época, destacando-se entre eles, no Sistema de Justiça e Segurança, a constatação de insuficiência de pessoal, bem como, de capacitação desses operadores do direito e de delegacias especializadas; a ausência de atuação da Defensoria Pública em todas as Unidades da Federação e a falta de escuta dos adolescentes. Além disso, observou-se ainda a precariedade na atuação da Rede de atendimento que contava com poucos recursos para o desenvolvimento da política de atendimento socioeducativo e não atuava de forma integrada, de modo que não se verificava a

necessária articulação intersetorial e nem a imprescindível comunicação entre os atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente e ainda, a ausência de políticas de inclusão atraentes para os adolescentes, capazes de evitar a reincidência. Ainda no que diz respeito aos recursos humanos, um dos fatores que mais dificultam a implementação da política de atendimento socioeducativo é a alta rotatividade dos profissionais envolvidos, o que ocasiona a descontinuidade da política pública, e quanto aos sistemas de informação, a falta de integração entre o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência no âmbito do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SIPIA/SINASE) e o Cadastro Nacional dos Adolescentes em Conflito com a Lei (CNAEL) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que torna necessário o duplo cadastro das informações (BRASIL, 2013).

Por fim, o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo oriundo de um Sistema de Atendimento Socioeducativo criado em conformidade com a legislação internacional relativa aos adolescentes que praticam atos infracionais, tendo em vista que observa as previsões contidas na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, bem como, nas Regras de Beijing, nas Regras das Nações Unidas para a proteção dos jovens com restrição de liberdade, apresenta modelos de gestão do Sistema Socioeducativo, estipulando metas, prazos e indicando os respectivos responsáveis, sendo que atribui a tarefa de fiscalização do sistema na esfera municipal – onde ocorre o cumprimento das medidas em meio aberto – ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), ao Legislativo Municipal, ao Conselho de Contas do Município (CCM), ao Conselho Tutelar (CT), ao Sistema de Justiça e às Organizações da Sociedade Civil (BRASIL, 2013, p. 23).

4.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS AOS ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO

A inclusão de um adolescente no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo se deve ao fato de ter sido aplicada ao mesmo uma medida socioeducativa que por sua vez, decorre de forma direta da prática de algum ato infracional. Entretanto, há outras razões que indiretamente levam à aplicação de medidas socioeducativas, porquanto contribuem para que o adolescente efetivamente pratique tal ato. Uma das razões que influenciam indiretamente a prática de ato infracional consiste em falhas nas políticas públicas de proteção e de atendimento –

aquelas que antecedem à política de atendimento socioeducativo – ; falhas essas que podem ser traduzidas como negligência ou ausência, da família, da sociedade e do Estado aos quais incumbe a responsabilidade compartilhada de proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes e que, por um ou outro motivo, deixam de fazê-lo ou não cumprem com seu dever a contento, podendo-se afirmar que ao menos “[...] com esses jovens o Estado falhou, não tendo sido capaz de lhes assegurar cuidado e proteção” (RIZZINI; SPOSATI; OLIVEIRA, 2019, p. 14).

Por essa razão, na ocasião do cumprimento da medida socioeducativa, devem ser considerados, além dos fatores que concorreram para a prática do ato infracional, todas as necessidades do adolescente que precisam ser atendidas a fim de que o mesmo seja, de fato, integrado à sociedade, alcançando a sua autonomia.

[...] a análise ou avaliação que se possa fazer sobre o desenvolvimento de um jovem – particularmente de um adolescente autor de uma ação conflitante com a lei – já não pode mais limitar-se à dimensão comportamental, ou seja, a situação de risco pessoal e social em que se encontra, precisamente, por estar inserido circunstancialmente num evento infracional, isto é, situacional, mas, acima de tudo, deve-se perceber o jovem em sua totalidade subjetiva. Conquanto, transcender à expectativa comportamental-situacional é emancipar o jovem em sua dignidade humana (RAMIDOFF; RAMIDOFF, 2017, p. 95).

Assim, o cumprimento da medida socioeducativa pelo adolescente visa desaprovar a conduta infracional cometida responsabilizando o adolescente pela sua prática, mas tem como principal finalidade integrá-lo à sociedade e garantir os seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento do seu Plano Individual de Atendimento (PIA). Para tanto, a Lei do SINASE determina no artigo 8º, *caput*, que haja 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 [...]” (BRASIL, 2012), afinal

[...] o apoio pedagógico deve ter em mira: dar as condições necessárias para que o adolescente tenha acesso à tudo o que for preciso para que possa superar a sua situação de exclusão social, que o auxilie na sua ressignificação de valores, com vistas a uma efetiva participação na vida social, de forma que torne clara a dupla dimensão da medida socioeducativa: a jurídico-sancionatória, uma vez que o adolescente é responsabilizado estatutariamente pelo sistema de justiça (Poder do Estado) e a dimensão ético-pedagógica, que configura essencialmente a dimensão da educação como forma de inclusão cidadã (VERONESE, 2015a, p. 237).

Ademais, por ocasião do cumprimento da medida socioeducativa, além da municipalização do atendimento e da descentralização político-administrativa que são diretrizes das políticas de atendimento previstas no ECA, deve ser considerada também, a incompletude institucional. A municipalização das políticas de atendimento, como já visto, tem por objetivo aproximar esse atendimento do adolescente a quem ele se destina e facilitar a identificação das prioridades locais, uma vez que a concentração dos recursos públicos nas esferas estadual e federal, torna o atendimento mais difícil, demorado e pouco eficiente no Brasil (CUSTÓDIO; VERONESE, 2011); quanto à descentralização, há que se distinguir a descentralização política que é o que garante a atuação das três esferas de governo no atendimento socioeducativo, ao passo em que a descentralização administrativa é a que permite que o Estado exerça suas atribuições não apenas por meio da administração direta, mas também com o auxílio de organizações não-governamentais (BRASIL, 2006).

A incompletude institucional, por sua vez, consiste na compreensão de que uma política pública posta em prática de maneira isolada não é suficiente para o atendimento de todas as necessidades dos adolescentes aos quais se atribui a prática de atos infracionais, pois

A construção de uma política de atendimento requer a integração de uma rede de organizações de atendimento, governamentais e não governamentais, que colaboram para a produção de diagnósticos, controles, monitoramentos e avaliações com vistas a uma melhoria qualitativa dos serviços prestados (CUSTÓDIO; VERONESE, 2011, p. 58).

Por essa razão se torna necessária a atuação articulada de diversas políticas setoriais ligadas aos direitos sociais fundamentais de crianças e adolescentes, bem como, ações dos atores do Sistema de Garantia de Direitos, como exige a Lei do SINASE, de modo que a política de atendimento socioeducativo pode ser representada pela figura que segue:

Figura 1 – O SINASE e a intersectorialidade



Fonte: SINASE (BRASIL, 2006, p. 23).

Embora não se desconheça a determinação de que políticas de atendimento de todas as áreas acima mencionadas devam estar articuladas entre si, podendo ser acionadas com a finalidade de concretizar as necessidades básicas dos adolescentes em atendimento socioeducativo, neste tópico faremos referência apenas àquelas políticas públicas que o próprio Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo considera como as “[...] políticas intersectoriais estruturantes do sistema (educação, saúde e assistência social)” (BRASIL, 2013, p. 22).

A assistência social é direito do cidadão e dever do Estado, constituindo um dos tripés da seguridade social no Brasil, composta também pela previdência social e pela saúde, como dispõe o artigo 194, *caput*, da Constituição Federal, que prevê nos seus artigos 203 e 204¹⁸, respectivamente, os objetivos e diretrizes da mencionada

¹⁸ “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. 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. Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até

assistência (BRASIL, 1988). Prevista na Constituição Federal como uma política pública de proteção que integra a seguridade social, a assistência social não pode ser confundida, embora por vezes ainda seja, com a prática assistencialista e clientelista utilizada no passado que servia como instrumento de subordinação daqueles momentaneamente beneficiados pelas ações que à época, eram pontuais e individualizadas (SPOSATI, 2007). Em que pese essa visão ultrapassada de muitos ainda considere a assistência social como o “sustento fornecido pelo Poder público a quem não trabalha” e que é capaz de tornar dependentes os seus beneficiários, o seu objetivo é justamente o contrário; primeiro porque a assistência social não se resume à concessão de benefícios financeiros e além disso, porque seus programas, projetos e serviços visam facilitar o acesso de todos aos direitos sociais a fim de promover a emancipação cidadã e a autonomia do indivíduo.

Assim como não se pode compreender a assistência social restritivamente, como simples concessão de benefícios, também não se pode atribuir a responsabilidade pela mesma apenas ao Poder Executivo, uma vez que também é necessária a atuação do Poder Legislativo para que a assistência social seja institucionalizada e incorporada como política de Estado e ainda, do Poder Judiciário, no sentido de fazer cumprir os direitos sociais quando os mesmos não forem proporcionados ao cidadão pela via administrativa (SPOSATI, 2007).

Em 1993 foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que estabeleceu as atribuições de cada um dos entes federados em relação ao tema, competindo à União coordenar a assistência social e fixar suas regras gerais, enquanto Estados e Municípios são responsáveis por coordenar e executar os programas nas suas esferas de atuação. A lei determina ainda que é de responsabilidade da União a concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada (BPC), além do cofinanciamento da gestão e aprimoramento dos serviços, projetos e programas socioassistenciais em âmbito federal, auxiliando Estados e Municípios a fazê-lo também em nível subnacional, uma vez que as três esferas de governo devem agir de modo articulado, porquanto a gestão da assistência social, que é descentralizada e participativa, realiza-se de forma sistemática, intitulada como

cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: I - despesas com pessoal e encargos sociais; II - serviço da dívida; III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados” (BRASIL, 1988).

Sistema Único de Assistência Social (SUAS), “[...] integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei” (BRASIL, 1993), como dispõe o artigo 6º-A, § 2º, da LOAS.

Contudo, embora esse sistema já tivesse sido mencionado pela Lei Orgânica da Assistência Social como a forma de gestão das ações dessa área, a sua implementação foi deliberada apenas no ano de 2003 – durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social – e concretizada em 2005, por meio da Norma Operacional Básica da Assistência Social que tratou do referido sistema, a NOB/SUAS, e foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que já havia aprovado também a Resolução 145/2004, por meio da qual se instituiu a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (BRASIL, 2004).

Os princípios que regem a assistência social, elencados pela LOAS e reproduzidos pela PNAS, dizem respeito à priorização do atendimento das necessidades sociais em relação àquelas de rentabilidade econômica, bem como à universalização dos direitos, ao acesso igualitário ao atendimento para todos os cidadãos, com ampla divulgação das ações socioassistenciais ofertadas e ao respeito à dignidade e autonomia dos indivíduos. Com relação às diretrizes de organização da assistência social, a LOAS reproduziu aquelas previstas na Constituição Federal – descentralização político-administrativa e participação popular tanto na formulação quanto no controle da política de assistência – acrescentando a primazia da responsabilidade do Estado em suas três esferas na condução da referida política (BRASIL, 1993).

A PNAS, além de se orientar pelas diretrizes supracitadas, adotou ainda a centralidade das ações socioassistenciais no âmbito familiar, tendo em vista que a família é o primeiro grupo social a que o indivíduo pertence e também, seu primeiro núcleo de apoio, de modo que as situações de risco e violação de direitos que atingirem a um de seus membros, terão reflexos nos demais. Além disso, a PNAS determina que a proteção a ser ofertada como objeto dessa política, deva garantir aos cidadãos destinatários, três tipos de segurança: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), de acolhida e de convívio ou vivência familiar (BRASIL, 2004), utilizando-se para tanto, dos benefícios e ações socioassistenciais, visto que o que se pretende com a assistência social é oferecer proteção social aos cidadãos, proporcionando aos mesmos o mínimo de direitos sociais, por meio de um

atendimento de caráter universal, não contributivo e de maneira intersetorial com outras políticas sociais, bem como, com ações integradas de iniciativa pública e da sociedade, embora a primazia da responsabilidade do Estado na condução dessa política, seja uma das suas diretrizes (BRASIL, 1993).

Importa ainda fazer referência aos objetivos da assistência social estabelecidos na LOAS: **a proteção social** dirigida aos mesmos destinatários mencionados pela Constituição Federal para tal proteção, cuja finalidade é prevenir riscos e diminuir danos; além da **vigilância socioassistencial** consistente na análise da ocorrência de vulnerabilidades, ameaças ou danos nas famílias de um determinado território; e da **defesa de direitos**, a fim de garantir a todos o acesso às ações socioassistenciais (BRASIL, 1993), sendo que os objetivos elencados pela PNAS consistem em ações que levam à concretização dos objetivos previstos na LOAS, como a oferta de programas, projetos, serviços e benefícios aos indivíduos e famílias que necessitem de assistência, a fim de promover a sua inclusão social e a consequente equidade (BRASIL, 2004).

Com o intuito de cumprir tais objetivos, o SUAS organiza as ações socioassistenciais tendo os municípios como base territorial de atuação, a fim de que sejam consideradas as especificidades locais, nos quais são ofertados dois níveis de proteção social, quais sejam, a proteção social básica (PSB) e a proteção social especial (PSE), sendo que a proteção social básica visa identificar situações de vulnerabilidade e prevenir o risco social através de projetos, programas, serviços e benefícios que potencializem habilidades dos cidadãos e fortaleçam seus vínculos familiares e comunitários. Já a proteção social especial tem como destinatários os cidadãos que se encontram em situação de risco pessoal ou social em razão da violação de direitos, tais como “[...] abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil [...]” (BRASIL, 2009b, p. 21), entre outras situações nas quais os programas, projetos, serviços e benefícios da assistência social terão por finalidade restabelecer ou fortalecer os vínculos, assim como as potencialidades dos cidadãos e das respectivas famílias, para auxiliá-las a enfrentar as situações de risco verificadas e a fazer cessar a violação de direitos.

A proteção social básica será ofertada pelos Centros de referência de assistência social (CRAS) e a proteção social especial, que poderá ser de média ou de alta complexidade, será ofertada pelos Centros de referência especializada de

assistência social (CREAS), sendo que a própria lei em questão cria dois serviços voltados à proteção e atenção às famílias, uma vez que as ações socioassistenciais são voltadas prioritariamente a elas: o Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF), que integra a proteção social básica e por essa razão é ofertado nos CRAS e o Serviço de Proteção e Atenção Especializado à Família e Indivíduos (PAEFI), ofertado nos CREAS, por integrar a proteção social especializada (BRASIL, 1993).

No que diz respeito à complexidade da proteção social especial, embora todos os indivíduos aos quais se dispense esse tipo de proteção estejam em situação de risco pessoal ou social, ou com direitos violados, consideram-se de média complexidade os serviços destinados àqueles indivíduos cujos vínculos familiar e comunitário ainda não tenham sido rompidos apesar da violação de direitos, como é o caso dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Já os serviços de alta complexidade da atenção social especial, são aqueles cujos destinatários também se encontram em situação de risco pessoal ou social e com violação de direitos que, entretanto, já tiveram rompidos seus vínculos familiar e comunitário, necessitando de proteção integral no que tange à alimentação, moradia, higiene, além de outras necessidades básicas, como ocorre com as pessoas em situação de rua e nos casos em que se torna necessário o abrigo institucional da criança ou do adolescente (BRASIL, 2009b).

Por sua natureza mais complexa, as ações da PSE devem ser desenvolvidas em estreita interlocução e parceria com os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, especialmente os conselhos tutelares, os Juizados da Infância e da Juventude, o Ministério Público, a Defensoria Pública, bem como as delegacias especializadas na defesa dos direitos da mulher, do idoso, da pessoa com deficiência, da criança e do adolescente (IPEA, 2000, p. 65).

Com o intuito de classificar e padronizar a prestação dos serviços socioassistenciais em todo o território nacional de acordo com uma das deliberações resultantes da VI Conferência Nacional de Assistência Social, o CNAS aprovou a Resolução 109, de 11 de novembro de 2009, que trata da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, por meio da qual se definiu formalmente quais serviços devem ser ofertados pela proteção social básica e quais pertencem aos serviços de proteção social especial, de média e de alta complexidade, oportunidade em que restou estabelecido que o Serviço de Proteção a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à

Comunidade (PSC), fazem parte dos serviços de proteção social especial de média complexidade, devendo portanto, ser ofertado pelos CREAS (CNAS, 2009).

A Tipificação supracitada esclarece que os usuários do referido serviço são adolescentes e jovens até os 21 (vinte e um) anos incompletos, que estejam cumprindo medida socioeducativa em razão da prática de ato infracional, sendo que entre os objetivos descritos na Resolução 109, destacam-se aqueles relativos ao estímulo ao desenvolvimento do adolescente, com a ressignificação de valores e a construção de um novo projeto de vida, bem como, o atendimento das suas necessidades básicas, o que se concretiza através da atuação integrada com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos e da intersectorialidade, cabendo ressaltar que entre as três políticas setoriais objeto do presente tópico, dedicamos a maior parte à assistência social pelo fato de ter sido atribuída a um de seus equipamentos a responsabilidade de acompanhar o cumprimento das medidas socioeducativas, incumbindo-se também à assistência, conforme a necessidade de cada adolescente, o encaminhamento do mesmo a outras políticas setoriais que garantam seus direitos sociais, tais como as políticas de saúde e educação, sobre as quais passaremos a tratar a partir de agora (CNAS, 2009).

O direito fundamental à saúde, que também é um dos tripés da previdência social, está disposto no artigo 196 da Constituição Federal como um direito de todos que deve ser garantido pelo Estado por meio do acesso universal aos seus serviços que visam promover, proteger e recuperar a saúde, sendo tais serviços e ações financiados pela previdência social, pelos entes federados e por outras fontes, nos termos do artigo 198, § 1º, da Constituição Federal. Estão previstas ainda na Magna Carta, na seção dedicada à saúde, políticas públicas (sociais e econômicas) que tenham por finalidade a redução do risco de doenças, em virtude do que, uma das diretrizes das políticas de saúde é o atendimento integral com prioridade das práticas preventivas, além da descentralização e da participação popular que também orientam as ações de outras políticas públicas, como já relatado anteriormente (BRASIL, 1988).

Justamente por ter a prevenção como uma das suas finalidades é que as políticas públicas de saúde não se restringem ao acesso aos tratamentos de saúde, destinando-se também, ao acesso às ações dirigidas à redução do risco de doenças. A própria Lei orgânica da saúde – Lei 8.080/1990 – que instituiu o Sistema Único de Saúde, destaca em seu artigo 3º, *caput*, que “[...] a alimentação, a moradia, o

saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais” (BRASIL, 1990c), também são condicionantes da saúde e por essa razão, o SUS prevê o atendimento ao cidadão em conformidade com os seguintes princípios doutrinários: a universalidade, a integralidade e a equidade, que consistem em fazer com que as ações cheguem a todos os lugares de modo que todos os cidadãos tenham acesso a elas; que o atendimento prestado seja integral, preocupando-se não apenas com a doença, mas com a prevenção da mesma, visto que o cidadão é um todo indivisível e assim precisa ser tratado; e, em promover a igualdade substancial, e não apenas formal.

Ilíbio e Souza (2020), elucidam que o SUS, é política pública de Estado, que se originou das lutas dos movimentos sociais no processo de redemocratização, como tantos outros direitos alçados à esfera constitucional em 1988, sobretudo pelo Movimento pela Reforma Sanitária Brasileira, que pretendia que o direito à saúde deixasse de ser um direito discriminatório na medida em que somente aqueles que possuísem um trabalho e realizassem suas contribuições tinham acesso aos serviços de saúde.

Os autores acrescentam:

Foi esse movimento que culminou com a criação de uma rede regionalizada e hierarquizada, de atuação em todo território nacional, com direção única em cada esfera do governo: o SUS, estruturado para atuar na prevenção, promoção e recuperação da saúde da população de forma integral, fundado nos princípios da universalidade e da igualdade/equidade. Essa inserção da saúde como um direito fundamental de todos e todas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi regulamentada por meio das Leis n. 8.080 e 8.142, ambas de 1990, em que ficou estabelecido um complexo de princípios e regras que disciplinam o funcionamento da política pública de saúde (ILÍBIO; SOUZA, 2020, p. 7).

Esses princípios são os organizativos, que delineiam a política de saúde, tais como, o da descentralização, que aproxima o atendimento do lugar em que se encontra o cidadão a fim de que as ações sejam mais eficientes e mais condizentes com a realidade local, e o da participação popular, exercida por meio dos Conselhos de Saúde e das Conferências de Saúde. Além desses, há os Princípios da regionalização e da hierarquização, em virtude dos quais os serviços de saúde são estruturados por grau de complexidade crescente, podendo os mesmos ser oferecidos em território regional, em casos de eventuais dificuldades encontradas pelos

municípios para que cada um deles disponibilize toda a estrutura necessária para a prestação de determinados serviços, o que visa possibilitar a prestação de todas as ações e serviços que se mostrarem mais adequados às necessidades concretas de cada local (GUERRA *et al.*, 2015).

Entretanto, de acordo com Guerra (*et al.*, 2015), o acesso universalizado à saúde e a sua gestão descentralizada não passaram a ser realidade efetiva logo após a previsão nesse sentido em nossa Lei Maior, mesmo porque, o que se verificava antes da Lei 8.080/1990 era o repasse de recursos aos entes federados com base nos atendimentos prestados, o que fazia com que o município fosse mero executor de serviços e não, gestor das políticas de saúde. Atualmente, entretanto, o SUS que é definido no artigo 4º, *caput*, da Lei 8.080/1990 como o “[...] conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público [...]” (BRASIL, 1990c), que pode contar com a participação da iniciativa privada de forma complementar, utiliza outros critérios para a distribuição dos recursos destinados à saúde entre os entes federados, tais como o perfil demográfico da região, as características da rede de saúde naquela área, bem como, o desempenho técnico, econômico e financeiro do respectivo ente no período anterior.

De acordo com Sabbad (2022, p. 85) a Organização Mundial de Saúde (OMS) conceitua saúde como “[...] um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas ausência de doenças [...]” e a autora chama a atenção para a necessidade de enfatizar que “[...] a proteção à vida e à saúde devem permear as políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, sejam básicas, protetivas ou socioeducativas” (SABBAD, 2022, p. 83). Tamanha é a importância desse direito que além de ter sido previsto constitucionalmente, foi abordado também pelo ECA e essa norma, em seu artigo 7º prevê não apenas o direito à saúde, mas a forma de garanti-lo ao definir que “A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência” (BRASIL, 1990b), e também as consequências àqueles que, mesmo possuindo obrigação de garantir tais direitos, deixarem de fazê-lo.

A partir do ano 2000 a estrutura do Sistema Único de Saúde passou a considerar a existência de níveis de atenção, tendo ocorrido

um deslocamento de uma assistência que tinha o cuidado médico como núcleo, e o hospital como principal estrutura do serviço de saúde; para a atenção multidisciplinar e para uma aproximação entre os serviços e os locais de moradia da população (MACHADO; FONSECA; BORGES, 2014, p. 30).

