



Octubre 2019 - ISSN: 1988-7833

A ATUAÇÃO/PARTICIPAÇÃO DO PODER PÚBLICO NA APLICAÇÃO/EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SÓCIOEDUCATIVA NO ESTADO DA BAHIA ¹

Gracielle Cruz Souza²

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Gracielle Cruz Souza (2019): "A atuação/participação do poder público na aplicação/execução das medidas sócioeducativa no estado da Bahia", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (octubre 2019). En línea:

<https://www.eumed.net/rev/ccss/2019/10/participacao-poder-publico.html>

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo conhecer como é organizada a gestão das medidas socioeducativas através dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, junto às políticas públicas sociais. Para contemplar o objetivo proposto, apresenta-se uma revisão na literatura, descrevendo as políticas públicas no Brasil, falando dentro desse tópico sobre Estado, pontuando a visão de autores sobre a descentralização e a relevância da intersetorialidade. Discorrendo em seguida sobre a política nacional do adolescente em conflito com a lei, onde traçamos um breve histórico até o ECA, fazendo referência ao SINASE – instrumento que delimita qual a reponsabilidade dos três níveis de governo, bem como ao PNAS que regulamenta a assistência e estabelece um novo modelo de gestão. Desvelando um referencial sobre a política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no estado da Bahia que nos dará um norte quanto ao atendimento prestado a esse público através do Poder Público.

Palavras Chaves: Políticas Públicas e Sociais. Medidas Socioeducativas. Poder Público.

ABSTRACT

This article aims to know how the management of socio-educational measures is organized through the three powers: Executive, Legislative and Judiciary, along with social public policies. To address the proposed objective, a literature review is presented, describing public policies in Brazil, speaking within this topic about the State, punctuating the authors' view on decentralization and the relevance of intersectoriality. Next, we discuss the national policy of adolescents in conflict with the law, where we trace a brief history to ECA, referring to SINASE - an instrument that delimits the responsibility of the three levels of government, as well as the PNAS that regulates assistance and assistance. establishes

² Gracielle Cruz Souza² Assistente Social, Especialista em Gestão da Política de Assistência Social pela FACULDADE REDENTOR – FACREDENTOR/ALEIXO. Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela UNILA –Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

a new management model. Unveiling a reference on the policy of care for adolescents in conflict with the law in the state of Bahia that will give us a guide regarding the care provided to this public through the Government.

Keywords: Public and Social Policies. Educational measures. Public Power.

RESUMEN

Este artículo pretende conocer cómo se organiza la gestión de las medidas socioeducativas a través de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, junto con las políticas sociales públicas. Para abordar el objetivo propuesto, se presenta una revisión de la literatura que describe las políticas públicas en Brasil, hablando en este tema sobre el Estado, destacando la visión de los autores sobre la descentralización y la relevancia de la intersectorialidad. A continuación, discutimos la política nacional de adolescentes en conflicto con la ley, donde trazamos una breve historia de la ECA, en referencia a SINASE, un instrumento que delimita la responsabilidad de los tres niveles de gobierno, así como el PNAS que regula la asistencia y la asistencia. Establece un nuevo modelo de gestión. Revelando una referencia sobre la política de atención a adolescentes en conflicto con la ley en el estado de Bahía que nos brindará una guía sobre la atención que se brinda a este público a través del Gobierno.

Palabras clave: Políticas públicas y sociales. Medidas socioeducativas. Poder público.

INTRODUÇÃO

Sendo o Brasil formado pela união dos estados, Distrito Federal e municípios, a estrutura político-administrativa é dividida em três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, formando assim o Poder Público que “está impelido pelo comando constitucional a instituir políticas públicas e efetivá-las, primordialmente, por meio de recursos orçamentários e órgãos estatais” (SIMÕES, 2009, P.27), exercendo, esses poderes, suas competências de forma organizada seguindo as diretrizes Constitucionais e o regime do Estado (SIMÕES, 2009). Dessa forma, a Constituição de 1988 no art. 227 explicita que:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASILIA, 1988, p. 60).

Nesse sentido, para efeitos legais o adolescente é um sujeito de direito, não fazendo distinção entre aqueles que cometem atos infracionais, no entanto para esses a lei estipula medidas socioeducativas descritas no art. 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que para Liberati (2000 *apud* Martin, 2010, p. 166) “são atividades impostas aos adolescentes, quando considerados autores de atos infracionais”, não sendo a punição o seu objetivo e sim a “efetivação de meios para reeduca-los” (CEARA, 2007, p. 13 *apud* MARTINS, 2010, p. 166).