As principais características desse sistema são a territorialização que significa conhecer os problemas e carências na área da saúde em determinado território; a intersetorialidade e multidisciplinaridade, segundo as quais, os serviços de saúde devem estar relacionados a outros serviços públicos de outras áreas que se mostrem necessários em cada situação, sendo que no âmbito da saúde, as ações são tomadas por equipes multidisciplinares. Há ainda uma coordenação que organiza o atendimento à saúde em níveis de atenção, de modo que em cada um deles, o atendimento seja abrangente e integral uma vez que se destina a toda a família com a prestação de todos os níveis de atenção à saúde, embora o nível de Atenção Primária à Saúde (APS) seja a porta de entrada do sistema de saúde e o nível em que a maior parte dos problemas ou questões relacionadas à saúde, são resolvidas (MACHADO; FONSECA; BORGES, 2014).

Muito embora as políticas de saúde compreendam ações e serviços próprios para o atendimento da população em geral, e prioritariamente para o atendimento de crianças e adolescentes, essa política pública também depende da intersetorialidade, devendo funcionar de maneira integrada com outras políticas públicas, tais como a política de educação, sendo que a educação inclusive é vista como um dos condicionantes de saúde, conforme a Lei 8.080/1990, já mencionada.

Há necessidade de ações intersetoriais envolvendo, de modo particular, as escolas, como parceiras na identificação e prevenção de danos à saúde de crianças e adolescentes, uma vez que família e escola são indiscutivelmente os dois subsistemas mais relevantes na vida desses indivíduos (COHEN; BUSNELLO; HIDALGO, 2009, p. 79).

Assim como a saúde, a educação é um direito social fundamental previsto no artigo 6º, *caput*, da Constituição Federal e garantido como o meio de se atingir o “[...] pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho [...]” (BRASIL, 1988), conforme dispõe o artigo 205, *caput*, da mesma norma. Embora esse seja um direito de todo cidadão, deve ser assegurado de forma prioritária às crianças e adolescentes, de acordo com a previsão do artigo 227, *caput*, da Constituição Federal, sendo dever do Estado ofertar educação básica obrigatória – que compreende a educação infantil e o ensino fundamental mediante

atuação prioritária dos Municípios, bem como o ensino médio por meio da atuação prioritária dos Estados – em que pese também haja ações dos Estados referentes ao ensino fundamental e embora seja admitido ainda, o ensino por meio da iniciativa privada (BRASIL, 1988).

Ademais, por serem pessoas em condição peculiar de desenvolvimento como já mencionado no decorrer da pesquisa, os adolescentes – assim como as crianças – possuem além dos direitos de que todo cidadão é titular, direitos específicos cuja efetivação é o meio utilizado para o pleno desenvolvimento desses indivíduos, tanto no aspecto físico, quanto nos aspectos moral, mental, espiritual e social. Tais direitos, dentre os quais o direito à educação, devem ser garantidos com absoluta prioridade e sem qualquer tipo de discriminação, dispondo o artigo 22, *caput* do ECA, que os pais tem o dever de sustento, guarda e educação em relação aos filhos que ainda não atingiram a maioridade, razão pela qual o artigo 55 do referido Estatuto atribui àqueles a obrigação de matricular os filhos na rede regular de ensino.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que também atribui aos pais o dever de matricular os filhos na educação básica a partir dos quatro anos de idade, amplia o rol dos princípios norteadores do processo de ensino que havia sido apresentado na Constituição Federal e elenca em seu artigo 3º, os seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
- IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - valorização do profissional da educação escolar;
- VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX - garantia de padrão de qualidade;
- X - valorização da experiência extra-escolar;
- XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.
- XII - consideração com a diversidade étnico-racial;
- XIII - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.
- XIV - respeito à diversidade humana, linguística, cultural e identitária das pessoas surdas, surdo-cegas e com deficiência auditiva (BRASIL, 1996).

Tais princípios deverão ser observados pelas três esferas de governo, porquanto cada uma delas deverá atender às competências que lhe são conferidas por lei, a fim de colocar à disposição da população políticas de educação que de fato

permitam o pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes, acompanhando os estabelecimentos de ensino e avaliando a sua qualidade, bem como, atentando às possíveis práticas de violência contra crianças e adolescentes, a fim de protegê-los através de ações articuladas com as famílias e a comunidade, além de prevenir ocorrências indesejáveis, tais como o uso e a dependência de drogas, que essas ações articuladas buscarão evitar (BRASIL, 1996).

Qualquer que seja o nível do ensino básico – educação infantil, ensino fundamental ou ensino médio – ensinar não consiste apenas em reproduzir conteúdos referentes às disciplinas constantes da grade curricular, visto que o objetivo de acordo com o artigo 32, *caput*, da LDB, é “[...] a formação básica do cidadão [...]” (BRASIL, 1996), finalidade que se pretende atingir através do desenvolvimento de habilidades e capacidades dos educandos, incluindo a aquisição de conhecimentos que permitam a formação dos seus valores e a compreensão daqueles que constituem o fundamento da sociedade, a fim de despertar a solidariedade humana e fortalecer os vínculos não só com a família, mas com toda a sociedade. O desenvolvimento humano do educando também deve ser priorizado durante o ensino médio que tem como uma das suas finalidades (conforme dispõe o artigo 35, III, da LDB) “[...] o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico [...]” (BRASIL, 1996).

O Plano Nacional de Educação (PNE) também possui entre as suas diretrizes aquelas que se destacam no que diz respeito a esse desenvolvimento global, tais como a que pretende cessar com as desigualdades educacionais e com as formas de discriminação, enfatizando a promoção da cidadania (artigo 2º, III); ou a que visa formar o educando para o trabalho e a cidadania, dispensando especial atenção aos valores que fundamentam a sociedade, como moral e ética (artigo 2º, V) e a diretriz que determina que se promovam os princípios de respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (artigo 2º, X) (BRASIL, 2014).

Entretanto, a precarização da educação pública ante a falta de estrutura, a desvalorização dos profissionais dessa área e a qualidade por vezes inferior à da educação ofertada pela iniciativa privada, a colocam em flagrante disparidade com essa, podendo resultar inclusive no reforço da desigualdade social, o que leva a questionar: “[...] a educação no Brasil implica um impulso para o desenvolvimento da criatividade e da potencialidade na infância e na adolescência, ou uma forma de manter o controle sobre esse segmento da população?” (FURINI, 2011, p. 93). A

indagação é de suma importância, já que a desigualdade social ocasionada em grande parte pela ausência ou deficiência do Estado em ofertar políticas sociais capazes de suprir as demandas relativas aos direitos fundamentais de adolescentes pode implicar consequências como a sujeição de adolescentes a formas de violência e exploração, bem como, a prática de atos infracionais pelos mesmos.

Muitos dos que buscam não transgredir a lei acabam se inserindo no sistema de exploração que os aguarda. A partir dessa inserção, os processos sociais excludentes encarregam-se de manter a exploração, com trabalho infantil, ausência de equipamentos públicos de qualidade, ausência de renda adequada, precarização da educação, tendência à desarticulação das formas de proteção espontânea e outras consequências que geram demandas para a assistência social (FURINI, 2011, p. 95).

Por essas razões a educação não pode se restringir à transferência de conhecimento resultante da falsa impressão de que apenas o educador os possui. Há que se reconhecer os saberes dos educandos e que se entender suas vivências a fim de, com eles construir, a necessária e pretendida modificação da realidade. É esse o mote da pedagogia da autonomia, propagada por Paulo Freire (1996) na obra de mesmo nome, na qual esclarece que a educação se dá em um plano horizontal, por meio de uma troca de saberes que fomenta o debate capaz de transformar a curiosidade ingênua em criticidade, contribuindo assim, na formação e no crescimento pessoal do educando.

O respeito às vivências do outro precisa dar lugar à mera imposição de uma fórmula reconhecida de forma arrogante como a única opção correta, tanto na educação regular quanto na socioeducação, pois apenas a ação integrada dos atores envolvidos, mas que sobretudo permita a efetiva participação do socioeducando – sujeito de direitos e não objeto do cumprimento da medida socioeducativa – será apta a promover a emancipação do mesmo, permitindo que alcance a sua autonomia e cumprindo o objetivo da socioeducação.

5 OS PLANOS DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DOS MUNICÍPIOS DA COMARCA DE IÇARA E A SUA APLICAÇÃO NO CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS EM MEIO ABERTO ENTRE OS ANOS 2014 E 2021

Criada pela Lei Estadual 6.543/1985, a Comarca de Içara foi instalada no ano seguinte ao da referida lei e se localiza na região sul do Estado de Santa Catarina, pertencendo à Circunscrição de Criciúma. A Comarca inicialmente atendia apenas ao Município sede, Içara, e atualmente atende também ao Município de Balneário Rincão, que se emancipou daquele no ano de 2003, tendo sido formalmente criado e delimitado pela Lei Estadual 12.668/2003. Entretanto, a efetiva instalação do Município ocorreu apenas anos depois da sua criação, em 01/01/2013.

A Comarca é composta por duas varas cíveis e uma vara criminal recentemente instalada, em 13/09/2022, sendo que as competências das referidas unidades judiciais estão previstas na Resolução TJ N. 17, de 06 de julho de 2022, segundo a qual, compete privativamente ao juiz de direito da 1ª Vara Cível (artigo 2º):

I – processar e julgar:

[...]

b) os feitos relativos à infância e juventude (Lei estadual n. 5.624, de 9 de novembro de 1979, e Lei nacional n. 8.069, de 13 de julho de 1990), inclusive os procedimentos para apuração de ato infracional;

[...]

II – cumprir cartas de ordem e cartas precatórias no âmbito de sua competência (SANTA CATARINA, 2022b, grifo nosso).

Neste capítulo destacaremos brevemente algumas informações relevantes de cada um dos municípios atendidos pela Comarca de Içara, quais sejam, Içara e Balneário Rincão, demonstrando os dados relativos à evolução do acervo dos procedimentos que podem resultar na aplicação de medidas socioeducativas e daqueles destinados a acompanhar o cumprimento de tais medidas, para logo após, analisar os Planos de Atendimento Socioeducativo dos dois municípios, a forma como os mesmos foram implementados após as diretrizes traçadas pela lei do SINASE e ainda se as medidas socioeducativas aplicadas vêm sendo executadas nos dois municípios em consonância com a legislação afeta à matéria e, conseqüentemente, com os objetivos e princípios que regem as mencionadas medidas.

Por fim, serão feitas algumas considerações acerca de uma nova perspectiva relativa à execução das medidas socioeducativas nos Municípios da Comarca de Içara, sem a pretensão de esgotar o tema, tendo em vista a sua complexidade.

5.1 OS MUNICÍPIOS DA COMARCA DE IÇARA

Os Municípios que integram a Comarca de Içara – Içara e Balneário Rincão – ficam situados na região sul do Estado de Santa Catarina e eram povoados inicialmente por indígenas da tribo Carijós que posteriormente se deslocaram para o interior do Estado, tendo o Município de Içara, ao qual pertencia o Balneário Rincão à época, recebido imigrantes de diversas etnias, sobretudo os italianos que já ocupavam cidades vizinhas como Urussanga, Cocal do Sul e Criciúma, além dos poloneses, embora em menor número; dos africanos, trazidos ao Brasil com a finalidade de serem escravizados, e dos portugueses oriundos da Ilha dos Açores que se instalaram no litoral, território que atualmente pertence ao Município de Balneário Rincão. A colonização da área que hoje faz parte do Município de Içara se deu sobretudo em razão da construção da estrada de ferro Tereza Cristina e em virtude da exploração do carvão, não havendo mais atividade de mineração no Município nos dias atuais (FERNANDES, 2006).

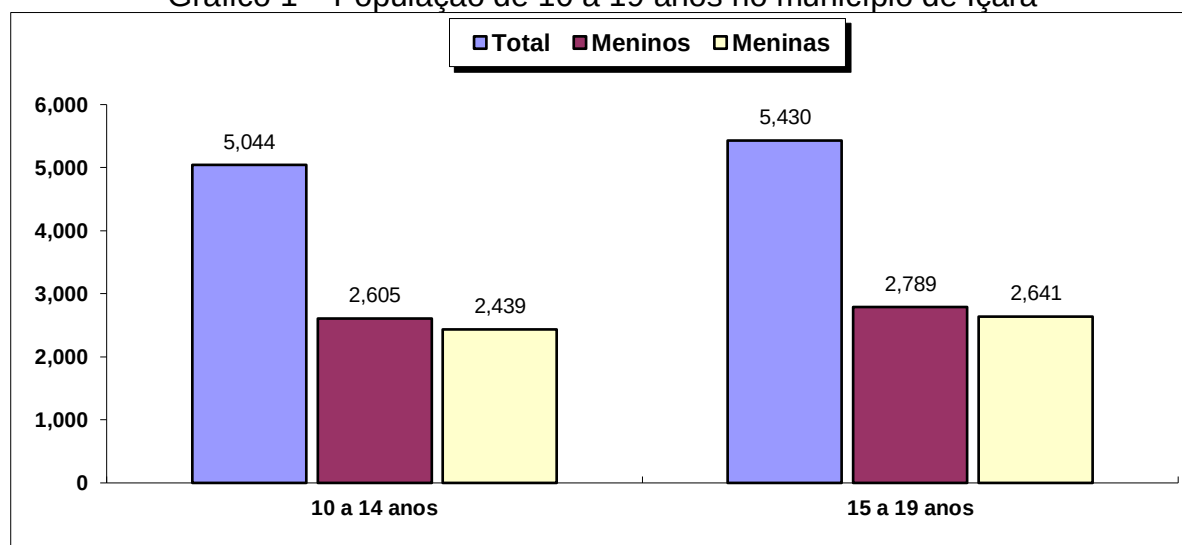
Foi a Lei Estadual 796, de 20 de dezembro de 1961, que criou o Município de Içara e estabeleceu os seus limites geográficos ao definir que o mesmo faria divisa com os Municípios de Araranguá, Criciúma e Urussanga (SANTA CATARINA, 1961).

Içara, cujo nome advém de Içaroba, uma palmeira encontrada em abundância na região, e Balneário Rincão, inicialmente chamado de Arroio Rincão pelos açorianos em razão do arroio que atravessa o município das lagoas até o mar (PAVEI, 2011), ficam a uma distância aproximada de 190 quilômetros da capital do Estado, Florianópolis, e pertencem à região da Associação dos Municípios da Região Carbonífera (AMREC).

O Município de Balneário Rincão, apesar de ter sido criado em 2003, só foi efetivamente instalado no ano de 2013, de modo que não há dados do último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2010, relativos ao referido município; até que sejam divulgados os resultados do Censo 2022, o que existem são apenas estimativas para o ano de 2021 em relação ao município em questão, razão pela qual, todos os dados do Censo IBGE 2010, apresentados a seguir como sendo do Município de Içara, referem-se na realidade, aos dois municípios, uma vez que a informação constante do site do IBGE é no sentido de que o Município de Balneário Rincão, que pertencia ao Município de Içara, foi criado depois do Censo de 2010 (IBGE, 2023).

No último Censo do IBGE, em 2010, Içara contava com 58.833 habitantes, dos quais 53.913 viviam em áreas urbanas e 4.920 em áreas rurais, tendo uma densidade demográfica de 200,42 habitantes por quilômetro quadrado, uma vez que o município possuía área de 230,393 Km² e ainda que não seja possível precisar quantos adolescentes residiam no município, visto que o Censo de 2010 não considerou o número de habitantes em cada faixa etária, mas em cada grupo de idades, pode-se afirmar que o número de adolescentes residentes em Içara à época era de no máximo 10.474, número que corresponde à soma dos habitantes naquele ano, com idades entre 10 e 14 anos (5.044) e de 15 a 19 anos (5.430), sendo que desse total, a maioria das crianças ou adolescentes, era do sexo masculino, pois a quantidade de habitantes desse gênero nos grupos de idades mencionados era de 5.394; e de 5.080, do gênero feminino (IBGE, 2023).

Gráfico 1 – População de 10 a 19 anos no município de Içara

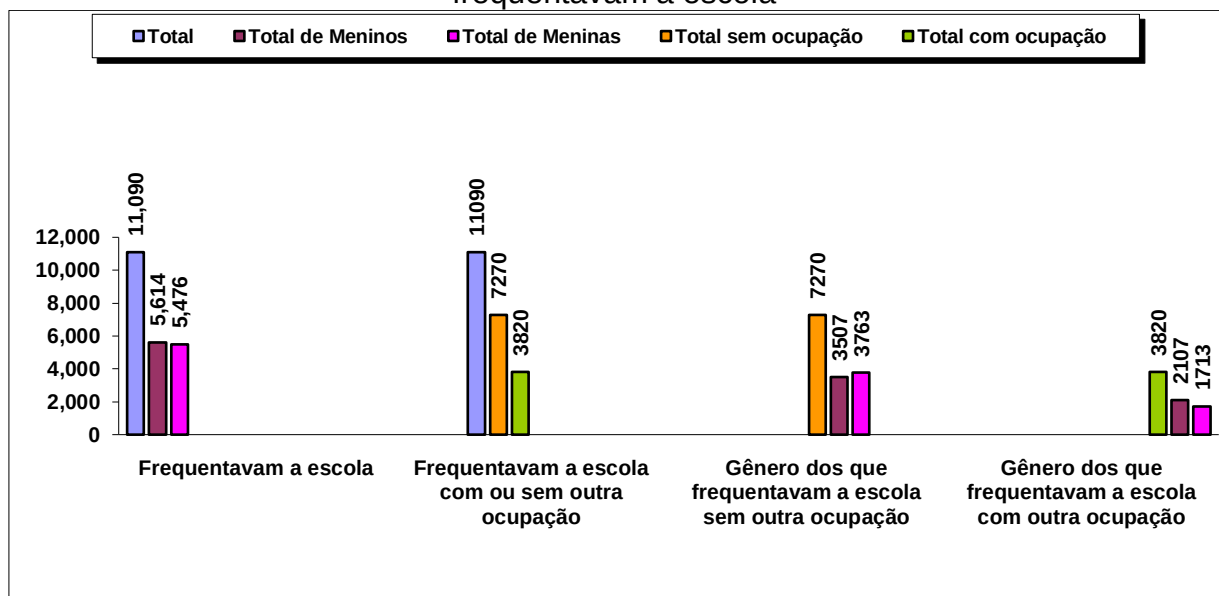


Fonte: IBGE (2023).

Por ocasião do Censo de 2010, o município possuía um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,741. O número de pessoas de 10 anos ou mais que frequentavam a escola era de 11.090, que representavam quase 22% das 50.780 pessoas com dez anos ou mais, e a taxa de escolarização das pessoas com idade de 6 a 14 anos era de 96,4%. Entre as pessoas que frequentavam a escola, as do sexo masculino eram maioria: 5.614, enquanto as do sexo feminino eram 5.476 e de todas as 11.090 pessoas com dez anos ou mais que frequentavam a escola, 7.270 não possuíam outra ocupação, sendo que das 3.820 pessoas que possuíam outra ocupação, as do gênero masculino também eram maioria, visto que

somavam 2.107 e as do sexo feminino, 1.713. Já entre as pessoas que frequentavam a escola e não possuíam outra ocupação, as do gênero feminino somavam 3.763, contra 3.507 do gênero masculino (IBGE, 2023).

Gráfico 2 – Gênero e ocupação das pessoas com 10 anos ou mais que frequentavam a escola



Fonte: IBGE (2023).

Desse modo, as pessoas de dez anos ou mais que possuíam alguma outra ocupação, correspondiam a 34,45% do total das pessoas com dez anos ou mais e que frequentavam a escola, o que representa um percentual maior que aquele identificado em âmbito nacional, onde 29,15% das pessoas que frequentavam a escola possuíam outra ocupação, por ocasião da realização do último Censo IBGE.

Quanto à gestão das políticas setoriais acerca das quais tratamos no capítulo anterior, os dados do IBGE permitem comparar os Municípios de Içara e Balneário Rincão, verificando-se que no município de Içara a Secretaria de Educação se destina também a outras políticas setoriais, assim como a Secretaria de Assistência Social (IBGE, 2023). O próprio site da Administração Municipal de Içara informa que a Secretaria de Educação se dedica também à área de ciência e tecnologia, enquanto a Secretaria de Assistência Social também atua nas áreas de habitação, trabalho e renda (IÇARA, 2023). No Município de Balneário Rincão, tanto a gestão da Educação, quanto da Assistência Social ocorrem por meio de Secretarias exclusivas (IBGE, 2023).

Os municípios declararam ao IBGE quais são os temas prioritários referentes à educação em relação aos quais estão adotando medidas ou ações, sendo que o Município de Içara informou adotar medidas destinadas à melhoria das condições físicas de acessibilidade nas escolas, à formação continuada dos professores e à elevação do desempenho dos alunos nas avaliações nacionais de larga escala, enquanto o Município de Balneário Rincão informou que as medidas que vem adotando buscam a formação continuada para professores, a alfabetização na idade certa e o uso de tecnologias de informação e comunicação no processo de ensino-aprendizagem. Ambos os municípios declararam ainda que além de possuírem seus Planos Municipais de Educação, instituíram o Fórum Permanente de Educação e possuem seus respectivos Conselhos de Educação, Conselhos de Controle e Acompanhamento Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e Conselhos de Alimentação Escolar (IBGE, 2023).

Com relação à assistência social, as informações prestadas ao IBGE dão conta de que as Secretarias dos dois municípios funcionam em prédio administrativo de uso exclusivo do órgão, local em que realizam seus serviços, nos quais está incluída a realização do Cadastramento do Cadastro Único (CadÚnico), tendo sido relatado pelo Município de Içara, o cadastramento também a outros benefícios. Os dois municípios informaram ainda que possuem Conselho Municipal de Assistência Social e Fundo Municipal de Assistência Social e que os respectivos órgãos gestores da assistência social participam do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Já quanto às unidades físicas da rede socioassistencial, o Município de Içara disse contar com unidades de CRAS, Centro de Convivência, CREAS, Unidade de atendimento ao adolescente em conflito com a lei e Centro de Múltiplo Uso, ao passo que o Município de Balneário Rincão respondeu com a expressão “Não aplicável” a todas as opções de unidades físicas existentes no relatório (IBGE, Cidades, 2023), embora se saiba que atualmente conte com unidade destinada ao funcionamento do CRAS e do CREAS, como se demonstrará nos próximos tópicos.

No que tange à área da saúde, ambos os municípios possuem Secretarias exclusivas, com os respectivos gestores, bem como Conselho Municipal de Saúde e Fundo Municipal de Saúde, além de realizarem suas Conferências Municipais acerca do tema, em que pese o Município de Balneário Rincão não possua seu Plano

Municipal de Saúde. Tanto Içara quanto Balneário Rincão informaram a existência de instituição de atendimento específico a usuários de drogas ilícitas, circunstância bastante relevante, visto que se eventualmente forem identificados usuários de drogas ilícitas entre os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, os mesmos também poderão ser atendidos por essas instituições.

No que diz respeito aos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, os Municípios que integram a Comarca de Içara possuem seus Conselhos Municipais de Direitos de Crianças e Adolescentes e mantêm os Conselhos Tutelares no âmbito de atuação dos seus territórios, sendo que em Balneário Rincão, foi a Lei Municipal 23/2013, alterada pelas Leis Municipais 334/2018 e 402/2019, que resultou na criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar, cuja estrutura e funcionamento foram regulamentados pela Lei Municipal 598/2023 e, por meio do Edital n. 01/2023, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Balneário Rincão abriu inscrições para o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar, que será realizado em outubro do corrente ano (BALNEÁRIO RINCÃO, 2013, 2023).

Em Içara a criação do Conselho Tutelar se deu por meio da Lei Municipal 923/1992, posteriormente revogada pela Lei Municipal 3.244/2013 que criou o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no município. A referida lei, entretanto, também restou revogada, pela Lei Municipal 4.505/2020. Atualmente, a lei que estabelece a estrutura e o funcionamento do Conselho Tutelar em Içara, é a Lei Municipal 4.337/2019, posteriormente alterada pela Lei Municipal 4.838/2023. A estrutura e o funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como, do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, foram regulamentados pela Lei Municipal 4.387/2019, alterada pela Lei Municipal 4.408/2019 e o Edital n. 01/2023 do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente abriu inscrições para o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar, previsto para o mês de outubro de 2023 (IÇARA, 2019a, 2019b).

Com relação às Medidas Socioeducativas de Meio Aberto (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade), cabe ressaltar que aquelas aplicadas na Comarca de Içara a adolescentes residentes na Comarca, devem ser cumpridas no âmbito do Poder Executivo – em razão da municipalização do atendimento

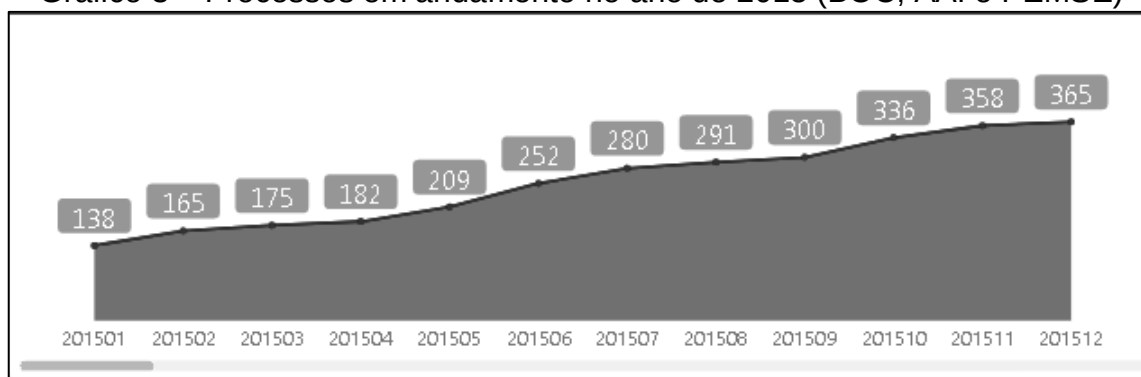
socioeducativo previsto pela Lei do SINASE – no município de residência do socioeducando.

Em relação ao acervo da Comarca das ações que possam resultar na aplicação de medidas socioeducativas e daquelas que são instauradas para acompanhar o cumprimento das referidas medidas, cabe ressaltar que embora o período da presente pesquisa compreenda os anos de 2014 a 2021, os registros estatísticos disponíveis junto ao Sistema *Business Intelligence* - BI, utilizado pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, iniciam no ano de 2015, de modo que serão utilizados tais dados a título informativo e posteriormente serão analisados os dados a partir do ano de 2014, obtidos por meio do levantamento realizado junto ao Sistema de Automação da Justiça (SAJ), programa utilizado pelo Poder Judiciário Catarinense antes da implantação do Processo Eletrônico (Eproc) e da utilização do BI, e do próprio Eproc.

Os gráficos abaixo demonstram a evolução anual do acervo de processos da 1ª Vara Cível da Comarca de Içara, considerando-se na estimativa tanto os procedimentos de boletim de ocorrência circunstanciada (BOC), quanto os de apuração de ato infracional (AAI) e os de execução de medida socioeducativa (PEMSE), entre os anos de 2015 (ano a partir do qual os dados foram disponibilizados no Sistema BI) e 2021.

Salienta-se que caso se considere cada tipo de procedimento em separado, a estatística aponta que em janeiro de 2015 havia em andamento 42 boletins de ocorrência circunstanciada (BOC), 59 apurações de ato infracional (AAI) e 37 processos de execução de medida socioeducativa (PEMSE), sendo que em dezembro do mesmo ano, eram 164 BOC, 107 AAI e 94 PEMSE em andamento.

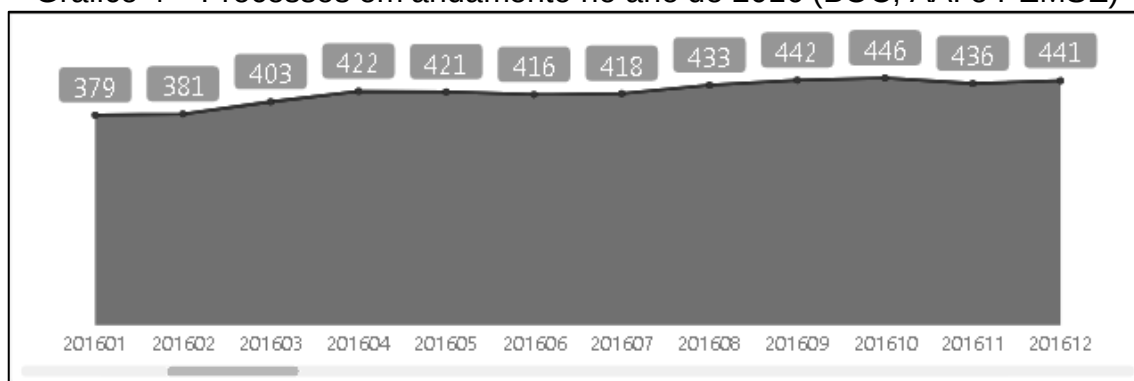
Gráfico 3 – Processos em andamento no ano de 2015 (BOC, AAI e PEMSE)



Fonte: Business Intelligence (2021).

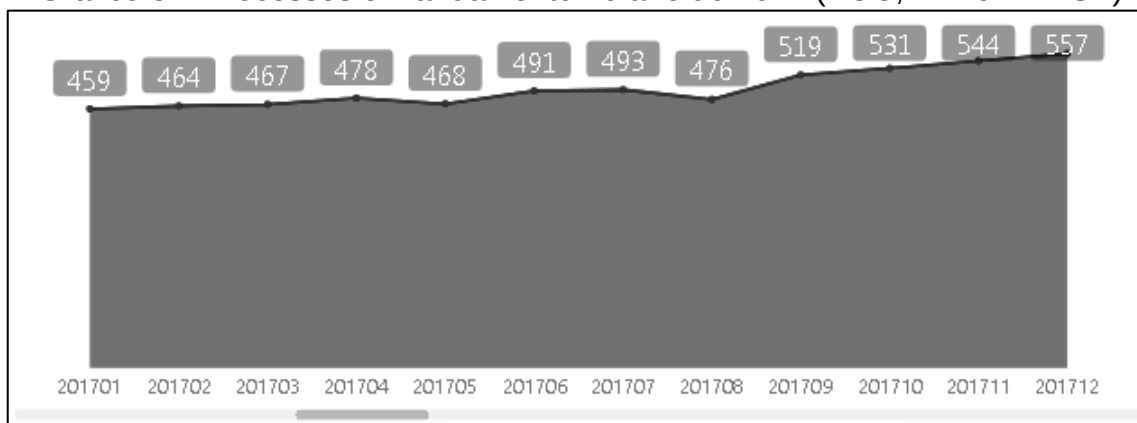
O ano seguinte iniciou com 171 BOC, 112 AAI e 96 PEMSE e encerrou com 170 BOC, 126 AAI e 145 PEMSE. Em 2017 o número de BOC em janeiro era 176 e em dezembro, 189; enquanto os AAI eram 136 em janeiro e 163 em dezembro e os PEMSE passaram de 147 em janeiro para 205 em dezembro daquele ano.

Gráfico 4 – Processos em andamento no ano de 2016 (BOC, AAI e PEMSE)



Fonte: Business Intelligence (2021).

Gráfico 5 – Processos em andamento no ano de 2017 (BOC, AAI e PEMSE)



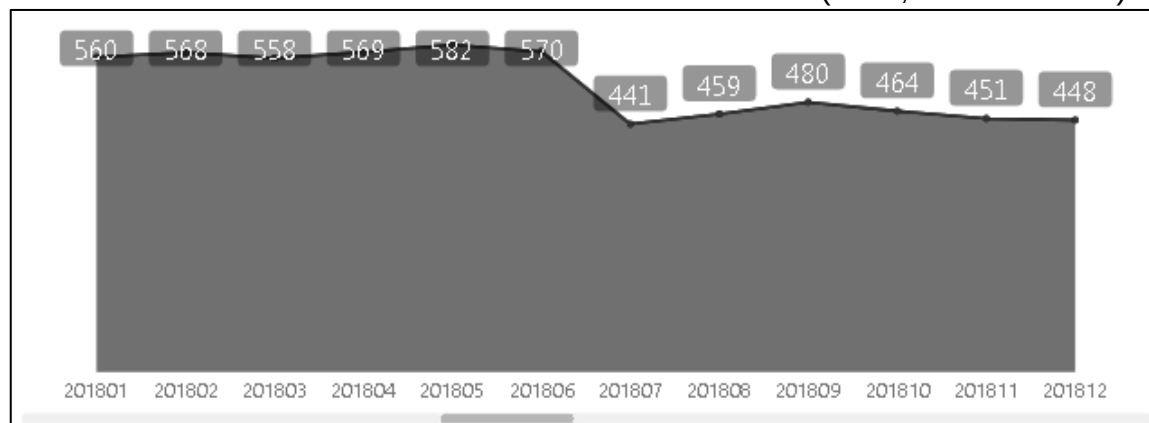
Fonte: Business Intelligence (2021).

Nos três anos seguintes se verificou uma diminuição no número de processos em andamento dos três procedimentos visto que em 2018, havia 195 BOC em andamento em janeiro e 139 em dezembro; 166 AAI em janeiro e 152, em dezembro e 199 PEMSE em janeiro e 157, em dezembro.

Já em 2019, a relação entre o número de procedimentos em andamento no primeiro e no último mês do ano quanto aos BOC era de 152 e 136; quanto aos AAI era de 156 e 142 e no que diz respeito aos PEMSE, eram 167 procedimentos em janeiro e 127, em dezembro daquele ano. E em 2020, os BOC em andamento eram 146 em janeiro e 156 em dezembro, enquanto os AAI eram 144 e 130 em janeiro e

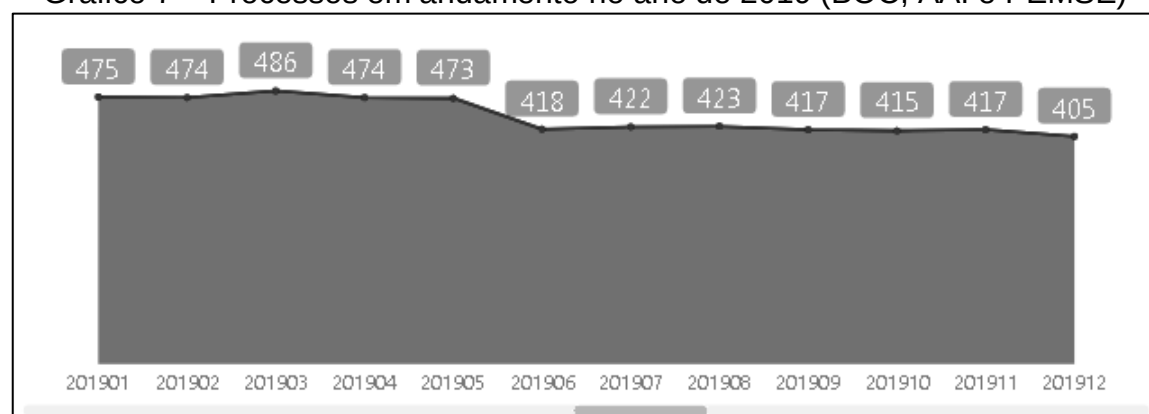
dezembro, respectivamente, e os PEMSE, eram 131 em janeiro e caíram para 88 em dezembro daquele ano.

Gráfico 6 – Processos em andamento no ano de 2018 (BOC, AAI e PEMSE)



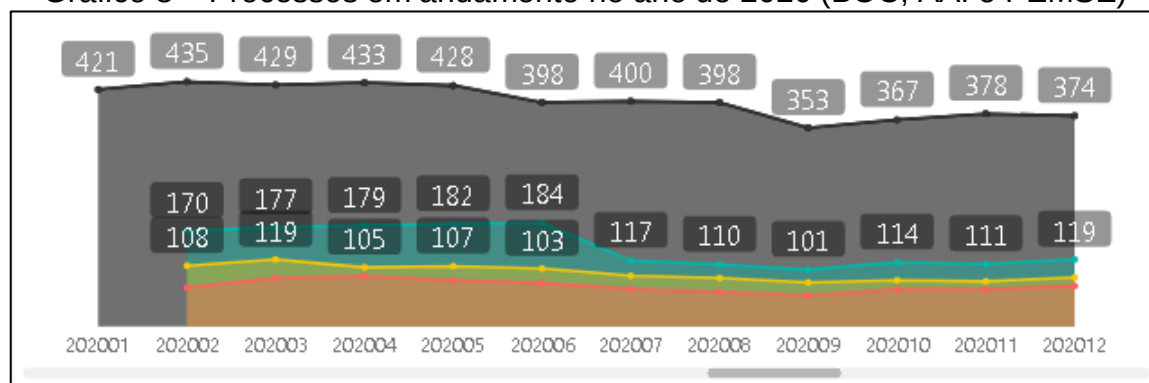
Fonte: Business Intelligence (2021).

Gráfico 7 – Processos em andamento no ano de 2019 (BOC, AAI e PEMSE)



Fonte: Business Intelligence (2021).

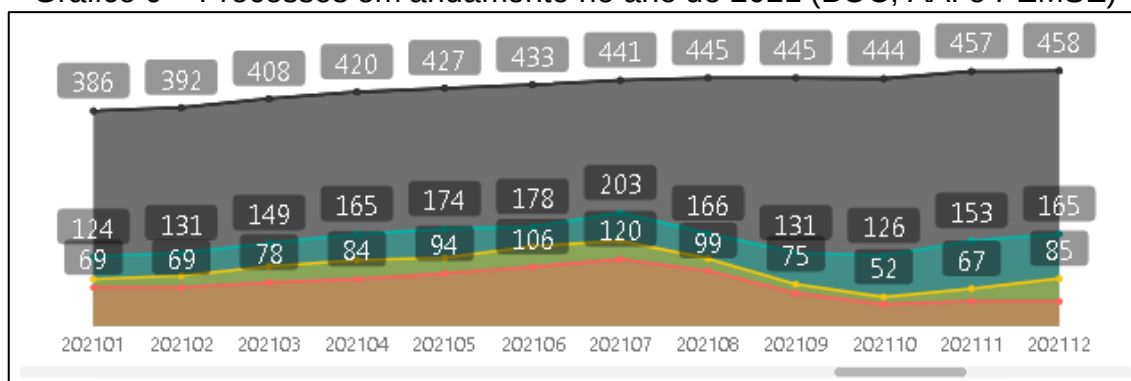
Gráfico 8 – Processos em andamento no ano de 2020 (BOC, AAI e PEMSE)



Fonte: Business Intelligence (2021).

Em 2021, entretanto, os BOC eram 165 em janeiro e 193 em dezembro, os AAI eram 134 em janeiro e em dezembro 147, e os PEMSE passaram de 87 em janeiro, para 118 em dezembro.

Gráfico 9 – Processos em andamento no ano de 2021 (BOC, AAI e PEMSE)

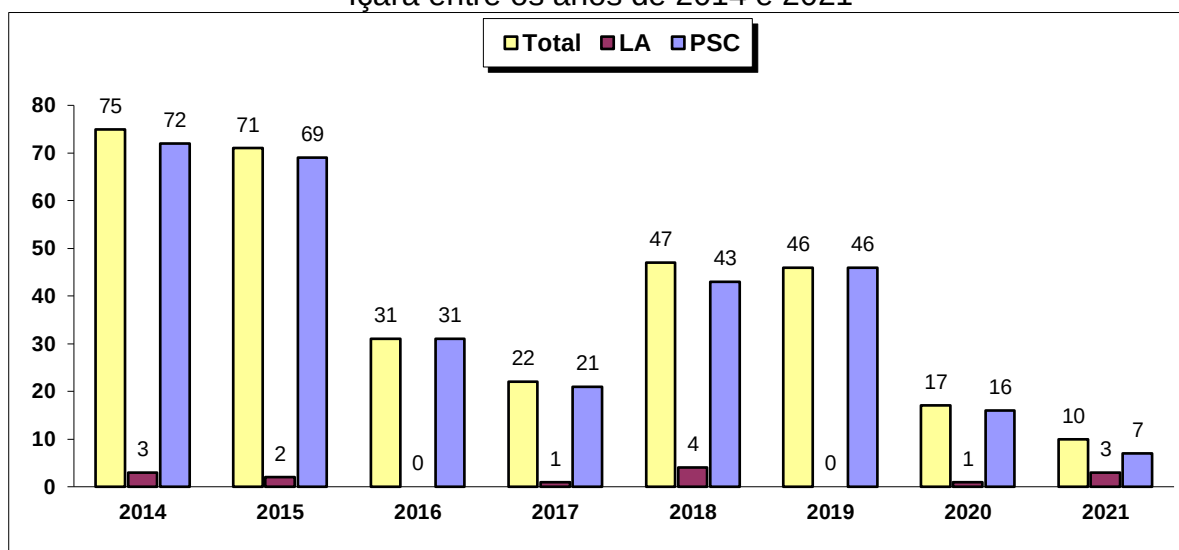


Fonte: Business Intelligence (2021).

Ressalta-se que os dois últimos gráficos apontam outros dados, além do número de processos em andamento nos períodos indicados, razão pela qual se esclarece que tais dados se referem aos processos que à época se encontravam conclusos para despacho, decisão ou sentença, bem como, o período de tempo pelo qual os processos estavam conclusos, dados que, entretanto, são irrelevantes para o objeto do presente estudo e por essa razão não serão analisados.

No período ao qual se refere o presente estudo, entre os anos de 2014 e 2021, foram aplicadas na Comarca de Içara, um total de 319 medidas socioeducativas, entre aquelas de liberdade assistida ou de prestação de serviços à comunidade. Dessas, foram aplicadas 14 medidas de liberdade assistida e 305 medidas de prestação de serviços à comunidade, assim distribuídas durante o período pesquisado: em 2014 foram aplicadas 3 LA e 72 PSC; em 2015, 2 LA e 69 PSC; em 2016 foram aplicadas apenas medidas de PSC, no total de 31 medidas; em 2017, 1 LA e 21 PSC; enquanto no ano de 2018, foi verificada a aplicação de 4 LA e 43 PSC; no ano seguinte, 2019, houve a aplicação de 46 PSC, sem que tivessem sido aplicadas quaisquer medidas de liberdade assistida. Em 2020 foi aplicada 1 LA e 16 PSC. Por fim, no ano de 2021, foram aplicadas 3 LA e 7 PSC.

Gráfico 10 – Medidas Socioeducativas de Meio Aberto aplicadas na Comarca de Içara entre os anos de 2014 e 2021



Fonte: elaborado pela autora (2023).

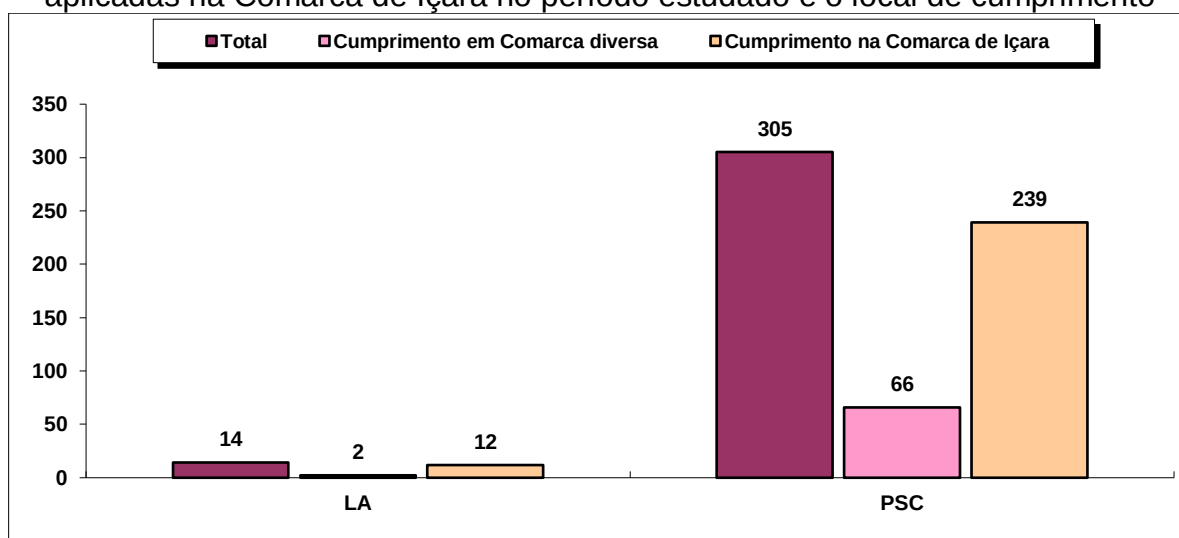
No que tange à visível queda no número de medidas aplicadas no ano de 2021 em relação aos três anos anteriores, cabe salientar que em razão da Pandemia de Covid-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em março de 2020 (OPAS, 2023), tanto o Poder Judiciário quanto o Ministério Público passaram longo período sem realizar atendimentos presenciais, período em que não foram realizadas audiências de apresentação dos adolescentes junto ao Ministério Público ou perante o Juízo.

Além disso, diante da recomendação da OMS à época, visando o distanciamento social a fim de evitar ao máximo a propagação do vírus, do mesmo modo, as equipes dos CREAS dos municípios permaneceram sem efetuar os atendimentos presenciais aos adolescentes e, consequentemente, sem elaborar os respectivos PIA, tendo ocorrido ainda, a suspensão do cumprimento das medidas socioeducativas que já se encontravam nos respectivos equipamentos.