Diante desse contexto, o presente artigo visa se aproximar bibliograficamente da reflexão sobre a atuação/ participação do Poder Público na aplicação/ execução das medidas socioeducativas, pois desde o ingresso no curso de graduação de Serviço Social em 2007, a acadêmica depara-se com essa realidade que a inquieta, tal seja, a do adolescente em conflito com a lei, partindo da descrença de alguns autores e gestores públicos em relação ao funcionamento e efetividade das medidas socioeducativas.

Sendo assim, a trajetória acadêmica permitiu que atuasse em uma instituição que trabalha com adolescentes em conflito com a lei na medida socioeducativa de semiliberdade, o que possibilitou a definição do seu tema de monografia, e essa por sua vez- não só por observar a realidade em campo, mas a posição dos entrevistados em relação ao atendimento ao adolescente em conflito com a lei, a inquietou e motivou a conhecer um pouco mais como funciona a gestão dessa política de atendimento, trabalhando nesse artigo todas as medidas socioeducativas desde a sua gestão ao financiamento, trazendo a tona o que preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e demais instrumentos legais que abordam sobre essa política.

Diante da experiência de estágio – 2009 à 2010, verifica-se que não existe uma rede articulada, conforme Junqueira “as organizações públicas, responsáveis por essa gestão, por motivos diversos, não tem conseguido realizar essa tarefa” (2004, p.26), e o PNAS cita essa dificuldade quando descreve sobre a descentralização que surge com intuito de enfrentamento da questão social (BRASILIA, 2005), onde “o Estado transfere suas competências para outras instâncias governamentais na gestão das políticas sociais (JUNQUEIRA, 2004, p. 35) no entanto, a “centralização ainda é uma marca a ser superada”(BRASILIA, 2005, p.14).

Para Junqueira, que aborda sobre a gestão intersetorial das políticas sociais, “a capacidade dessas organizações de intervir de maneira eficaz na realidade social não depende apenas das habilidades dos atores sociais envolvidos em ler situações, mas também da criação de novos conhecimentos organizacionais” (2004, p.26).

Nesse sentido, o presente trabalho busca conhecer a atuação/participação do Poder Público na aplicação/execução das medidas socioeducativas e se essas são suficientes para garantirem a efetividade do sistema, considerando que a política da criança e do adolescente é descentralizada, não existindo uma política que a “amarre”, inexistindo uma rede socioassistencial articulada o que dificulta a inserção desse indivíduo a rede escolar, e demais políticas setoriais; mesmo a PNAS explicitando como relevância a constituição da rede de serviços (BRASILIA,2005), tendo como um dos princípios a “universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas” (BRASILIA, 2005, p.32).

Diante desse argumento, se tem como objetivo geral conhecer através de pesquisas bibliográficas como é organizada a gestão das medidas socioeducativas através dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, junto às políticas públicas sociais. Expondo como objetivos específicos: Analisar se a atuação/participação do poder público na aplicação/ execução das medidas

socioeducativas funciona de forma a possibilitar um trabalho em rede; compreender o histórico das políticas públicas no Brasil e contribuir para o debate acerca da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei e na construção de uma gestão articulada, integrada.

De natureza qualitativa, esse trabalho pauta-se em uma pesquisa bibliográfica, onde fazemos um diálogo com diversos autores, utilizando livros e artigos científicos para que fosse extraído informações para o desenvolvimento desse artigo. Sendo a metodologia entendida como um “instrumento” que o homem utiliza para chegar a um objetivo, que para Demo “trata da forma de fazer ciência” (1987, p. 19), essa tendo “como objetivo fundamental chegar a veracidade dos fatos” (GIL, 1999, p. 26).

A partir de tais colocações, inicialmente apresenta-se as políticas públicas no Brasil, em seguida a política nacional do adolescente em conflito com a lei, abordando instrumentos como o ECA, O SINASE e a PNAS. Descrevendo também, sobre a política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no estado da Bahia.

POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Ao traçar o histórico das políticas públicas no Brasil, percebemos ao longo desse resgate as diversas fases pelas quais essa política passou para que hoje o ser humano, independente da classe social, cor, etnia, pudesse ser considerado como sujeito de direito. E é com a Constituição de 1988, chamada Constituição cidadã, que podemos visualizar esses direitos presentes nos preceitos constitucionais, como afirma Simões “constituição de 1988 elegeu um conjunto de valores éticos, considerados fundamentais para a vida nacional, a maior parte das quais se expressa no reconhecimento dos direitos humanos (SIMÕES, 2009, p. 59).

Entretanto para falar em Políticas Públicas, antes abordaremos sobre o Estado, pois é nele que é delegado uma série de serviços e funções como afirma Fuchs,

uma sociedade cidadã atina para a necessidade de construir uma instância pública comum, a qual delega ao Estado uma serie de serviços e funções, que somente têm razão de ser frente aos desafios do bem comum (FUCHS, 2010, p. 1).