Ressalta-se que em atenção ao artigo 147, § 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente, segundo o qual “[...] A execução das medidas poderá ser delegada à autoridade competente da residência dos pais ou responsável, ou do local onde sediar-se a entidade que abrigar a criança ou adolescente [...]” (BRASIL, 1990b), parte das Medidas Socioeducativas de Meio Aberto aplicadas na Comarca de Içara no período estudado, foram remetidas para outras Comarcas, nas quais os adolescentes que praticaram os atos infracionais já residiam, ou passaram a residir, a fim de que os mesmos pudessem cumprir as medidas sob a supervisão do Juízo competente, de

acordo com o dispositivo mencionado acima. Assim, do total de Medidas Socioeducativas de Meio Aberto aplicadas entre 2014 e 2021 na Comarca de Içara, sendo 14 de liberdade assistida (LA) e 305 de prestação de serviços à comunidade (PSC), 2 medidas de LA e 66 de PSC, foram remetidas para cumprimento em outras Comarcas e em virtude dessa remessa, passaremos a tratar apenas das medidas que permaneceram na Comarca de Içara, a fim de que fossem cumpridas em um dos dois municípios que a integram.

Gráfico 11 – Relação entre o total de Medidas Socioeducativas de Meio Aberto aplicadas na Comarca de Içara no período estudado e o local de cumprimento



Fonte: elaborado pela autora (2023).

Nos dois próximos tópicos, serão especificadas quantas dessas medidas aplicadas entre os anos de 2014 e 2021 na Comarca de Içara e que permaneceram na Comarca a fim de serem cumpridas em um dos municípios que a compõem, 12 LA e 239 PSC, foram encaminhadas para o Município de Içara e quantas para o Município de Balneário Rincão, ressaltando-se que embora ambos os CREAS tenham permitido à autora o acesso aos relatórios de acompanhamento das medidas em cumprimento, já cumpridas ou extintas, fez-se a opção de efetuar a consulta relativa aos resultados do cumprimento das referidas medidas por meio dos Sistemas SAJ e Eproc, uma vez que os relatórios encaminhados pelos CREAS ao Poder Judiciário são juntados aos processos aos quais se referem, o que permite verificar as circunstâncias ocorridas com cada medida aplicada. Cabe esclarecer que a opção aqui mencionada foi feita a fim de otimizar o levantamento dos dados relativos às medidas, porquanto nos CREAS, encontram-se também medidas que são cumpridas em Içara ou Balneário

Rincão em razão do domicílio dos socioeducandos, mas que foram aplicadas em outras Comarcas, e não na Comarca de Içara.

Além disso, serão apresentados os Planos Municipais de Atendimento Socioeducativo de Balneário Rincão e de Içara, a fim de analisar o modo como os referidos planos foram implementados nos dois municípios e verificar se o cumprimento das Medidas Socioeducativas de Meio Aberto aplicadas na Comarca de Içara atende às exigências dos respectivos Planos Municipais de Atendimento Socioeducativo e, sobretudo, se estão em consonância com as determinações contidas na Lei do SINASE, de modo a viabilizar que sejam atingidos os objetivos das medidas socioeducativas aplicadas aos adolescentes em razão da prática de atos infracionais.

5.2 O PLANO DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DO MUNICÍPIO DE IÇARA E SUA APLICAÇÃO NAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO

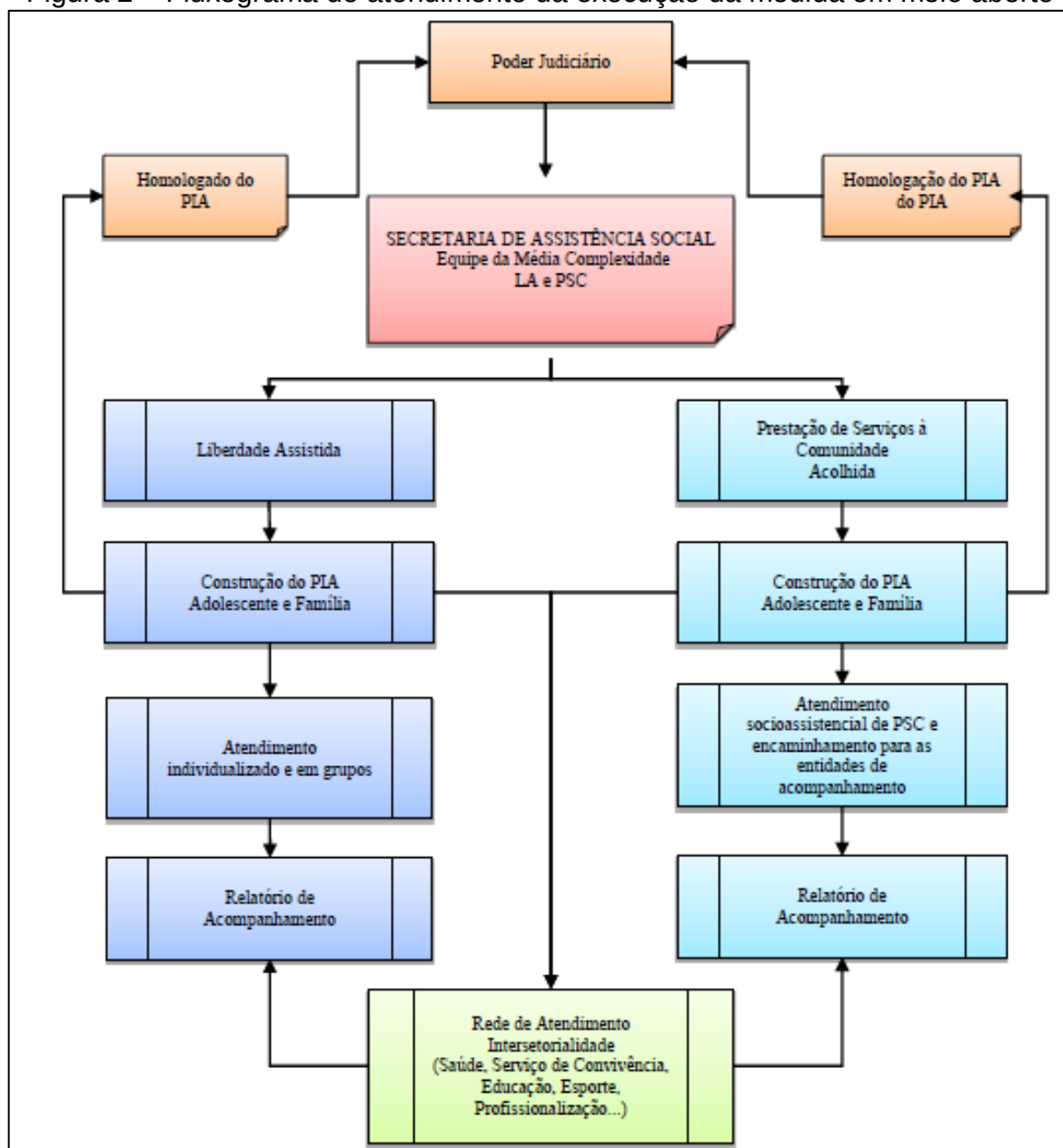
De acordo com o Plano de Atendimento Socioeducativo de Içara, o órgão gestor do referido plano é a Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação, Trabalho e Renda.

Por ocasião da elaboração do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo que contou com uma equipe intersetorial para tal finalidade, foi realizado o levantamento acerca do diagnóstico existente na oportunidade com relação às medidas socioeducativas, considerando-se os diversos atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, de modo que foram demonstradas as ações da Polícia Civil no atendimento das ocorrências relativas à prática de atos infracionais, do Ministério Público quanto à aplicação de medidas socioeducativas, do Poder Judiciário no que diz respeito à homologação dessas medidas e à aplicação de medidas como forma de suspensão ou extinção do processo ou ainda após o devido processo legal, bem como, a atuação do CREAS, equipamento da assistência social que coordena o cumprimento das medidas primando pela atuação intersetorial da rede de proteção de crianças e adolescentes.

A fim de concretizar as ações da rede de proteção de forma articulada, o plano de ação previsto no Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo de Içara determinou o estabelecimento de fluxos e protocolos de atendimento dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, tendo sido apresentados

no referido plano, dois fluxogramas. Um intitulado como Sistema Judiciário de Medidas Socioeducativas e outro que se refere especificamente ao atendimento do adolescente por ocasião da execução da Medida Socioeducativa de Meio Aberto (IÇARA, 2014), conforme a figura que segue.

Figura 2 – Fluxograma do atendimento da execução da medida em meio aberto



Fonte: Içara (2016).

Quanto aos objetivos traçados no Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo de Içara, cabe transcrever o objetivo geral consistente em “[...] Qualificar o atendimento ao adolescente em medida socioeducativa por meio do

trabalho intersetorial com o compromisso de executar atividades que promovam a inclusão social visando a redução do ato infracional no município de Içara/SC [...]” (IÇARA, 2014, p. 81). Já os objetivos específicos, previstos para os dez anos de vigência do plano em questão, tem por finalidade de modo geral, garantir a existência de equipe técnica exclusiva e devidamente qualificada para o atendimento socioeducativo dos adolescentes, além da capacitação continuada para todos os profissionais que atuem na área, ainda que de forma indireta, a fim de promover o atendimento e a defesa dos direitos dos adolescentes que se encontrem em Cumprimento de Medida Socioeducativa em Meio Aberto (IÇARA, 2014).

No que tange especificamente aos socioeducandos, os objetivos do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo de Içara expressam a pretensão de lhes assegurar o acesso aos seus direitos individuais e sociais por meio de ações articuladas das políticas intersetoriais, envolvendo as famílias dos socioeducandos no processo de execução da medida socioeducativa a fim de fortalecer os vínculos do adolescente com a família e a comunidade, ampliando os espaços de inclusão social dos referidos adolescentes, inclusive com a inserção dos mesmos no mercado de trabalho e visando a consequente redução da prática de atos infracionais no município.

Entre os resultados esperados, elencados no item 9 do plano em análise, destacamos os de “[...] Redução da incidência e reincidência de ato infracional cometido por adolescentes, com ações preventivas articuladas com o Sistema de Garantia de Direitos; Efetividade do trabalho intersetorial, garantindo a corresponsabilidade [...]” e ainda, o resultado de “[...] Cumprimento das medidas de acordo com o que preconiza o ECA, superando o caráter punitivo das medidas; [...]” (IÇARA, 2014, p. 83). O plano prevê ainda, a sua avaliação quadrimestral, a ser realizada pelo seu órgão gestor, o CREAS, mediante reuniões com as demais políticas setoriais envolvidas e com a realização de grupos focais com os socioeducandos e as respectivas famílias.

Entre as ações de Assistência Social elencadas no Plano de Atendimento Socioeducativo de Içara, destaca-se a que garante equipe técnica exclusiva para o Serviço de Proteção Especial de Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Meio Aberto, cuja responsabilidade é atribuída pelo plano à Secretaria de Assistência Social. Além disso, os adolescentes e suas famílias deverão ser incluídos pelos CRAS no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos,

sendo que de acordo com o plano em análise, as famílias serão cadastradas no Cadastro Único para que sejam incluídas nos programas sociais.

Com relação à saúde, o plano determina que seja efetuado um levantamento dos serviços prestados pelo município a fim de que o adolescente seja atendido por esses serviços, atualizando-se o calendário vacinal do socioeducando e da família, sendo que o primeiro deverá ser incluído em ações de planejamento familiar e de prevenção da gravidez na adolescência. Quanto às ações referentes à educação, o plano define que os adolescentes devem ser incluídos nas unidades escolares, bem como inseridos no mercado de trabalho por meio do Programa Jovem Aprendiz e que caberá à Secretaria de Educação e à equipe de Proteção Social Especial de Média Complexidade, realizar a capacitação e formação continuada aos professores e à equipe pedagógica a fim de que possuam conhecimento sobre o funcionamento das Medidas Socioeducativas.

Outras ações intersetoriais são previstas com o intuito de encaminhar os adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas de Meio Aberto para a prática de atividades esportivas, culturais e ambientais, sob a responsabilidade da Fundação Municipal de Esportes (FME), da Fundação Cultural (FC) e da Fundação Ambiental de Içara (FUNDAI) e por fim, visando concretizar o cofinanciamento das ações necessárias à execução das medidas socioeducativas, o plano determinou que a partir do Plano Plurianual (PPA) de 2018 houvesse a previsão de verbas destinadas às políticas intersetoriais envolvidas no atendimento socioeducativo, além de percentual do FIA a ser utilizado na execução dessas ações de atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

O órgão gestor do Plano de Atendimento Socioeducativo do Município de Içara é também o equipamento em que as medidas socioeducativas são efetivamente cumpridas, o CREAS, que em Içara, fica localizado na Rua Coronel Marcos Rovaris, próximo à esquina com a Rua Sete de Setembro, sendo o telefone para contato, o número (48) 3431 3572.

Foi realizada a visita ao local no dia 08/03/2023, às 08h:30min, ocasião em que o atendimento foi prestado pela advogada que faz parte da equipe desde outubro de 2022 e que atualmente é a pessoa responsável pelo Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). O CREAS possui equipe de referência, entretanto, houve recentes alterações na sua composição, uma vez que

tanto a advogada anterior, quanto a pedagoga que integravam a equipe até meados do mês de dezembro de 2022, retornaram às suas antigas funções, razão pela qual a advogada que permaneceu no equipamento passou a desempenhar as ações referentes ao serviço de proteção supracitado. Em algumas ocasiões, a assistente social que há cerca de um mês passou a integrar a equipe do CREAS, auxilia com o serviço relativo ao cumprimento das medidas socioeducativas, haja vista que já trabalhou com esse serviço em um CREAS de outro município.

Na oportunidade, foram formuladas as seguintes questões:

1. A equipe conhece e segue as orientações do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo?
2. Quais são as entidades cadastradas junto ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) com o intuito de receberem os adolescentes por ocasião do cumprimento das medidas socioeducativas?
3. A equipe informa os dados necessários acerca do cumprimento das medidas junto ao Sistema de Informação para a Infância e Adolescência, módulo para Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SIPIA-SINASE)?
4. Foi tomada alguma providência a fim de elaborar um novo Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo ou reformular o plano existente, uma vez que a sua vigência se encerra no fim do corrente ano?
5. Alguma vez foi realizada a avaliação da implementação do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo desde o início da sua vigência em 2014? Em caso positivo, quando foi efetuada a última avaliação e quais os atores do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes participaram da mencionada avaliação?
6. Existe algum percentual do Fundo para a Infância e Adolescência (FIA) do município que o CMDCA tenha destinado ao Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)? Em caso positivo, qual é esse percentual e como vem sendo aplicado?
7. Durante o cumprimento das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto os Adolescentes são referenciados no CRAS?

As perguntas formuladas foram respondidas no sentido de que a equipe de referência, considerando sua atual composição, não possui conhecimento do teor do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, tendo em vista que a alteração dos

membros da equipe é bastante recente e que por essa razão, as disposições do plano em questão não são observadas por ocasião do cumprimento das medidas socioeducativas, muito embora a equipe esteja atenta às determinações contidas na Lei 12.594/2012, que instituiu o SINASE.

De igual modo, não possuem conhecimento acerca do efetivo cadastro das entidades assistenciais junto ao CMDCA, porquanto a equipe dispõe de uma lista de locais para os quais os adolescentes eram encaminhados pelos profissionais que não fazem mais parte da equipe, a fim de dar cumprimento às medidas socioeducativas aplicadas aos mesmos. Foi informado ainda, que a profissional que atualmente realiza o Serviço de Proteção aos Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa buscou entrar em contato com os locais que constam na lista ora mencionada, ou por telefone, ou mesmo pessoalmente, sendo que a maioria das tentativas de contato foram inexitasas, de maneira que os encaminhamentos no presente momento estão sendo feitos a quatro locais: Casa de Repouso Tia Lúcia, Casa de Repouso Coração de Jesus, Horto Municipal e Escola de Educação Básica Prof. Salete Scotti dos Santos.

Quanto à prestação de informações relativas às medidas socioeducativas cumpridas ou em cumprimento, junto ao SIPIA-SINASE, foi informado que a equipe não possui acesso a tal sistema, pois embora já tenha solicitado a disponibilização de senha para tanto, não obteve resposta. Contudo, as informações e ocorrências referentes ao cumprimento das medidas socioeducativas, são devidamente incluídas no sistema informatizado utilizado pelo município.

No que tange aos quatro últimos questionamentos, foi informado que não houve menção acerca da necessidade de reformulação do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo ou da elaboração de um novo plano e que também não foi realizada nenhuma avaliação da implementação do plano depois que a equipe passou a ter a atual formação, não se sabendo informar se em algum momento houve avaliação com a equipe anterior. Informou-se, ainda, que os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas não são referenciados no CRAS e que se desconhece eventual percentual de verbas do FIA que tenha sido eventualmente destinado para o Serviço de Proteção aos adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa pelo CMDCA, muito embora o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo de Içara tenha previsto a necessidade de que a partir do ano de 2018, o Plano Plurianual (PPA) do município destinasse percentual da receita ao FIA para tal finalidade.

Acerca da destinação dos recursos do FIA, cabe salientar que a Resolução 07, de 01/07/2021 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Içara, trata do plano de ação e de aplicação de tais recursos pelo CMDCA para o ano de 2021, sendo que a primeira ação descrita na mencionada resolução, consiste em “[...] Incentivar e financiar a execução de projetos e programas na área da infância e adolescência do Município de Içara/SC [...]” (CMDCA, 2021). Contudo, o detalhamento da ação, não menciona providências a serem tomadas especificamente em relação ao Serviço de Proteção aos Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa.

Quanto às medidas aplicadas pelo sistema de Justiça entre os anos de 2014 e 2021, não há registro informatizado das mesmas no CREAS, porquanto o sistema de informatização do município passou a ser utilizado para tal finalidade no ano de 2021 e, tendo sido franqueado o acesso às fichas dos adolescentes, verificou-se a extinção de diversas medidas tanto pelo seu efetivo cumprimento quanto pela ocorrência da prescrição.

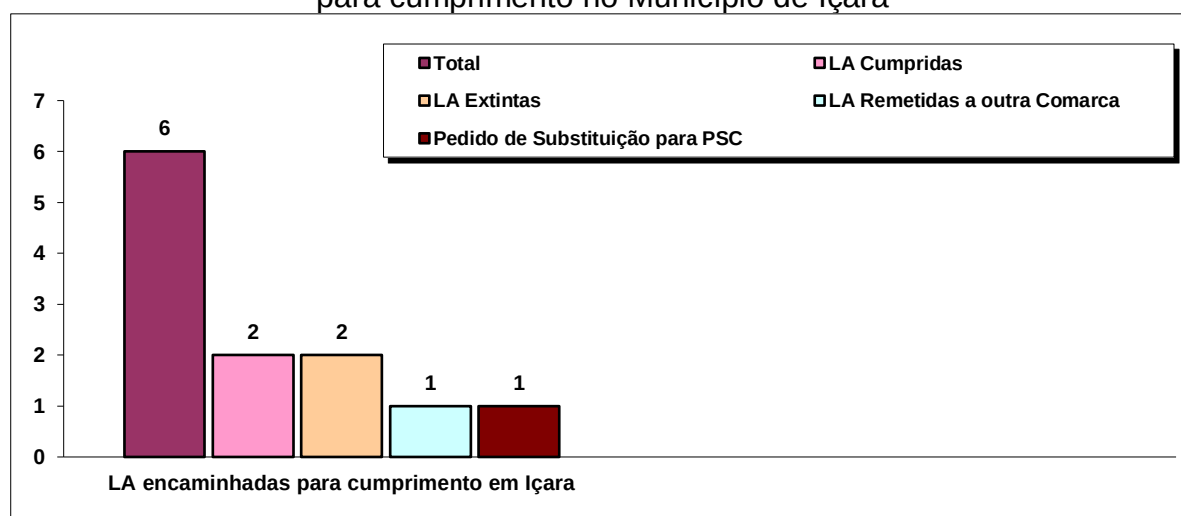
Entretanto, como já esclarecido acima, a consulta às medidas aplicadas com o intuito de averiguar o resultado do cumprimento das mesmas foi realizada por meio dos Sistemas SAJ e Eproc, a fim de que a consulta não resultasse em eventual inclusão de medida aplicada em outra Comarca que estivesse sendo cumprida na Comarca de Içara por conta do domicílio do adolescente. Desse modo, foi possível verificar quantas das Medidas Socioeducativas de Meio Aberto aplicadas na Comarca de Içara durante os anos de 2014 e 2021 tiveram seu cumprimento acompanhado pelo município sede e também, as situações ocorridas em cada processo de execução de medida, cujo cumprimento tenha se dado ou ao menos iniciado, sob o acompanhamento do CREAS de Içara, de maneira que se obteve êxito em identificar se os processos de execução de medida já extintos tiveram como causa de extinção o efetivo cumprimento das medidas socioeducativas, ou outras causas que independem do cumprimento da liberdade assistida ou da prestação de serviços à comunidade.

O levantamento de dados junto aos Sistemas SAJ e Eproc demonstra que das 319 Medidas Socioeducativas de Meio Aberto aplicadas na Comarca de Içara entre os anos de 2014 e 2021, 14 eram de liberdade assistida e 305, de prestação de serviços à comunidade. Dessas, de acordo com a previsão do artigo 147, § 2º, do ECA no sentido de que o cumprimento das medidas deva ocorrer no local em que se

encontre o adolescente – esteja na companhia dos pais ou mesmo abrigado –, observou-se que foram encaminhadas para cumprimento em outras Comarcas, 68 medidas socioeducativas, sendo 66 de prestação de serviço à comunidade e 2 de liberdade assistida. As demais medidas aplicadas no mesmo período foram encaminhadas para cumprimento nos CREAS da Comarca de Içara, sendo que para o município sede, foram encaminhadas 6 medidas de liberdade assistida (LA) e 155 medidas de prestação de serviços à comunidade (PSC).

Das 6 LA, 2 foram extintas pelo cumprimento da medida, tendo sido informado pelo CREAS em um dos casos que o adolescente foi inserido no mercado de trabalho e constituiu família, e no outro, a adolescente foi atendida e encaminhada às demais políticas setoriais, assim como os seus familiares, conforme as demandas que surgiram no curso do acompanhamento da medida. Uma medida foi extinta porque o socioeducando atingiu 21 anos de idade e houve ainda, uma extinção em razão do reconhecimento da prescrição. Quanto às outras 2 medidas de LA, verificou-se que uma foi remetida a outro Juízo no qual já havia um PEMSE, a fim de que as medidas fossem unificadas, sendo que no sexto processo, o CREAS requereu a substituição da medida (LA) por uma de PSC por não contar com equipe técnica suficiente para tal acompanhamento, tendo o Ministério Público concordado com a substituição requerida.

Gráfico 12 – Análise da situação das medidas de liberdade assistida encaminhadas para cumprimento no Município de Içara



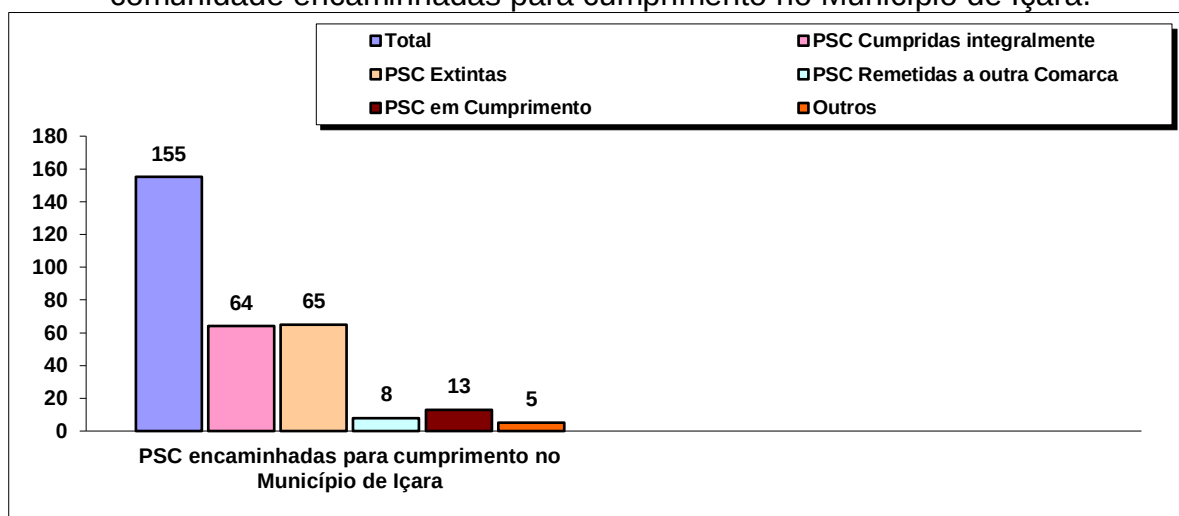
Fonte: elaborado pela autora (2023).

Quanto às medidas de PSC, 155 foram encaminhadas para serem cumpridas no Município de Içara, tendo o CREAS apresentado relatório ao Poder Judiciário informando o cumprimento integral de 64 dessas medidas, embora em 3 delas, o fundamento para a extinção tenha sido o fato de o adolescente ter atingido 21 anos de idade. Ainda foram extintas porque o socioeducando atingiu 21 anos, outras 27 medidas. O reconhecimento da prescrição foi a razão da extinção em 29 medidas, enquanto 2 medidas foram extintas porque o adolescente foi a óbito e 2, por conta da aplicação do Princípio da Insignificância. Outras 5 medidas foram extintas porque o socioeducando já respondia a processo crime, considerando-se que o cumprimento da medida seria inócuo, uma vez que não teria mais o caráter socializador pretendido.

Em 2 situações as guias de execução das medidas socioeducativas não chegaram a ser emitidas, haja vista que na ocasião em que seriam emitidas, os adolescentes já contavam com 21 anos de idade ou mais. Houve ainda 8 medidas socioeducativas que foram remetidas a outras Comarcas porque os adolescentes que residiam em Içara na oportunidade da aplicação das medidas, passaram a residir ou se encontravam internados em outras Comarcas e em 3 outros casos, as guias de execução das medidas foram expedidas, não se localizando contudo, os respectivos Processos de Execução de Medida, o que, embora não esteja certificado nos autos, pode ser atribuído ao fato de que o sistema Eproc não permite o cadastro de um novo PEMSE, caso o adolescente já possua um processo dessa natureza, hipótese em que eventuais guias expedidas após a autuação do primeiro PEMSE, devem ser remetidas ao Juízo da execução para a devida unificação das medidas.

Das medidas cuja aplicação se deu no período pesquisado, entre 2014 e 2021, e que foram encaminhadas para cumprimento ao CREAS de Içara, restam em cumprimento 13 medidas, das quais, 2 aguardam a realização de audiência de justificação, 1 aguarda a homologação do PIA, além de 8 procedimentos nos quais foram noticiadas as emissões de novas guias e que por essa razão, aguardam a unificação de medidas. Nas outras duas medidas, foi noticiado o não comparecimento do adolescente ao equipamento competente, cabendo esclarecer com relação a essas, que uma se encontrava com vista ao Ministério Público para manifestação na oportunidade em que foi efetuado o levantamento dos dados e na outra, há pedido de reconhecimento da prescrição formulado tanto pelo Ministério Público, quanto pela defesa.

Gráfico 13 – Análise da situação das medidas de prestação de serviço à comunidade encaminhadas para cumprimento no Município de Içara.



Fonte: elaborado pela autora (2023).

O CREAS possui espaço físico adequado, em área central da cidade, de fácil acesso, contando com o espaço da recepção e salas para atendimentos individualizados e elaboração do PIA, como se denota das imagens que seguem:

Figura 3 – Fachada do CREAS de Içara



Fonte: acervo pessoal da autora (2023).

A próxima imagem demonstra, além da recepção, o início do corredor que dá acesso às demais salas do local.

Figura 4 – Recepção do CREAS de Içara



Fonte: acervo pessoal da autora (2023).

Por fim, a imagem da sala utilizada para o atendimento inicial dos adolescentes que comparecem ao equipamento para cumprirem as medidas socioeducativas que lhe são aplicadas e onde são elaborados os PIA dos adolescentes.

Figura 5 – Sala de atendimento no CREAS de Içara



Fonte: acervo pessoal da autora (2023).

Durante a visita efetuada, verificou-se que pelo fato de a mesma equipe ser responsável também pelos outros serviços prestados pelo CREAS, apenas parte da equipe trabalha com o serviço referente ao cumprimento das medidas socioeducativas e que as alterações na equipe de referência podem ter ocasionado a descontinuidade do serviço, resultando em prejuízos que podem ser inclusive de ordem financeira, já que o cofinanciamento da União para os demais entes federados no que tange ao SUAS, é condicionado à prestação de informações acerca dos serviços realizados.

Entretanto, cabe ressaltar que a pessoa que atualmente acompanha o cumprimento das medidas vem buscando conhecimento acerca do tema e demonstra entendimento no que diz respeito aos objetivos do cumprimento das medidas socioeducativas, sobretudo quanto às perspectivas de mudança da realidade em que se encontram os adolescentes por meio de novos planos e realizações, encaminhando-os às outras políticas setoriais a depender da necessidade de cada um, com o intuito de concretizar os direitos fundamentais dos mesmos.

O relato de um dos atendimentos realizados, inclusive, chamou a atenção. A pessoa que compareceu ao CREAS a fim de cumprir a medida socioeducativa de PSC, já havia atingido a maioridade. Tratava-se de uma jovem de 19 anos que relatou gostar muito de leitura e ter interesse em retomar os estudos, apesar de ter certa dificuldade de concentração. Diante do relato, a pessoa responsável pela elaboração do PIA informou ter encaminhado a jovem para realizar o cumprimento da medida de PSC na biblioteca da Escola de Educação Básica Prof. Salete Scotti dos Santos, além de tê-la encaminhado para atendimento na Secretaria de Saúde, a fim de que pudesse se consultar com um neurologista para investigar e eventualmente tratar a dificuldade de concentração informada pela jovem à equipe.

5.3 O PLANO DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DO MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO RINCÃO E SUA APLICAÇÃO NAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO

A responsabilidade pela gestão do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo de Balneário Rincão é atribuída à Secretaria Municipal de Assistência Social e já na introdução do documento se deixa claro que se pretende que o plano:

[...] sirva de guia e instrumento de trabalho para todos(as) aqueles(as) responsáveis pelo atendimento socioeducativo, na direção de compreender

que o ato infracional praticado por adolescentes não é incorporado como inerente à sua identidade, mas visto como uma circunstância de vida que pode ser modificada (BALNEÁRIO RINCÃO, 2014, p. 3).

O objetivo geral do plano se volta à prevenção da prática infracional, visando reduzir a incidência e a reincidência de tal prática e para tanto, os objetivos específicos consistem em implementar o SIMASE cuja atuação seja garantida por uma equipe qualificada, multiprofissional e suficiente, além de oferecer constante capacitação a todos os envolvidos na rede de atendimento de crianças e adolescentes acerca das medidas socioeducativas, promovendo e garantindo o acesso dos adolescentes que se encontrem em cumprimento de medidas, o acesso às políticas públicas relativas aos seus direitos individuais e sociais.

O plano enfatiza a metodologia utilizada para a sua elaboração, mediante a contratação pelo CMDCA da Escola de Gestão Pública Municipal (EGEM), que orientou e auxiliou a equipe técnica da Secretaria de Assistência Social na formulação do plano que contou também, com ampla participação popular, visto que foram realizadas reuniões da Comissão Intersetorial formada por atores do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, bem como, por entidades da sociedade civil, e representantes das políticas públicas setoriais, envolvidas no atendimento socioeducativo do Sistema Municipal criado para tal finalidade, o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo (SIMASE).

Considerando que a própria política de assistência social do Município de Balneário Rincão recém-instalado, estava sendo estruturada, a análise situacional relativa ao Atendimento Socioeducativo dava conta de que naquele momento, o cumprimento de Medidas Socioeducativas de adolescentes radicados no município ainda era acompanhado pelo CREAS de Içara, em razão de Termo de Cooperação Técnica firmado entre os dois municípios, de modo que a partir desse momento, foi iniciada a transferência dos adolescentes que se encontravam em cumprimento de Medidas Socioeducativas de Meio Aberto sob o acompanhamento do CREAS de Içara, para a supervisão e acompanhamento pelo Município de Balneário Rincão.

A primeira das diretrizes do plano mencionada a qualidade do atendimento socioeducativo que deve ser garantida de acordo com os parâmetros do SINASE, sendo que as demais diretrizes definem que esse atendimento deve ser prestado por meio de uma rede humanizada, que promova o protagonismo e a autonomia dos adolescentes no cumprimento das medidas que lhes forem aplicadas, visando a

construção de um novo projeto de vida que seja concretizado através do Plano Individual de Atendimento (PIA). Além disso, as diretrizes estabelecem a aplicação de práticas restaurativas e a garantia de acesso dos adolescentes às políticas públicas capazes de tornar efetivos seus direitos sociais, tais como o direito à educação, à saúde, à formação para o trabalho, tudo por meio de ações articuladas da rede de atendimento socioeducativo e sob a fiscalização do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), a quem cabe o controle social da execução do plano em questão (BALNEÁRIO RINCÃO, 2014).

O plano destaca ainda os requisitos necessários para a prestação desse Serviço de Proteção, de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, bem como os objetivos pretendidos no sentido de prestar atendimento socioassistencial aos adolescentes durante o cumprimento das medidas socioeducativas, incluindo-os em outros serviços dessa natureza e auxiliando-os na construção de projetos de vida de modo a ressignificar seus atos e evitar a reincidência infracional e através dessas ações articuladas das diversas políticas setoriais desenvolver as habilidades e a autonomia do adolescente que lhe permitam o pleno exercício da cidadania após a efetiva inserção social, o que se pretende realizar com base no mesmo fluxograma apresentado no Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo de Içara e reproduzido no tópico anterior.

Há no referido plano a previsão da sua avaliação periódica, por meio de reuniões do órgão gestor com as políticas intersetoriais envolvidas e com grupos focais com os adolescentes e as famílias, bem como, através dos relatórios semestrais que permitem averiguar quais das ações específicas atribuídas a cada política setorial foi desenvolvida como previsto e a razão pela qual eventualmente não tenham sido desenvolvidas, aquelas cuja finalidade não tenha sido alcançada.

Por fim, com relação ao cofinanciamento, o plano estabelece que anualmente o CMDCA definirá o percentual do FIA que será utilizado nas medidas necessárias para a prestação do Serviço de Proteção aos Adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas, aí incluídas a estrutura necessária – de material e pessoal – e especialmente, a capacitação dos envolvidos.

No município de Balneário Rincão, a visita foi realizada no dia 10/03/2023, às 08h:30min, no imóvel destinado ao funcionamento de dois equipamentos da assistência social: o CRAS e o CREAS, localizados na Rua Magé Fernandes, 328, Loteamento Milênio, podendo ser feito contato telefônico pelo número (48) 3468 7246.

Em que pese os dois equipamentos estejam funcionando no mesmo endereço, há duas equipes de referência, tendo sido esclarecido que anteriormente o CREAS funcionava no centro do município, anexo à Secretaria de Assistência Social, o que por vezes causava certa exposição dos usuários, já que no local havia grande circulação de pessoas e que por essa razão, foi feita a opção de alteração do local de funcionamento do CREAS para o mesmo local onde já se situava o CRAS, de modo que todo atendimento de proteção social – básica e especial – do município, é realizado no mesmo local – embora em ambientes distintos –, o que facilita também, a comunicação e integração das duas equipes de referência, agilizando o atendimento.

De acordo com a Coordenadora do CREAS, o Serviço de Proteção a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa era acompanhado pela Assistente Social que se encontra em licença-maternidade e vem sendo substituída por outra pessoa da equipe, que inclusive está realizando seu estágio de intervenção da graduação, cujo tema é o cumprimento das medidas socioeducativas.

Na oportunidade, foram formuladas as mesmas questões dirigidas ao CREAS de Içara, que seguem abaixo:

1. A equipe conhece e segue as orientações do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo?
2. Quais são as entidades cadastradas junto ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) com o intuito de receberem os adolescentes por ocasião do cumprimento das medidas socioeducativas?
3. A equipe informa os dados necessários acerca do cumprimento das medidas junto ao Sistema de Informação para a Infância e Adolescência, módulo para Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SIPIA-SINASE)?
4. Foi tomada alguma providência a fim de elaborar um novo Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo ou reformular o plano existente, uma vez que a sua vigência se encerra no fim do corrente ano?
5. Alguma vez foi realizada a avaliação da implementação do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo desde o início da sua vigência em 2014? Em caso positivo, quando foi efetuada a última avaliação e quais os atores do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes participaram da mencionada avaliação?

6. Existe algum percentual do Fundo para a Infância e Adolescência (FIA) do município que o CMDCA tenha destinado ao Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)? Em caso positivo, qual é esse percentual e como vem sendo aplicado?

7. Durante o cumprimento das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto os Adolescentes são referenciados no CRAS?

A Coordenadora do CREAS e a profissional que atualmente acompanha o cumprimento das medidas socioeducativas informaram que possuem conhecimento do teor do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo e que procuram orientar o trabalho de acordo com as suas diretrizes, bem como, em conformidade com o conteúdo da Lei 12.594/2012, que instituiu o SINASE.

Quanto ao cadastro das entidades assistenciais junto ao CMDCA, reconhecem que apenas uma entidade se encontra cadastrada atualmente. Trata-se da Associação de Mulheres do Mirassol, embora não seja esse o único local em que vem sendo realizado o cumprimento das medidas.

Quanto à prestação de informações relativas às medidas socioeducativas cumpridas ou em cumprimento, junto ao SIPIA-SINASE, foi informado que os dados vêm sendo cadastrados tão somente junto ao SUAS.

No que diz respeito a providências tomadas no sentido de providenciar a reformulação do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, foi prestada a informação de que o CMDCA está formando grupos de trabalho para rever o plano, além de outros documentos, sendo que tal revisão deve ter início no mês de julho do corrente ano, de modo que a avaliação do plano também será realizada por esses grupos de trabalho, que então poderão identificar se há necessidade de reformulação ou mesmo de elaboração de um novo Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo para o novo período decenal cujo início se aproxima.

Já com relação à destinação de verbas ao Serviço de Proteção a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas, a equipe do CREAS informou que embora tenham sido utilizados recursos do FIA para viabilizar a realização da última Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, não há percentual do FIA que o CMDCA tenha definido como montante a ser encaminhado ao Serviço de Proteção a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas.

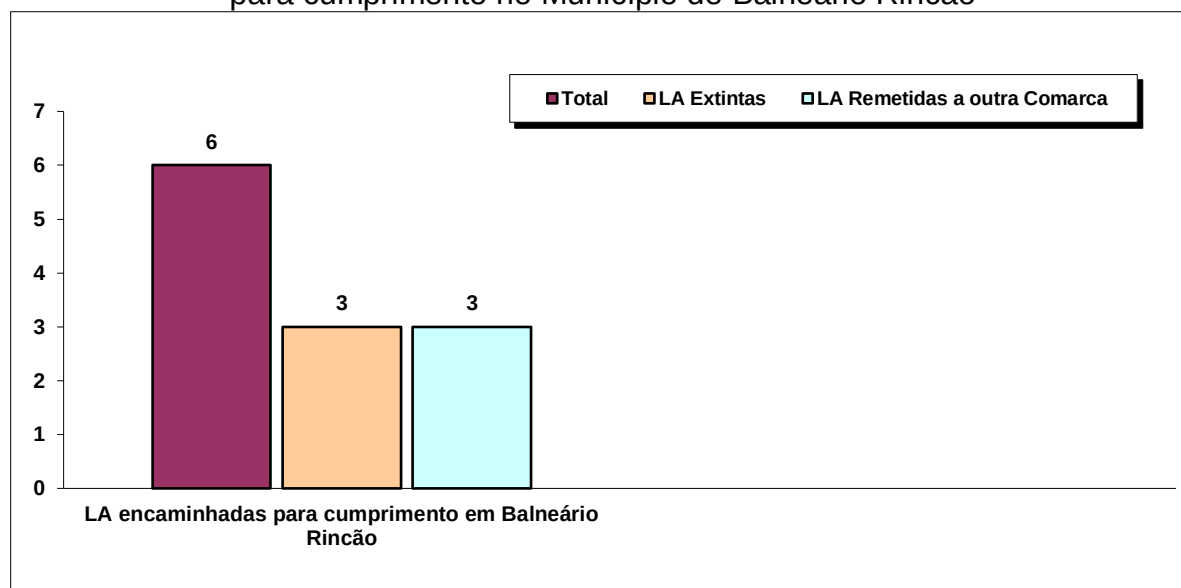
Por fim, no que tange ao referenciamento dos adolescentes junto ao CRAS, a equipe do CREAS esclareceu que entende desnecessário manter os adolescentes e as respectivas famílias nos dois equipamentos durante o cumprimento das Medidas Socioeducativas, principalmente para manter o vínculo com a equipe do CREAS, que é essencial para o efetivo cumprimento da Medida Socioeducativa. Entretanto, durante esse período, o próprio CREAS concede eventuais benefícios às famílias, tais como acesso à documentação e auxílio alimentação, além de encaminhá-los para o Cadastro Único sempre que verificada essa necessidade, sendo que após o cumprimento das Medidas Socioeducativas pelos adolescentes, as famílias desses são devidamente referenciadas junto ao CRAS.

Quanto às medidas aplicadas pelo sistema de Justiça entre os anos de 2014 e 2021, os registros mais antigos são armazenados em meio físico e, apesar de ter sido possibilitado o acesso às fichas dos adolescentes, as consultas relativas ao cumprimento das medidas aplicadas na Comarca de Içara no período estudado, como já relatado, ocorreram pelos Sistemas SAJ e Eproc, a fim de que fossem levantados apenas os dados referentes às medidas aplicadas nesta Comarca e não àquelas cumpridas nos Municípios da Comarca de Içara, mas que tenham sido aplicadas em Comarcas diversas.

Desse modo, foi apurado no levantamento de dados supracitado que das 319 Medidas Socioeducativas de Meio Aberto aplicadas na Comarca de Içara entre os anos de 2014 e 2021, como já mencionado no tópico anterior, 14 eram de liberdade assistida e 305, de prestação de serviços à comunidade, sendo que do total das medidas aplicadas, foram encaminhadas para serem cumpridas no Balneário Rincão 6 medidas de liberdade assistida (LA) e 84 medidas de prestação de serviços à comunidade (PSC).

Das 6 medidas de liberdade assistida, nenhuma foi efetivamente cumprida no Município de Balneário Rincão, uma vez que 3 medidas foram encaminhadas a outras Comarcas porque os adolescentes que residiam em Balneário Rincão no momento da aplicação da medida, já não se encontravam radicados no município por ocasião do início do cumprimento das medidas, ou porque haviam se mudado para outras cidades, ou por estarem internados em instituições em outros locais. Com relação às outras 3 medidas de LA, o que se apurou é que em duas delas os socioeducandos atingiram a idade de 21 anos e em outra, o PEMSE restou extinto porque o adolescente passou a responder a processo crime.

Gráfico 14 – Análise da situação das medidas de liberdade assistida encaminhadas para cumprimento no Município de Balneário Rincão



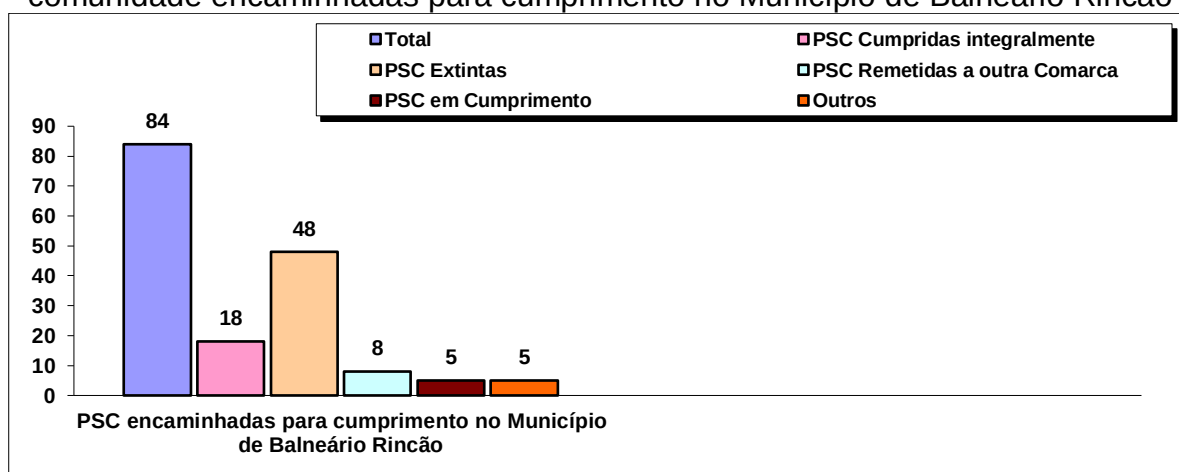
Fonte: elaborado pela autora (2023)

No que diz respeito às medidas de prestação de serviços à comunidade encaminhadas para cumprimento no Município de Balneário Rincão, verificou-se que das 84 PSC, foi noticiado o cumprimento integral de 18 medidas, em que pese uma delas tenha sido extinta com base no fato de que o socioeducando completou 21 anos de idade. Outras 48 medidas de PSC também restaram extintas por diferentes motivos, visto que dessas, 20 medidas foram extintas porque os adolescentes já se encontravam respondendo a processos criminais, entendendo-se que a medida socioeducativa já não poderia resultar no efeito pedagógico pretendido. Foram extintas ainda 8 medidas em razão da ocorrência da prescrição socioeducativa, além de 6 medidas em razão do óbito do adolescente e 14 medidas porque os socioeducandos atingiram a idade de 21 anos.

Das medidas de PSC encaminhadas para cumprimento no Balneário Rincão, 8 foram posteriormente remetidas a outras Comarcas em razão da mudança de domicílio dos adolescentes ou por estarem internados em outras Comarcas no momento em que se iniciaria o cumprimento da medida aplicada e em 5 casos, observou-se que as guias de execução das medidas socioeducativas não chegaram a ser emitidas, sem que a circunstância tivesse sido certificada nos respectivos autos, razão pela qual, não se pode precisar o motivo de não localização das mencionadas guias.

Restam em cumprimento no CREAS de Balneário Rincão, 5 medidas de PSC entre aquelas aplicadas na Comarca de Içara de 2014 a 2021, sendo que dessas 5 medidas em cumprimento, em 2 já houve o cumprimento parcial, tendo sido intimado o adolescente para concluir a PSC em um desses casos e requerido o reconhecimento da prescrição pelo Ministério Público, no outro. Em outras duas medidas em fase de cumprimento, foram confeccionados os respectivos Planos Individuais de Atendimento e em ambos os feitos por ocasião do levantamento de dados, aguardava-se a manifestação da defesa acerca do PIA para posterior homologação. A última das 5 medidas de PSC aplicadas no período do estudo e que se encontra em fase de cumprimento, aguarda a decisão de unificação de medidas, porquanto foi acostada aos autos a guia de execução de medida aplicada ao mesmo adolescente em outra Comarca.

Gráfico 15 – Análise da situação das medidas de prestação de serviço à comunidade encaminhadas para cumprimento no Município de Balneário Rincão



Fonte: elaborado pela autora (2023).

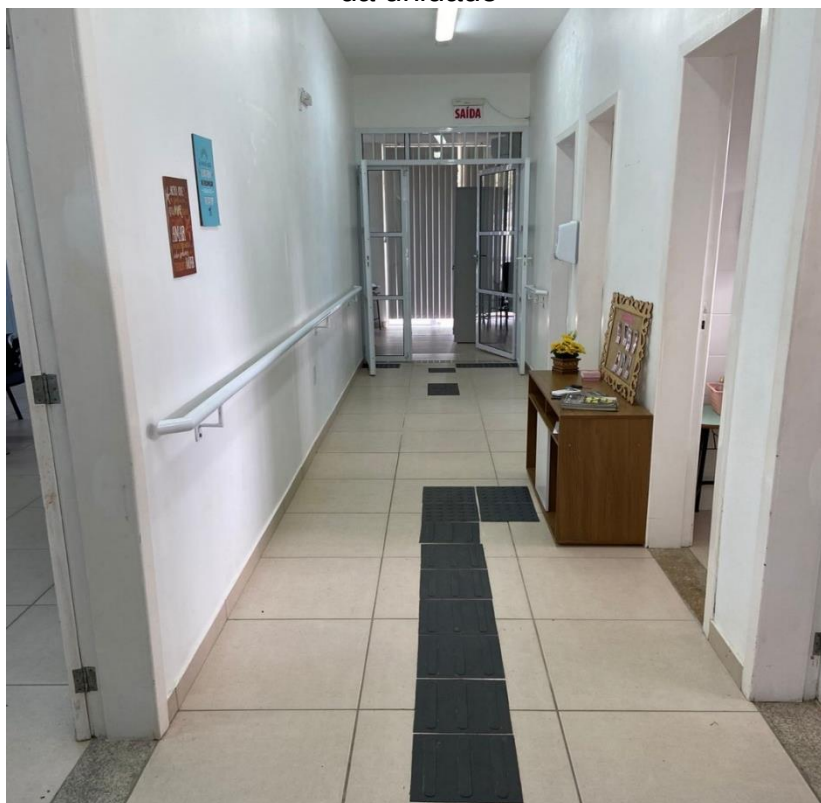
O CREAS se situa em área que também pode ser considerada de vulnerabilidade, mas que, no entanto, não é uma área central, podendo causar dificuldades de acesso à parte da população em situação de vulnerabilidade que eventualmente não disponha de meios de locomoção até o referido equipamento. Por outro lado, o espaço físico é adequado, contanto com recepção, salas para atendimentos individualizados e também para a realização de atividades em grupo, como resta demonstrado nas imagens a seguir:

Figura 6 – Recepção do CREAS de Balneário Rincão



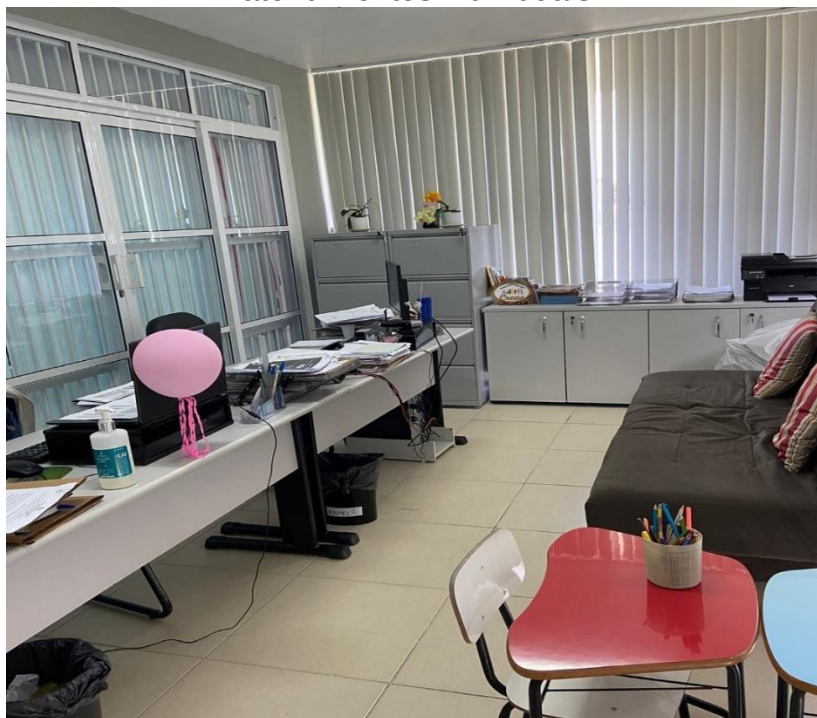
Fonte: acervo pessoal da autora (2023).

Figura 7 – Corredor do CREAS de Balneário Rincão, que dá acesso às demais salas da unidade



Fonte: acervo pessoal da autora (2023).

Figura 8 – Sala do CREAS de Balneário Rincão onde são realizados os atendimentos individuais



Fonte: acervo pessoal da autora (2023).

Na mesma data em que foi realizada a visita ao CREAS de Balneário Rincão, no período vespertino, foi realizada uma atividade em grupo com alguns adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa e os respectivos familiares, sendo que de acordo com informação prestada pela equipe do CREAS, um dos adolescentes presentes na atividade em grupo, apesar de cientificado acerca da extinção do seu Processo de Execução de Medida Socioeducativa pela ocorrência da prescrição, manifestou interesse em continuar participando das atividades realizadas naquele equipamento.

5.4 PERSPECTIVA PARA UMA NOVA DIMENSÃO DE SOCIOEDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

O intuito do presente estudo é averiguar a forma como os Municípios de Içara e de Balneário Rincão implementaram seus respectivos Planos Municipais de Atendimento Socioeducativo, a fim de analisar se foram respeitados os parâmetros necessários para tal implementação, quais sejam, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei do SINASE, principalmente porque os planos que estão em vigência durante o período do presente estudo, foram os primeiros aprovados depois

da Lei 12.594/2012 e possuem prazo decenal, de modo que estarão em vigência até o final de 2023, quando precisarão ser revistos, reformulados ou mesmo substituídos por novos planos, caso se verifique essa necessidade.

A determinação da criação dos mencionados planos teve por objetivo desenvolver em todo o território nacional

[...] um planejamento de longo prazo para a tutela dos direitos dos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas. Daí se prever que seja feito inicialmente um diagnóstico da situação atual e a projeção de metas e objetivos num horizonte de dez anos. Essa diretriz é importante para que o Sistema de Atendimento de medidas socioeducativas não fique à mercê da vontade política – ou ausência de vontade – do governante da vez (SEABRA, 2017, p.49).

É exatamente por essa razão que se faz necessário verificar como se deu a implementação dos planos e quais das ações neles previstas já foram concretizadas, visto que a política de atendimento socioeducativo não pode ser tratada como mera política de governo, mas sim, como uma política de Estado, que exige permanência e continuidade das ações daqueles que a colocam em prática, não podendo ser interrompida pelas sucessivas trocas de governantes e dos respectivos grupos de poder.

A elaboração dos Planos de Atendimento Socioeducativo se deu – tanto no Município de Içara, quanto no Município de Balneário Rincão – no ano de 2014, dentro do prazo estipulado pela Lei do SINASE, sendo que o ano de 2023 é o último ano de vigência dos referidos planos. De início se verifica que a Lei do SINASE estabelece que esse conjunto de regras, princípios e critérios norteadores da execução da medida socioeducativa, ao qual se dá o nome de Sistema de Atendimento Socioeducativo, deverá existir não só no âmbito federal, mas também nos Estados e Municípios, cabendo aos últimos, a tarefa de instituir e manter esse Sistema na esfera municipal, com a observância das diretrizes da União e do respectivo Estado (BRASIL, 2012).

Além da criação e manutenção do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo e da elaboração do Plano Municipal para a mesma finalidade, a Lei 12.594/2012, em seu artigo 5º, também atribui aos Municípios os seguintes deveres:

[...] III - criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto;
IV - editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do seu Sistema de Atendimento Socioeducativo;

V - cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema; e
VI - cofinanciar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto. [...] (BRASIL, 2012).

Em seus respectivos planos, ambos os municípios mencionam o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo (SIMASE). Além disso, o plano desenvolvido pelo Município de Içara faz referência ao Princípio da incompletude institucional que denota a necessidade de articulação entre as diversas políticas setoriais pelas quais o adolescente deve ser atendido, bem como entre os profissionais envolvidos com a execução das medidas socioeducativas e suas respectivas áreas de atuação. No mesmo sentido, o Plano de Atendimento Socioeducativo do Município de Balneário Rincão destaca como uma de suas pretensões ou finalidades, o fortalecimento de parcerias a fim de oferecer um atendimento socioeducativo de qualidade e que possa, de fato, representar uma mudança na realidade dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Essa mudança é o que se pretende com a execução das medidas em estudo, cuja aplicação aos adolescentes “[...] objetiva socioeducar por meio do oferecimento de caminhos em conjunto com sua família e comunidade” (MULLER, 2019, p. 43). Por esse motivo, ao se referir às medidas socioeducativas de meio aberto, Liberati (2012, p. 124) afirma que a medida de prestação de serviços à comunidade é benéfica, tanto para o socioeducando, quanto para a própria comunidade, uma vez que “Esta poderá responsabilizar-se pelo desenvolvimento integral do adolescente. Ao jovem valerá como experiência de vida comunitária, de aprendizado de valores e compromissos sociais”.

Quanto à outra medida socioeducativa de meio aberto aqui abordada, a liberdade assistida, o mesmo autor conclui que

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

Embora a previsão legal seja no sentido de que essas medidas sejam cumpridas em entidades cadastradas e por meio dos programas que, como visto, os municípios devem criar e manter com esse intuito, não se verificou em nenhum dos dois municípios a criação de algum programa destinado especificamente à execução das medidas socioeducativas.

Contudo, tanto o Município de Içara quanto o Município de Balneário Rincão mantêm o Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa em Meio Aberto, sendo esse um serviço integrante da Proteção Social Especial de média complexidade, em cujo âmbito se promove o cumprimento das medidas socioeducativas aplicadas aos adolescentes e a concretização dos seus direitos individuais e sociais.

Cabe ressaltar a diferença conceitual entre programa e serviço, esclarecida no Caderno de Orientações Técnicas relacionadas ao Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, no qual se descreve programa como um conjunto de ações com um período de tempo e uma área de abrangência definidos, que têm por objetivo melhorar os serviços socioassistenciais, enquanto os serviços representam ações continuadas, permanentes (BRASIL, 2016).

Em que pese não se tenha verificado a criação de programas específicos para o cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto nos municípios pesquisados, o que se observou com o levantamento de dados realizado acerca das Medidas Socioeducativas aplicadas durante o período estudado e encaminhadas para cumprimento nos CREAS das duas localidades, foi o fato de terem sido cumpridas em entidades e programas diversos, visto que em relação às medidas a serem cumpridas em Içara, os relatórios enviados ao Sistema de Justiça deram conta do cumprimento de Medidas nos seguintes locais: Assembleia de Deus, Horto Municipal, Fundação Municipal de Esportes, Grupo de Jovens, Associação de Moradores de Bairro, Cemitério, Centro de Educação Infantil, Projeto Amadas (destinado a mulheres vítimas de violência), Pastoral da Comunidade, Vigilância Epidemiológica, Centro Comunitário, Projeto Semeando Valores, Conselho de Assuntos Econômicos Pastorais (CAEP), Biblioteca Municipal, Igreja Caminho de Deus, Centro de Artes e Esportes, Grupo Amigos da Melhor Idade, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos da Éfias (Entidade Feminina Içarense de Assistência Social), Centro de Recuperação Vida Jovem (local em que o socioeducando se encontrava internado

para tratamento contra dependência química), Casa de Repouso Sagrado Coração de Jesus e Casa de Repouso tia Lúcia.

Já os relatórios do Balneário Rincão informaram que as Medidas Socioeducativas aplicadas na Comarca de Içara entre os anos de 2014 e 2021 – período compreendido pelo presente estudo – a adolescentes residentes naquele município, vinham sendo cumpridas nos locais a seguir: Colônia de Pescadores, Associação de Esportes, Associação Mulheres do Mirassol, Escola do Bairro Lagoa dos Freitas, Secretaria de Cultura, Esporte e Turismo, Pastoral da Igreja Católica, Assembleia de Deus, Centro Comunitário, Associação de Moradores e Grupo de Apoio à Melhor Idade.

Não foram identificadas normas editadas pelos próprios órgãos gestores dos Planos de Atendimento Socioeducativo dos dois Municípios – Içara e Balneário Rincão – referentes à organização e funcionamento dos programas para cumprimento das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, nem tampouco, normas que padronizassem protocolos ou fluxogramas do atendimento socioeducativo em âmbito municipal. Contudo, em 12 de janeiro de 2022, a Corregedoria-Geral da Justiça do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, a Corregedoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina, a Polícia Civil do Estado de Santa Catarina, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e a Federação Catarinense dos Municípios, publicaram a Orientação Conjunta n. 1 que dispõe sobre o fluxo a ser adotado nos procedimentos relativos a atos infracionais, desde o atendimento do adolescente realizado na Delegacia, com o posterior cadastro do Boletim de Ocorrência Circunstanciada junto ao Eproc, até o efetivo cumprimento da Medida Socioeducativa aplicada (SANTA CATARINA, 2022a).

O objetivo da Orientação supracitada foi justamente de padronizar os procedimentos adotados, em razão de ter sido verificada essa necessidade por ocasião de uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina nas Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de Florianópolis e Blumenau, visto que a falta de padronização dos procedimentos resulta na criação de um fluxo diverso em cada local e dificulta o controle, o acompanhamento e a fiscalização das medidas aplicadas.

Esse, porém, não é o único fluxo que pode ser estabelecido com o objetivo de otimizar o trabalho em rede e a articulação de ações dos diversos atores do Sistema

de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente durante o cumprimento das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto. Quanto maior for a padronização nesse sentido, ou quanto mais uniformes forem os procedimentos adotados, maior será também o entrosamento tão necessário entre todos esses atores, cujas atividades serão desenvolvidas de forma mais facilitada.

A esse respeito, cabe ressaltar que:

Em relação à Política de Assistência Social, a Resolução nº 18 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) de 05 de junho de 2014, dispõe nos artigos 8º, 9º e 10, como competência da União, dos Estados e municípios, o estabelecimento de fluxos e protocolos entre o órgão gestor da assistência social e os órgãos gestores das políticas setoriais que compõem os respectivos planos nacional, estaduais, distrital e municipais de atendimento socioeducativo, reforçando que a assistência social não pode ser entendida pelos gestores como única responsável pelo atendimento em meio aberto (FORMAGIO, 2022, p. 30).

Muito embora o atendimento socioeducativo realmente não seja responsabilidade exclusiva da assistência social, a área possui extrema relevância na implementação dessa política de atendimento, uma vez que a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais determinou que o cumprimento das medidas socioeducativas se realizasse através de um dos serviços desenvolvidos pela assistência social.

Assim, o ideal é que a iniciativa para a organização desses fluxos de trabalho seja da assistência social, que é o primeiro setor pelo qual o adolescente passa a fim de iniciar o cumprimento da medida socioeducativa, sendo a assistência social que encaminha o socioeducando às entidades nas quais as medidas são efetivamente cumpridas, e que relata ao Sistema de Justiça todos os fatos ocorridos durante tal cumprimento e que tenham relevância para que seus objetivos sejam alcançados.

Deve-se salientar, ainda, a necessidade de que tais fluxos considerem como participantes da execução das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto os diversos agentes envolvidos nesse processo, de maneira que se tenha uma ampla visão da prática diária do cumprimento das medidas socioeducativas, fazendo com que a intersectorialidade seja efetivamente observada, já que é uma questão essencial no cumprimento das medidas, haja vista que

O SINASE é definido como um subsistema do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) da criança e do adolescente, responsável pelo atendimento

ao adolescente em conflito com a lei desde o processo de apuração até a execução da medida socioeducativa (UNICEF, 2014, p. 13).

A orientação do UNICEF (2014) no mesmo material, inclusive, é de que por ocasião da elaboração do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo se faça um levantamento de todas as políticas públicas disponíveis para atender aos adolescentes que tenham praticado algum ato infracional, bem como, das causas que podem estar contribuindo com a prática de tais atos, a fim de que sejam implementadas medidas preventivas, que busquem evitar novas práticas infracionais.

Ademais, nesse processo do atendimento socioeducativo desde o registro do Boletim de Ocorrência Circunstanciada com o atendimento do adolescente na Delegacia, passando pela Apuração do Ato Infracional no Sistema de Justiça, até o efetivo cumprimento da medida, junto ao órgão da municipalidade responsável para acompanhar tal cumprimento, é fundamental que se tenha uma macrovisão da situação, conhecendo-se a realidade na qual está inserido o adolescente ao qual se atribuiu a prática do ato infracional, visto que não há como averiguar a sua situação individual – ainda que se analise também a situação em que se encontra a respectiva família – sem se considerar também a sua relação comunitária e as circunstâncias que permeiam essa comunidade porque certamente refletem também na situação individual do adolescente (RIZZINI; SPOSATI; OLIVEIRA, 2019).

Os autores chamam a atenção para o fato de que considerar o adolescente individualmente, sem levar em conta as circunstâncias ou condições do território em que ele vive, pode representar a responsabilização do próprio adolescente pelas condições precárias de que dispõe, reduzindo ou esvaziando a responsabilidade do Poder Público em suprir suas demandas socioassistenciais, pois “[...] Não se pode limitar a vida do adolescente a uma leitura singular, que o isole das condições objetivas em que vive, e do respeito à dignidade da adolescência [...]” (RIZZINI; SPOSATI; OLIVEIRA, 2019, p. 55).

No atendimento dos adolescentes que vivem nestas condições, devem ser implementadas intervenções e projetos para promovam o mínimo de dignidade humana. É visível a necessidade de implementação de políticas públicas para os adolescentes na sociedade contemporânea brasileira, visto que existe carência de programas sociais que possam realizar o acolhimento desse segmento social (CRUZ; ANDRADE, 2022, p. 13).

Para tanto, os Municípios podem se socorrer inclusive, do apoio não só técnico, mas também financeiro que os Estados e a União devem lhes prestar, ressaltando-se

que além da prioridade absoluta com que os direitos de crianças e adolescentes devem ser tratados – inclusive no que diz respeito à destinação de recursos públicos – devem ser priorizadas também as Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, que ficam sob o encargo dos Municípios, mas não eximem Estados e União das providências necessárias para o seu cumprimento, visto que a descentralização “[...] não isenta as demais esferas de poder da responsabilidade, principalmente, acerca do investimento de recursos públicos e financiamentos de programas e planos de atendimento” (RAMIDOFF; RAMIDOFF, 2017, p. 99).

Quanto aos requisitos necessários aos CREAS para que acompanhem o cumprimento das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, o que se verificou foi o que segue:

Quadro 1 – Requisitos necessários aos CREAS no cumprimento das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto

REQUISITO	IÇARA	BALNEÁRIO RINCÃO
EQUIPE DE REFERÊNCIA	Possui	Possui
EQUIPE EXCLUSIVA PARA ACOMPANHAMENTO DAS MSE	Não possui	Não possui
ESPAÇO FÍSICO ADEQUADO	Possui	Possui
COMISSÃO INTERSETORIAL PERMANENTE	Não possui	Não possui
PERCENTUAL DO FIA DESTINADO PELO PLANO MUNICIPAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO AO SERVIÇO DE PROTEÇÃO AOS ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MSE	Não possui	Não possui
ENTIDADES DE CUMPRIMENTO CADASTRADAS NO CMDCA	Não possui ou desconhecem	Apenas uma das entidades está cadastrada

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Nos CREAS de Içara e de Balneário Rincão, observa-se que as equipes estão empenhadas em oferecer um serviço de qualidade. Contudo, não possuem a estrutura ideal à sua disposição. Não há equipes exclusivas para o atendimento dos adolescentes em cumprimento das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, de modo que as equipes que realizam esse serviço, o fazem além de realizar todos os outros serviços prestados nos equipamentos.

Em tal circunstância, por falta de alternativa, a elaboração do PIA com a identificação das demandas do adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa e o seu encaminhamento às demais políticas setoriais pode restringir

o atendimento à abordagem que Costa (1999) intitula como “Reposição” que é aquela que se utiliza de práticas assistencialistas ou procura realizar uma espécie de compensação com o adolescente em razão de toda privação a que o mesmo tenha sido submetido durante a vida até aquele momento.

O foco, contudo, não deve estar naquilo que o adolescente não é, que não possui ou que não conseguiu, mas ao contrário. A abordagem ideal para o autor é a da “Aquisição”, aquela que enfatiza o que o adolescente é, o que sabe ou é capaz de realizar, a fim de que ele próprio passe a participar da construção daquilo que ele pode ser. “Por esta via, muitos jovens têm recobrado a confiança em si mesmos e se descoberto capazes de lutar e progredir juntamente com os outros. Trata-se, como se vê, de uma proposta de educação emancipadora” (COSTA, 1999, p. 61).

Daí a importância de que os socioeducandos sejam acolhidos, atendidos, ouvidos e acompanhados com a mesma atenção durante todo o período destinado ao cumprimento das medidas socioeducativas e, principalmente, antes de iniciarem o efetivo cumprimento, pois é na chegada do adolescente ao CREAS que se dará início à elaboração do respectivo Plano Individual de Atendimento, sendo que

O PIA constitui o principal instrumento de aplicação e implementação dos objetivos pedagógicos. Não é exagero dizer ser o principal fator que diferencia o cumprimento das medidas socioeducativas da pena criminal. É um instrumento diferenciador porque nele constará um completo estudo sobre a vida do adolescente, incluindo aspectos sociais, educacionais, psicológicos, de saúde, entre outros (CARVALHO, 2018, p. 81).

Não dar a devida importância ao momento da chegada do socioeducando à política de atendimento socioeducativo, aumenta o risco de se restringir o seu atendimento à abordagem de reposição, já mencionada; assim como a adoção dessa abordagem, aliada à inexistência de um fluxo de procedimentos que envolva a todos os atores das políticas públicas das quais o socioeducando precisa dispor, resultará na atuação isolada de cada uma das políticas setoriais, transformando o Serviço de Proteção a esses adolescentes e o próprio CREAS, nos principais executores da medida socioeducativa, quando na verdade, seus membros deveriam figurar como coordenadores dessa execução, que deve se dar com a necessária intersetorialidade e com a atuação de todos os envolvidos na busca pela realização dos objetivos das medidas socioeducativas.

É certo que os setores do Executivo Municipal sofrem constantemente com a descontinuidade que se observa a cada troca de governo, sobretudo quando é eleito o candidato da oposição, hipótese em que as mudanças realizadas em relação aos servidores são mais significativas. No entanto, independentemente de ter havido alterações acerca do pessoal que integra as equipes dos CREAS nos últimos anos, o que se verifica é que essas equipes estão diretamente ligadas ao cumprimento das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto e não possuem tempo suficiente para pensar o Serviço de Proteção aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, de maneira estratégica.

Por ocasião da elaboração dos Planos Municipais de Atendimento Socioeducativo, ambos os Municípios contaram com participação popular, por meio de comissões intersetoriais, mas não há comissões intersetoriais permanentes que possam avaliar com frequência os planos já mencionados, em que pese o Município de Balneário Rincão tenha informado que uma comissão foi acionada para realizar a avaliação do Plano de Atendimento Socioeducativo do Município, o que deve ter início no mês de julho do corrente ano.

A respeito da articulação da rede de proteção voltada aos adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, sabe-se que há um grupo no aplicativo WhatsApp, do qual participam dois representantes do Sistema de Justiça, uma policial civil, uma representante do Ministério Público da 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Içara, além de uma representante do CREAS de Içara e três, do CREAS do Balneário Rincão. A comunicação através do grupo do aplicativo, sem dúvidas otimiza o trabalho de todos e agiliza a troca de informações e o auxílio entre os atores do Sistema de Garantia de Direitos que dele participam, sempre que necessário solucionar alguma questão ou tirar alguma dúvida relativa aos adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa.

A providência, entretanto, não é suficiente. Uma prática que se reputa de extrema importância e que em outras oportunidades já foi adotada, é a utilização comum a todos os setores, de um endereço de e-mail, em cuja agenda o Ministério Público designava a data e o horário em que o adolescente ao qual se aplicasse uma Medida Socioeducativa em Meio Aberto deveria comparecer ao CREAS. Desse modo, a equipe técnica do equipamento sabia quando o adolescente com data e horário agendados deixava de comparecer e podia comunicar sua ausência ao Sistema de Justiça, a fim de agilizar a sua localização, visto que muitas das medidas que foram

extintas em razão da prescrição ou pelo fato de o adolescente estar respondendo a um processo crime, tiveram esse fim porque o adolescente não foi localizado após ter deixado de comparecer ao CREAS.

A questão financeira também é de suma importância. No dizer de Ramidoff e Ramidoff (2017, p. 122-123):

A medida socioeducativa constitui-se, assim, num expediente legislativo destinado à resolução adequada dos casos concretos que envolvam interesses indisponíveis (conflito de interesses), direitos individuais (ameaçados ou violados) e garantias fundamentais (inobservância e desrespeito) afetas ao adolescente a quem se atribua a prática de ato infracional. As medidas socioeducativas exigem a implementação orçamentária para a construção de equipamentos adequados, e, a decorrente estruturação material e pessoal – capacitação permanente – que são indispensáveis para a efetivação dos direitos individuais e das garantias fundamentais afetas ao adolescente a quem se atribui a prática de ato infracional.

Há que se ressaltar ainda, a desproporção verificada entre o número de Medidas de Liberdade Assistida e aquelas de Prestação de Serviços à Comunidade, aplicadas no período estudado, o que denota um resquício do Menorismo porquanto a Prestação de Serviços à Comunidade é aplicada com vistas à responsabilização do adolescente, que também é um dos objetivos das Medidas Socioeducativas – mas não o único – e que não se atinge apenas com essa medida.

A Liberdade Assistida, ao contrário do que se possa imaginar, também se presta à responsabilização do adolescente e talvez seja mais apta ou eficaz em promover a sua integração social, visto que

[...] poderá, inclusive, ser desenvolvida por grupos comunitários, com orientadores indicados pela comunidade. Embora designado pela comunidade, o orientador deverá preencher os mesmos requisitos já mencionados e estar integrado à rede de atendimento ao adolescente. Essa modalidade de execução de medida de liberdade assistida é conhecida por Liberdade Assistida Comunitária/LAC, e tem-se mostrado muito eficiente, pelo seu grau de desenvolvimento na comunidade e de inserção no cotidiano dos adolescentes acompanhados (LIBERATI, 2012, p. 128)

É provável que haja visões eventualmente divergentes em relação às Medidas Socioeducativas entendidas como as mais adequadas, e por essa razão, é imprescindível que sejam realizadas reuniões periódicas, quinzenais ou pelo menos mensais, com todos os integrantes do Sistema de Garantia de Direitos envolvidos no acompanhamento das Medidas Socioeducativas dos adolescentes, a fim de que

sejam discutidas necessidades identificadas, possibilidades de melhorias no atendimento socioeducativo, ideias, propostas e atitudes que possam atender da melhor forma aos adolescentes e às suas famílias, facilitando o alcance dos objetivos das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto.

Para garantir que sejam atingidos os objetivos das medidas socioeducativas (responsabilização do adolescente, a desaprovação da sua conduta e a sua inserção social), faz-se necessário que além da aplicação e do cumprimento da medida socioeducativa, que representam a responsabilização e a desaprovação já mencionadas, haja proteção do adolescente visando em primeiro lugar, garantir-lhe a concretização dos seus direitos individuais e sociais, assim como os da sua família, fazendo cessar ou pelo menos minimizando, a situação de vulnerabilidade que pode ser um dos fatores que contribuem para a prática de ato infracional.

Mas a proteção social do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa objetiva mais do que apenas fazer cessar a sua situação de vulnerabilidade. E a expressão “apenas” não é utilizada aqui de forma pejorativa, pois não se desconhece a importância de fazer cessar a vulnerabilidade do ser humano e nem a dificuldade de se atingir tal intento, haja vista todos os esforços necessários e todas as políticas setoriais envolvidas para tal finalidade. Utilizou-se a expressão “apenas” para esclarecer que, mais do que a busca por fazer cessar a vulnerabilidade do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, a proteção social visa também desenvolver as habilidades desse adolescente para que, após ter sido encaminhada a solução das situações emergenciais verificadas, o mesmo possa contar com alternativas que lhe possibilitem trilhar outros caminhos em busca da autonomia, do resgate da cidadania e principalmente, que lhe permitam o afastamento da condição de vulnerabilidade.

Esse intento, contudo, somente será possível se o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes atuar em rede, de forma intersetorial, sob a coordenação das equipes dos CREAS que, por sua vez, devem dispor concretamente da estrutura prevista nos Planos de Atendimento Socioeducativo, que ainda não foram integralmente postas em prática. Para tanto, e tendo em vista a situação verificada nos dois municípios da Comarca de Içara no decorrer da presente pesquisa, algumas providências podem ser sugeridas com o intuito de minimizar as dificuldades enfrentadas no cumprimento das medidas socioeducativas, sobretudo pelas equipes

dos CREAS, e otimizar o desempenho das funções de todos os atores da rede de proteção, de forma intersetorial e, inclusive, contando com a participação social.

Logo, ainda que cada um dos municípios que integram a Comarca de Içara, seja responsável pelo cumprimento das medidas socioeducativas aplicadas aos adolescentes que residam em seus respectivos territórios, não há qualquer óbice para que os dois municípios trabalhem de forma conjunta na busca de soluções e melhorias, mesmo porque, fazendo ambos, parte da mesma Comarca, atuarão com o mesmo Sistema de Justiça, podendo realizar capacitação única para os atores dos Sistema de Garantia de Direitos dos dois municípios, além de reuniões periódicas em conjunto, objetivando a troca de experiências, a divisão de atribuições e a colaboração mútua.

Ademais, mudanças aparentemente pequenas, tais como passar a referenciar todos os socioeducandos e as respectivas famílias nos CRAS durante o cumprimento da medida e após esse período, pode melhorar, ainda que de forma sensível, a qualidade de vida dessas famílias, atendidas pela proteção social básica.

Realizada essa integração entre os municípios, poderia ser criada uma comissão permanente, também de forma compartilhada, composta por representantes de cada uma das principais políticas setoriais envolvidas (educação, saúde e assistência social), de cada CREAS, assim como do Juízo da Infância e Juventude, do Ministério Público, das Polícias Civil e Militar, dos Conselhos Tutelares dos dois municípios e dos respectivos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, a fim de estabelecer um fluxo único, a ser adotado pelos dois municípios em situações de cumprimento de medidas socioeducativas.

Essa comissão permanente pode, ainda, encarregar-se da criação de um programa específico destinado ao cumprimento das medidas socioeducativas e da organização de um evento semestral, cuja realização possa ser alternada entre os dois municípios, voltado para adolescentes que estejam ou não cumprindo medidas socioeducativas, com a finalidade de que os adolescentes e a sociedade em geral, participem de atividades de cunho esportivo, cultural, além de uma feira de profissões para aqueles que contem com idade suficiente para ingressar no Programa Jovem-Aprendiz, estimulando-se a participação de empresas dos dois municípios, por meio de incentivos fiscais concedidos por lei municipal, envolvendo-se também o Poder Público.

Embora se saiba que há muito a ser feito para se chegar à situação ideal, a união de esforços de todos aqueles aos quais a Teoria da Proteção Integral e a Constituição Federal atribuem a responsabilidade de garantir direitos de crianças e adolescentes, de forma compartilhada – família, sociedade e Estado – poderá melhorar a situação atual e facilitar caminhos para todos, principalmente para aqueles que buscam com o cumprimento da medida socioeducativa, encontrar novos caminhos, pelos quais possam trilhar com merecida autonomia, em direção a uma nova perspectiva de vida.

6 CONCLUSÃO

As principais normas que passaram a reconhecer a condição de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos em âmbito internacional foram a Convenção de Genebra (1924), além da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) que não se refere tão somente a esses indivíduos, mas a todas as pessoas, e a Convenção Sobre os Direitos da Criança, de 1989. E em que pese essas normas tenham incentivado tal reconhecimento também na legislação pátria, o Brasil de certo modo, antecipou-se a vários outros países, haja vista o fato de que no momento em que as nações identificaram a necessidade de adequação em suas legislações para que estivessem em consonância com a Convenção supracitada, o Brasil já havia incorporado em nossa legislação a essência da Convenção, um ano antes, por ocasião da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Entre nós, a Norma Maior foi a primeira a alçar crianças e adolescentes à categoria jurídica de sujeitos de direitos, prevendo expressamente a obrigatoriedade de que os direitos desses indivíduos fossem garantidos por todos com absoluta prioridade sobre os direitos dos demais cidadãos. Desse modo, em 1990 quando a Convenção Sobre os Direitos da Criança foi ratificada pelo Brasil por meio do Decreto 99.710, no mesmo ano em que foi sancionado o Estatuto da Criança e do Adolescente, o país já havia adotado ainda que implicitamente, a Teoria da Proteção Integral, o pilar em que se sustenta o Direito da Criança e do Adolescente e que deve orientar toda e qualquer prática destinada a essa parcela da população, não só pelo Poder Público, mas pelas suas famílias e por toda a sociedade.

De acordo com a Teoria adotada, todas as crianças e adolescentes – que são titulares dos direitos comuns a todas as pessoas, além daqueles que se referem a elas de maneira específica – devem ter garantidos os mesmos direitos, sem distinção de qualquer espécie, sendo garantidores desses direitos e da proteção de crianças e adolescentes, tanto o Poder Público, quanto a sociedade civil, daí porque a proteção é integral: por se estender indistintamente a todas as crianças e adolescentes e por ser dever de toda e qualquer pessoa, além do Poder Público em todas as suas esferas de governo.

A maior e mais significativa consequência da adoção da Teoria da Proteção Integral foi a completa ruptura com a Doutrina da Situação Irregular que era o fundamento dos Códigos de Menores até então vigentes no Brasil. Isso porque foi a

partir desse momento que crianças e adolescentes deixaram de ser consideradas como objetos de tutela estatal. Uma tutela que, aliás, era dirigida à sociedade a fim de protegê-la de eventuais riscos que pudessem ser causados por crianças e adolescentes que se encontrassem em situação tida como irregular.

À época, portanto, a atuação do Estado não visava a proteção de crianças e adolescentes. Apenas se buscava a solução para os problemas que elas representavam para a sociedade, o que normalmente resultava na sua institucionalização a fim de que fossem retiradas do convívio social. Essa visão menorista, no sentido mais pejorativo que se possa dar à expressão, em que crianças e adolescentes eram denominados “menores” como se de fato fossem seres inferiores em relação aos demais indivíduos, não se coaduna com o novo Direito da Criança e do Adolescente que possui princípios e regras próprios, formando um microssistema que precisa ser respeitado e funcionar de maneira integrada e articulada, viabilizando a concretização de uma proteção que seja verdadeiramente integral.

Os princípios que norteiam a aplicação desse microssistema que é o Direito da Criança e do Adolescente enfatizam as necessidades desses sujeitos de direitos mesmo que em detrimento das necessidades de outros indivíduos, de modo que o fundamento desse ramo do direito reside justamente na observância de princípios como o da proteção integral, o do melhor interesse (da criança ou adolescente), o da prioridade absoluta dos seus direitos, o Princípio da participação popular, o Princípio da descentralização político-administrativa ou do Princípio da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Todos esses princípios colocam em destaque crianças e adolescentes exatamente por se encontrarem nessa condição peculiar de seres humanos em desenvolvimento, circunstância em que, embora cada um deles seja completo em sua fase de desenvolvimento naquele dado instante, precisam e merecem ser protegidos de quaisquer formas de violência, negligência ou abuso e devem ter garantidos todos os seus direitos individuais e sociais, que permitirão o seu desenvolvimento completo e sadio, o que deve ser proporcionado pelo Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, formado por todos os responsáveis pela efetivação desses direitos.

Para que se atinja a finalidade pretendida, é necessário que haja além de políticas públicas para o atendimento das demandas desses sujeitos, a política de proteção para as situações em que se verifiquem possíveis violações de direito e a

política de justiça a fim de fazer cessar violações de direitos já ocorridas. Aqueles envolvidos no processo de formulação, implementação e avaliação dessas políticas públicas são chamados de atores do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes.

Há, porém, dentro do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, outros subsistemas que tratam de situações específicas, como é o caso do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que se presta ao atendimento de adolescentes que tenham praticado atos infracionais – condutas análogas àquelas legalmente previstas como crimes ou contravenções penais – a fim de promover a socioeducação e por meio dela, alcançar os objetivos das Medidas Socioeducativas aplicadas aos adolescentes nessa hipótese: a sua responsabilização pela prática do ato, a desaprovação da conduta, mas sobretudo, a integração social do adolescente com o suprimento das carências que o Estado não tenha conseguido sanar com outras políticas de atendimento e que possam ter levado os adolescentes e as respectivas famílias à situação de vulnerabilidade, contribuindo para a prática infracional.

A situação é complexa e vai muito além da simples aplicação de uma Medida Socioeducativa com intuito meramente retributivo que desconsidere a situação peculiar dos adolescentes de pessoas em desenvolvimento. De fato, um dos objetivos da aplicação da Medida Socioeducativa é a responsabilização do adolescente, o que, no entanto, diverge do conceito de punição. Ainda que o adolescente cumpra uma Medida Socioeducativa em razão da prática de ato infracional, não perderá a condição de titular dos seus direitos que deverão ser concretizados e necessitará de proteção ainda maior, visando cessar a situação de vulnerabilidade em que se encontra, promovendo suas habilidades e auxiliando-o na construção de uma nova realidade.

Com base nessas premissas e na municipalização da execução das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto prevista na Lei do SINASE, o presente estudo analisou os Planos de Atendimento Socioeducativo elaborados pelos dois municípios que integram a Comarca de Içara e após efetuar o levantamento de dados relativo às Medidas Socioeducativas em Meio Aberto aplicadas pelo Sistema de Justiça na Comarca de Içara entre os anos de 2014 – ano em que foram elaborados os primeiros Planos de Atendimento Socioeducativo com vigência decenal – e 2021, verificou a forma como tais planos foram implementados e como se dá o efetivo cumprimento das Medidas Socioeducativas em ambos os municípios.

O problema que ensejou a pesquisa foi justamente verificar o modo como ocorreu a implementação dos Planos de Atendimento Socioeducativo dos Municípios da Comarca de Içara e que medidas foram postas em prática do início da vigência dos referidos planos, até o ano de 2021, ano em que iniciou a pesquisa, a fim de constatar se a forma como tais planos foram implementados atende às exigências da Lei do SINASE, bem como, se estão sendo observados os princípios do Direito da Criança e do Adolescente e, principalmente, identificar se os objetivos das medidas socioeducativas estão sendo atingidos na Comarca de Içara.

A análise já mencionada constatou que os Planos Municipais de Atendimento Socioeducativo de Içara e de Balneário Rincão foram elaborados em consonância com a legislação relativa ao ramo do direito em estudo, o que por si só representa um avanço no campo legislativo, haja vista que foi observada a Teoria da Proteção Integral, além da articulação e da intersetorialidade necessárias para a efetiva proteção.

Entretanto, ainda que o atual ordenamento jurídico expresse esse avanço legislativo que acompanhou o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos na esfera internacional, não se verifica na prática a observância de todos os comandos legais capazes de tornar efetiva a Proteção Integral. Seja por falta de estrutura ou de pessoal e, principalmente, em virtude da atuação dos atores do Sistema de Garantia de Direitos de forma isolada, e não em rede como deve ocorrer, os órgãos designados pelos Planos de Atendimento Socioeducativo para coordenar o Sistema Municipal destinado a esse atendimento, na verdade passam a ser os executores da medida de forma quase exclusiva, pois mesmo que encaminhem os adolescentes e as famílias a outras políticas setoriais que se mostrem necessárias, a atuação desses setores por ser isolada, desprende-se dos princípios e objetivos das Medidas Socioeducativas.

Considera-se, portanto, que a hipótese formulada para responder ao problema da pesquisa foi confirmada, haja vista que não havendo atuação em rede, a garantia dos direitos de crianças e adolescentes não é efetivada dentro de um sistema, o que a torna falha e desvirtua também o Sistema de Atendimento Socioeducativo que deixa de atender aos objetivos que ensejaram a sua criação, fazendo com que as Medidas Socioeducativas, quando aplicadas sob essas condições, não passem de medidas com caráter meramente punitivista, revelando resquícios da Doutrina da Situação Irregular, para a qual, a maior preocupação era livrar a sociedade do problema que

era o próprio adolescente, ao passo em que, com base na Teoria da Proteção Integral, a primeira preocupação da política de atendimento socioeducativo deve ser a proteção do adolescente pela sociedade – e pelo Poder Público –, da vulnerabilidade ocasionada em muitas situações pela própria sociedade e também, pelo Estado.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. Princípios Formais. *In*: ALEXY, Robert; TRIVISONNO, Alexandre Travessoni Gomes; SALIBA, Aziz Tuffi; LOPES, Mônica Sette (Org.). **Coleção Fora de Série - Princípios Formais e outros aspectos da Teoria Discursiva do Direito**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- AMIN, Andréa Rodrigues. Doutrina da proteção integral. *In*: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2022a. p. 25-28.
- AMIN, Andréa Rodrigues. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. *In*: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2022b. p. 20-24.
- AMIN, Andréa Rodrigues. Princípios orientadores do direito da criança e do adolescente. *In*: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2022c. p. 30-38.
- AREND, Silvia Maria Fávero. Direitos humanos e infância: construindo a Convenção Sobre os Direitos da Criança (1978-1989). **Tempo**, [s.l.], v. 26, n. 3, p. 605-623, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tem/a/3yQdSd3dszWQZSyQLNVCBwM/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 05 jul. 2022.
- ARENDT, Hanna. **Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- ARIÈS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. Tradução: Dora Flaksman. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2021.
- BALNEÁRIO RINCÃO. **Lei Municipal n. 23, de 27 de maio de 2013**. Dispõe sobre os princípios e diretrizes da política dos direitos da criança e do adolescente, cria o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, cria o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar, e dá outras providências. Balneário Rincão, 27 maio 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/balneario-rincao/lei-ordinaria/2013/2/23/lei-ordinaria-n-23-2013-dispoe-sobre-os-principios-e-diretrizes-da-politica-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-cria-o-conselho-municipal-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-cria-o-fundo-municipal-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-e-o-conselho-tutelar-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 12 abr. 2023.

BALNEÁRIO RINCÃO. **Lei Municipal n. 598, de 05 de abril de 2023.** Estabelece a estrutura e o funcionamento do Conselho Tutelar de Balneário Rincão e dá outras providências. Balneário Rincão, 05 abr. 2023. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/balneario-rincao/lei-ordinaria/2023/60/598/lei-ordinaria-n-598-2023-estabelece-a-estrutura-e-o?q=598>. Acesso em: 12 abr. 2023.

BALNEÁRIO RINCÃO. Prefeitura Municipal. **Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo:** Vigência 2014-2024. Balneário Rincão: Secretaria Municipal de Assistência Social, 2014.

BARATTA, Alessandro. Democracia y derechos del niño. **Justicia y Derechos del Niño**, Santiago, v. 9, p. 17-26, 2007. Disponível em: https://www.unicef.cl/archivos_documento/236/justicia%20_y_derechos_9.pdf. Acesso em: 28 ago. 2022.

BARATTA, Alessandro. Elementos de um nuevo derecho para la infancia y la adolescência. A propósito del Estatuto del Niño y del Adolescente de Brasil. **Ius Et Veritas**, Lima, v. 5, n. 10, p. 73-79, 1995. Disponível em: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15477>. Acesso em: 03 jul. 2022.

BARROS, Guilherme Freire de Melo. **Direito da criança e do adolescente.** 3. ed. Rev., atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2015.

BELTRAMELLI NETO, Silvio. **Curso de Direitos Humanos.** São Paulo: Atlas, 2021.

BISINOTO, Cynthia; OLIVA, Olga Brigitte; ARRAES, Juliana; GALLI, Carolina Yoshii; AMORIM, Gustavo Galli de; STEMLER, Luana Alves de Souza. Socioeducação: origem, significado e implicações para o atendimento socioeducativo. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 20, n. 4, p. 575-585, out./dez. 2015. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/PsicolEstud/article/view/28456/pdf>. Acesso em: 19 jun. 2022.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORDALLO, Galdino Augusto Coelho. Ministério Público. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente:** aspectos teóricos e práticos. São Paulo: SaraivaJur, 2022a. p. 269-273.

BORDALLO, Galdino Augusto Coelho. O Poder Judiciário. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente:** aspectos teóricos e práticos. São Paulo: SaraivaJur, 2022b. p. 266-267.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Constituição Federal (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 out. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, 7 dez. 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 05 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, 4 set. 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção Sobre os Direitos da Criança. Brasília, 21 nov. 1990a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 27 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília, 14 dez. 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Institui o Código de Menores. Brasília, 10 out. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm. Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 13 jul. 1990b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 27 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 19 set. 1990c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Brasília, 12 out. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.htm. Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 07 dez. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 07 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 20 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 07 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; [...] e dá outras providências. Brasília, 18 jan. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm. Acesso em: 27 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, 25 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 31 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, 16 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 01 fev. 2023.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). **Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo:** Diretrizes e eixos operativos para o SINASE. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.mpgp.mp.br/portal/arquivos/2017/03/03/17_49_45_295_Plano_NACIONAL_Socioeducativo.pdf. Acesso em: 26 fev. 2023.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). **Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo – SINASE.** Brasília: CONANDA, 2006. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/conanda/sinase_integra.pdf. Acesso em 26 fev. 2023.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Caderno de Orientações Técnicas:** Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2016. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/caderno_MSE_0712.pdf. Acesso em: 27 fev. 2023.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS).** Brasília, 2004. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2019/07/PNAS_2004.pdf. Acesso em: 08 mar. 2023.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **SUAS:** Sistema Único de Assistência Social. Brasília, 2009b. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf. Acesso em: 09 mar. 2023.

BRUÑOL, Miguel Cillero. Interés Superior del Niño: apuntes para su reconocimiento constitucional. *In*: UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Constitución Política e Infancia: uma mirada desde los derechos de los niños, niñas y adolescentes em Chile. Santiago: Andros, 2017. p. 47-80.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BUSINESS INTELLIGENCE. **Programa de Computador:** Sistema de coleta e transformação de dados em informação. Versão Power BI – acesso privado TJSC. [s.l.], 2021. Disponível em: <https://app.powerbi.com/>. Acesso em: 02 jun. 2023.

CABRAL, Johana; SOUZA, Ismael Francisco de. **Políticas públicas de proteção para as crianças na condição de refúgio no Brasil:** limites e possibilidades. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2019.

CADEMARTORI, Sérgio. IV Seminário Internacional em Direitos Humanos e Sociedade: Minicurso Tarefas pendentes do constitucionalismo contemporâneo. **YouTube**, [S.l.: s.n.], 19 set. 2022. 1 vídeo (1h21m45s). Publicado pelo canal Unesc - Universidade do Extremo Sul de SC. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4GgexPGlv20>. Acesso em: 19 set. 2022.

CANELA, Guilherme (Coord.). **Classificação indicativa:** construindo a cidadania na tela da tevê. Brasília: ANDI, 2006.

CARVALHO, Márcio Pinho de. **Execução de medidas socioeducativas:** Prática processual de aplicação da Lei do Sinase e da Resolução nº 165 do Conselho Nacional de Justiça. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

CASADO FILHO, Napoleão. **Direitos humanos fundamentais.** São Paulo: Saraiva, 2012.

CASTILHO, Ricardo. **Direitos humanos.** 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CMDCA. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Içara. **Resolução nº 7, de 01 de julho de 2021.** Dispõe sobre a aprovação do Plano de Ação e Aplicação do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FMDCA do Município de Içara para 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/i/icara/resolucao/2021/1/7/resolucao-n-7-2021-dispoe-sobre-a-aprovacao-do-plano-de-acao-e-aplicacao-do-fundo-municipal-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-fmdca-do-municipio-de-icara-para-2021?q=FIA>. Acesso em: 04 jul. 2023.

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.** Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 11 nov. 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 11 mar. 2023.

COHEN, Simone Pereira; BUSNELLO, Ellis Alindo D'Arrigo; HIDALGO, Maria Paz Loayza. Os desencontros do objeto da política de atenção integral para crianças e adolescentes. *In*: ZAVASCHI, Maria Lucrécia Scherer (Org.). **Crianças e adolescentes vulneráveis: o atendimento interdisciplinar nos centros de atenção psicossocial.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

COMIN, Álvaro A. Desenvolvimento econômico e desigualdades no Brasil: 1960-2010. *In*: ARRETCHE, Marta (Org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos.** 1. ed. São Paulo: Unesp; CEM, 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos.** 12^a ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006.** Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, 19 abr. 2006a. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no-113-de-19-04-06-parametros-do-sgd.pdf/view>. Acesso em: 27 out. 2021.

CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências. Brasília, 11 dez. 2006b. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104396>. Acesso em: 05 mar. 2023.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **A presença da Pedagogia: teoria e prática da ação socioeducativa.** São Paulo: Instituto Ayrton Senna, 1999.

CRAIDY, Carmem Maria. *In*: CRAIDY, Carmem Maria; SZUCHMAN, Karine (Org.). **Socioeducação: fundamentos e práticas.** 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2017. p. 85-101.

CRUZ, Daniel da Aparecida de Sousa; ANDRADE, Alcilene Lopes de Amorim. Principais políticas públicas para adolescentes em situação de vulnerabilidade social: possíveis contribuições da Psicologia na promoção/garantia de direitos. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, [s.l.], v. 2, p. 1-20, 2022. Disponível em: https://revistas.unipacto.com.br/storage/publicacoes/2022/883_principais_politicas_publicas_para_adolescentes_em_situacao_de_vulnera.pdf. Acesso em: 30 maio 2023.

CUSTÓDIO, André Viana. **Direito da Criança e do Adolescente**. Criciúma: UNESC, 2009.

CUSTÓDIO, André Viana; SOUZA, Ismael Francisco de. Conselhos de Direitos da criança e adolescente: uma perspectiva a partir do poder local. **Revista Eletrônica do Centro Universitário do Rio São Francisco**, Paulo Afonso/BA, n. 19, p. 172-186, 2018.

CUSTÓDIO, André Viana; SOUZA, Ismael Francisco de. Fundamentos do Sistema de garantias de direitos no contexto das políticas sociais públicas. *In*: CUSTÓDIO, André Viana; SOUZA, Ismael Francisco de (Org.). **Sistemas de garantias de direitos**: proteção fundamental para crianças, adolescentes e jovens. Criciúma: Belcanto, 2022. p. 12-23. Disponível em: https://www.academia.edu/67085334/Sistema_de_Garantias_de_Direitos. Acesso em: 14 dez. 2022.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da Criança e do Adolescente para concurso de Juiz do Trabalho**. São Paulo: EDIPRO, 2011.

DEL PRIORE, Mary. O cotidiano da criança livre no Brasil entre a Colônia e o Império. *In*: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das crianças no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2010. p. 93-117.

DEL PRIORE, Mary. **Histórias da gente brasileira**: Império. São Paulo: Leya, 2016.

DIGIÁCOMO, Murillo José. O sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente e o desafio do trabalho em “rede”. **Portal MPPR**, Curitiba, ago. 2013. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/conselhos_direitos/Sistema_de_Garantias_ECA_na_Escola_II.pdf. Acesso em: 06 nov. 2022.

ESTEFAM, André Araújo L. **Direito Penal**: Parte Geral – Arts. 1º a 120. 11 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. V.1.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. *In*: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

FERNANDES, Elza de Mello. **Içara, nossa terra, nossa gente**. Içara: Do Autor, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 42 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

FORMAGIO, Martina Santos. **Intersetorialidade e direitos no atendimento socioeducativo em meio aberto em Santa Catarina**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2022.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 25ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FURINI, Luciano Antonio. **Redes sociais de proteção integral à criança e ao adolescente: falácia ou eficácia?** São Paulo: Unesp, 2011.

GARCÍA MÉNDEZ, Emílio. La Convencion Internacional de los Derechos del Niño: Del menor como objeto de la compasion-represion a la infância-adolescencia como sujeto de derechos. **Nuevo Foro Penal**, [s. l.], v. 12, n. 57, p. 421–432, 1992. Disponível em: <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/nuevo-foro-penal/article/view/4023>. Acesso em: 26 jun. 2022.

GIANEZINI, Kelly; BARRETTO, Letícia; VIEIRA, Reginaldo de Souza. Políticas Públicas e seu processo de criação: apontamentos introdutórios. In: COSTA, Marli M. Moraes da; RODRIGUES, Hugo Thamir (Org.). **Direito e Políticas Públicas X**. Curitiba: Multideia, 2015.

GONZALEZ; Léia; HASENBALG, Carlos. **Lugar de Negro**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

GUERRA, Luciane Miranda; CAVALCANTE, Denise de Fátima Barros; DELGADO, Ana Maria Saraiva; TANCK, Erika; CATANDI, Mariângela Di Donato. Política pública de saúde no Brasil: antecedentes e perspectivas. In: PEREIRA, Antonio Carlos; GUERRA, Luciane Miranda; CAVALCANTE, Denise de Fátima Barros; MENEZES, Marcelo de Castro (Org.). **Gestão pública em saúde: fundamentos e práticas**. Águas de São Pedro: Livronovo, 2015.

GUERRA, Sidney. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

HENRIQUES, Antonio; MEDEIROS, João Bosco. **Metodologia científica na pesquisa jurídica**. 9. ed., rev. e reform. São Paulo: Atlas, 2017.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades: Brasil / Santa Catarina / Balneário Rincão**. [s.l.], 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/balneario-rincao/panorama>. Acesso em: 30 maio 2023.

IÇARA. Governo de Içara. **Secretarias**. Içara, 2023. Disponível em: <https://www.icara.sc.gov.br/governo/secretarias>. Acesso em: 30 maio 2023.

IÇARA. **Lei nº 4.337, de 3 de abril de 2019.** Estabelece a Estrutura e o Funcionamento do Conselho Tutelar de Içara/SC e dá outras providências. Içara, 3 abr. 2019a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/i/icara/lei-ordinaria/2019/434/4337/lei-ordinaria-n-4337-2019-estabelece-a-estrutura-e-o-funcionamento-do-conselho-tutelar-de-icara-sc-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 30 abr. 2023.

IÇARA. **Lei nº 4.387, de 07 de junho de 2019.** Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Içara, estabelece a estrutura e o funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) e dá outras providências. Içara, 7 jun. 2019b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/i/icara/lei-ordinaria/2019/439/4387/lei-ordinaria-n-4387-2019-dispoe-sobre-a-politica-municipal-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-de-icara-estabelece-a-estrutura-e-o-funcionamento-do-conselho-municipal-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-cmdca-do-fundo-municipal-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-fmdca-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 30 abr. 2023.

IÇARA. Prefeitura Municipal. **Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo do Município de Içara:** Vigência 2014-2024. Içara: Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação, Trabalho e Renda, 2014.

ILÍBIO, Michel Belmiro; VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A participação social em saúde:** uma leitura a partir da democracia radical. Criciúma-SC: UNESC, 2020.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas Sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2000. V.1.

JELLINEK, Georg. **A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão:** contribuição para a história do direito constitucional moderno. São Paulo: Atlas, 2015. V. 2.

JUNQUEIRA, Gustavo; VANZOLINI, Patrícia. **Manual de Direito Penal:** parte geral. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

JUNQUEIRA, Ivan de Carvalho. **Ato Infracional e Direitos Humanos:** a internação de adolescentes em conflito com a lei. Campinas: Servanda, 2014.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Manual de direitos humanos.** 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LESBAUPIN, Ivo. **As classes populares e os direitos humanos.** Petrópolis: Vozes, 1984.

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

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e do adolescente:** a necessária efetivação dos direitos fundamentais. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. V.5.

LIMA, Miguel M. Alves, **O Direito da Criança e do Adolescente:** fundamentos para uma abordagem principiológica. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

MACHADO, Felipe Rangel de Souza; FONSECA, Angélica Ferreira; BORGES, Camila Furlanetti. O Sistema Único de Saúde e as políticas de saúde no Brasil. *In:* JORGE, Marco Aurélio Soares; CARVALHO, Maria Cecília de Araújo; SILVA, Paulo Roberto Fagundes da (Org.). **Políticas e cuidado em saúde mental:** contribuição para a prática profissional. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2014.

MACHADO, Martha de Toledo. **A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos.** Barueri: Manole, 2003.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos.** 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MICHAELIS. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. **Consulta de termo:** Princípio. São Paulo: Melhoramentos, 2015. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/princ%C3%ADpio/>. Acesso em: 15 ago. 2022.

MULLER, Crisna Maria. **Socioeducação:** fundamentos históricos, conceituais e seus reflexos no cumprimento das medidas socioeducativas no Brasil: estudo de caso. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado.** 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direitos Humanos.** Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Carta das Nações Unidas.** São Francisco, 26 jun. 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2022.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos da Criança.** Assembleia Geral das Nações Unidas, 20 nov. 1959. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 29 maio 2022.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 29 maio 2022.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Regras de Beijing**. Assembleia Geral das Nações Unidas, 9 nov. 1985 Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex47.htm. Acesso em: 28 fev. 2022.

OPAS. Organização Pan-Americana da Saúde. **Histórico da pandemia de COVID-19**. [s.l.], 2023. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 30 maio 2023.

PAIVA, Angela Randolpho. **Dinâmicas sociais na luta por direitos no Brasil**. Rio de Janeiro: Pallas, 2021.

PAPALIA, Diane E.; MARTORELL, Gabriela. **Desenvolvimento Humano**. 14. ed. Porto Alegre: Artmed, 2022.

PAVEI, Maria de Fátima Silveira. **Além dos trilhos do trem: 1961-2011: 50 anos de emancipação política de Içara**. Içara: Do Autor, 2011.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da criança e do adolescente: uma proposta interdisciplinar**. 2ª ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PEREIRA, Tânia da Silva; MELO, Carolina de Campos. Infância e Juventude: os direitos fundamentais e os princípios constitucionais consolidados na Constituição de 1988. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 252-271, 2003. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_252.pdf. Acesso em: 16 ago. 2022.

PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, [s.l.], v. 40, n. 140, p. 649-673, maio/ago. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/sP8smWgyn5fJS77m6Cv4npj/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 21 jan. 2023.

PICORNELL-LUCAS, Antônia. La realidad de los derechos de los niños y de las niñas en un mundo en transformación. A 30 años de la Convención. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 1176-1191, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/LfHnt3QQqkWRcqBxCLYQV6K/?lang=es&format=pdf>. Acesso em: 05 jul. 2022.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 20 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

PIOVESAN, Flávia; CRUZ, Julia Cunha. **Curso de direitos humanos: sistema interamericano**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

POMBO, José Francisco da Rocha. **Dicionário de sinônimos da língua portuguesa**. 2.ed. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, 2011. V.10.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas de pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAMIDOFF, Mário Luiz. **Direito da Criança e do Adolescente: por uma propedêutica jurídico-protetiva transdisciplinar**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

RAMIDOFF, Mário Luiz. **Direito Socioeducativo: responsabilização diferenciada de adolescente**. São Paulo: Amazon Digital Services LLC, 2019.

RAMIDOFF, Mário Luiz. **Sinase: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RAMIDOFF, Mário Luiz; RAMIDOFF, Luísa Munhoz Bürgel. **Lições de direito da criança e do adolescente: ato infracional e medidas socioeducativas**. 4. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2017.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. São Paulo: Saraiva, 2016.

REIS, Suzéte da Silva; CUSTÓDIO, André Viana. Fundamentos históricos e principiológicos do direito da criança e do adolescente: bases conceituais da Teoria da Proteção Integral. **Revista Justiça do Direito**, [s.l.], v. 31, n. 3, p. 621-659, set./dez. 2017. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/7840/4646>. Acesso em: 21 ago. 2022.

RIBEIRO, Joana; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Princípios do Direitos da Criança e do Adolescente e guarda compartilhada: estudos de casos com a família ampliada ou extensa**. Porto Alegre: Fi, 2021.

RIZZINI, Irene; SPOSATI, Aldaíza; OLIVEIRA, Antônio Carlos de. **Adolescências, direitos e medidas socioeducativas em meio aberto**. São Paulo: Cortez, 2019.

ROMÃO, Luis Fernando de França. **A constitucionalização dos direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: Almedina, 2016.

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. A convenção internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, [s.l.], v. 40, n. 141, p. 693-728, set./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/gvh6jf9BxZFWyZzcbSDWpzk/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 27 jun. 2022.

ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. 12 ed. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado artigo por artigo**. São Paulo: Saraiva, 2021.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Brasília: Banco Interamericano de Desarrollo INDES, 1997. Disponível em: <https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2023.

SABBAD, Samira. Direito à saúde e a efetivação de políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente. *In*: VIEIRA, Aline (Org.). **Diálogos de direitos da criança e do adolescente**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Conquista, 2022. p. 81-87.

SANTA CATARINA. Corregedoria-Geral da Justiça do TJSC. **Orientação 1, de 12 de janeiro de 2022**. Dispõe sobre o fluxo de procedimentos a serem adotados nas apurações de atos infracionais e execução de medidas socioeducativas em meio aberto. [...]. Florianópolis, 12 jan. 2022a. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/documents/728949/2294744/Orienta%C3%A7%C3%A3o+n.+1-2022.pdf/24b344ba-b671-b788-ee83-89ff51dd2a60?t=1643724736902>. Acesso em: 30 maio 2023.

SANTA CATARINA. **Resolução TJ N. 17 de 6 de julho de 2022**. Disciplina a competência e a instalação de vara criada pela Lei Complementar estadual n. 426, de 16 de dezembro de 2008, na comarca de Içara e dá outras providências. Florianópolis, 6 jul. 2022b. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/integra.do?cdSistema=1&cdDocumento=180704&cdCategoria=1&doc=origem>. Acesso em: 02 jun. 2023.

SANTA CATARINA. **Lei n. 796, de 20 de dezembro de 1961**. Cria o município de Içara. Florianópolis, 20 dez. 1961. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/sc/lei-promulgada-n-796-1961-santa-catarina-cria-o-municipio-de-icara>. Acesso em: 20 abr. 2023.

SANTOS, Danielle Maria Espezim dos; VERONESE, Josiane Rose Petry. A proteção integral e o enfrentamento de vulnerabilidades infantoadolescentes. **Revista de Direito**, [s.l.], v. 10, n. 2, p. 109-157, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7085867>. Acesso em: 02 jun. 2023.

SANTOS, Marco Antonio Cabral dos. Criança e criminalidade no início do século XX. *In*: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das crianças no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2010. p. 117-128.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SAUT, Roberto Diniz. O direito da criança e do adolescente e sua proteção pela rede de garantias. **Revista Jurídica da FURB**, Blumenau, v. 11, n. 21, p. 45-73, maio 2007. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/441/400>. Acesso em: 14 set. 2022.

SCARANO, Juliana. Criança esquecida das Minas Gerais. *In*: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das crianças no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2010. p. 118-150.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, v. 3, n. 56, p. 119-149, 2018.

SEABRA, Gustavo Cives. **Manual de Direito da criança e do Adolescente**. Belo Horizonte: CEI, 2020.

SEABRA, Gustavo Cives. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE**. Salvador: Juspodivm, 2017.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concursos. São Paulo: Cengage Learning Brasil, 2019.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

SIDOU, José Maria Othon (Org.). **Dicionário Jurídico**. 11^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da; IORIO FILHO, Rafael Mario; SILVA, Ronaldo Lucas da. **Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: SESES, 2016.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana**. 1^a ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Teoria Geral do Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SOUZA, Ismael Francisco de. **O reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI):** estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes no Brasil. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2016.

SOUZA, Sérgio Augusto Guedes Pereira de. **Os direitos da criança e os direitos humanos.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2001.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, [s.l.], v. 10, n. 1, p. 435-458, 2007. Disponível em: <http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/218/211>. Acesso em: 08 mar. 2023.

STANISCI, Silvia Andrade. Conselho Tutelar. *In*: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org.). **Dicionário de políticas públicas.** 3ª ed. São Paulo: UNESP, 2018.

TAVARES, Patrícia Silveira. A política de atendimento. *In*: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo A.; CARNEIRO; GOMES, Rosa Maria. X.; AMIN; RODRIGUES, Andréa (Org.). **Curso de direito da criança e do adolescente:** aspectos teóricos e práticos. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 477-545.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto:** dicas e orientações. Brasília, out. 2014. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unicef/municipalizacao_das_medidas_socioeducativas_em_meio_aberto.pdf. Acesso em: 30 maio 2023.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **30 anos da Convenção Sobre os Direitos da Criança:** avanços e desafios para meninas e meninos no Brasil. São Paulo: UNICEF, 2019. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/6276/file/30-anos-da-convencao-sobre-os-direitos-da-crianca.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2023.

VERONESE, Josiane Rose Petry. A proteção integral da criança e do adolescente no direito brasileiro. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, v. 79, n. 1, p. 38-54, jan./mar. 2013. Disponível em: https://juslaboris-hml.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/38644/003_veronese.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 11 jun. 2022.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Convenção Sobre os Direitos da Criança: 30 anos.** Salvador: JusPodivm, 2019.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da Criança e do Adolescente.** Florianópolis: OAB, 2006. V.5.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito penal juvenil e responsabilização estatutária: elementos aproximativos e/ou distanciadores?: o que diz a Lei Sinase: a inimputabilidade penal em debate.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015a.

VERONESE, Josiane Rose Petry. O Estatuto da Criança e do Adolescente: um novo paradigma. *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas.** São Paulo: Saraiva, 2015b. p. 21-40.

VERONESE, Josiane Rose Petry. Responsabilização estatutária ou responsabilização socioeducativa (sociopedagógica). *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas.** São Paulo: Saraiva, 2015c. p. 91-113.

VERONESE, Josiane Rose Petry; LIMA, Fernanda da Silva. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase): breves considerações. **Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade**, [s.l.], v. 1, n. 1, p. 29-46, jun. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22471/14969>. Acesso em: 27 out. 2021.

WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo jurídico, movimentos sociais e processos de lutas desde América Latina. *In*: WOLKMER, Antônio Carlos; LIXA, Ivone Fernandes M. (Org.). **Constitucionalismo, descolonización y pluralismo jurídico em América Latina.** Aguascalientes: CENEJUS, 2015. p. 95-101.

ZAPATA, Fabiana Botelho; GOMES, Marcos Vinícius Manso Lopes; FRASSETO, Flávio Américo (Coord.). **Col. Defensoria Pública – Ponto a Ponto – Direitos da criança e do adolescente.** São Paulo: Saraiva, 2016.

ZAPATER, Maíra. **Direito da Criança e do Adolescente.** São Paulo: Saraiva, 2019.