E para que as políticas públicas, como citado no início, pudessem passar por transformações, essas ocorreram primeiro no Estado, onde Fuchs aborda que para essa transformação:

Inúmeros fenômenos sociais, tanto na esfera econômica quanto na esfera política, contribuíram para modificar a natureza do Estado capitalista – que se manifestava como algo fortemente excludente e coercitivo - e que, sem

deixar de ser capitalista, passa a assumir novas características, pois se viu obrigado a fazê-lo em razão de lutas dos trabalhadores que culminaram com a incorporação de novos direitos de cidadania e política social (FUCHS, 2010, p. 2).

Simões ao descrever sobre o Estado e a Constituição, explicita duas distinções que é relevância pontuar, que o Estado Brasileiro é a manifestação do Poder Público e que ambos são únicos e indivisíveis. Completa alertando que, entretanto:

São, porém, divisíveis o exercício e a distribuição de suas competências entre os Estados e municípios e os três poderes, segundo a Constituição Federal (BONAVIDES, 1983, p. 111 *apud* SIMÕES 2009, p. 39) 83, p. 111).

Pontuando também a distinção conceitual entre Estado e Governo, “a instituição de uma política, como dever do Estado, significa, simultaneamente, sua efetivação pelos governos eleitos, segundo seus respectivos programas partidários” (SIMÕES, 2009, p. 42). Acrescentando para esse contexto o que foi descrito no início desse trabalho que a Constituição institui o Estado por meio da forma de organização do Poder Público, sendo um sistema federativo e descentralizado.

Quando falamos em Estado descentralizado isso quer dizer que o Estado transfere poderes para outras pessoas jurídicas ou particulares, que para alguns autores, como Telles, Suguihiro e Barros é uma forma de “desresponsabilização estatal com as políticas sociais públicas” (TELLES; SUGUIHIRO; BARROS, 2011, p.51).

Na contemporaneidade, presencia-se o desmoronamento dos princípios de proteção social, previstos na Constituição Federal de 1988. As alterações na forma de conceber os direitos constitucionalmente garantidos estão relacionados às mudanças nas relações entre o Estado, a sociedade e o mercado (Telles; Suguihiro; Barros 2011, p.51).

Já outros autores, como Junqueira, ao falar sobre a gestão intersetorial das políticas sociais afirma que:

A crise econômica e social dos países demanda maior eficácia na gestão dessas políticas. As organizações públicas, responsáveis por essa gestão, por motivos diversos, não tem conseguido realizar essa tarefa. Os impasses vividos pelo setor público faz com que se busque novas saídas e dentre elas as organizações do terceiro setor constitui uma das alternativas privilegiadas para fazer frente aos problemas sociais que afetam o conjunto da população. São espaços institucionais que não se restringem apenas a um setor, são organizações que materializam a realidade intersetorial. São espaços que desenvolvem a cidadania (OLIVEIRA, JUNQUEIRA, 2003, *apud*, JUNQUEIRA, 2004, p. 26).

Telles, Suguihiro e Barros (2011) ao falar dessa transferência de poderes, ainda fazem a seguinte colocação:

Os investimentos em programas e projetos com ganhos sociais tem se valido das chamadas organizações sem fins lucrativos, como “agentes do bem-estar”, substituindo a política e assumindo a condição de “alternativa eficaz” para viabilizar o atendimento das necessidades sociais. Esse apelo ao “terceiro setor” e /ou à sociedade civil se configura como um verdadeiro retrocesso histórico, caracterizada como pratica assistencialista (BEHRING, BOSQUETTI, 2007, p.162 *apud* TELLES, SUGUIHIRO; BARROS, 2011, p. 55).

Para esse contexto, os autores acima ainda fazem uma citação de Yasbek, onde a autora denomina essa transferência de poderes de “refilantropização das políticas públicas” (YASBEK, 2000 *apud* TELLES, SUGUIHIRO; BARROS, 2011, p.55).

Afirmando ainda os autores com muita propriedade,

O que se pode asseverar é que nesse tipo de prática há uma transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade, com alegação de incentivar o voluntariado, a cooperação solidaria e a pretensa “participação social”. Essa tendência tem agravado a distinção do orçamento público para políticas sociais públicas, com alocação de recursos para políticas sociais privadas com recursos públicos. Esse mecanismo de manipulação de recurso orçamentário coloca o Estado na direção do interesse privado. Esta é uma estratégia de esvaziamento da política social como direito de cidadania, já que com o “desvanecimento” das fronteiras entre as esferas públicas e privada, efetiva-se a privatização das responsabilidades públicas, tendo como consequência a quebra de garantia de direitos (PEREIRA, 2006 *apud* TELLES, SUGUIHIRO; BARROS, 2011, p. 55).

No entanto, quando há uma descentralização, observamos também uma maior participação da sociedade quanto a fiscalização dos investimentos em programas, projetos, entre outros, sem contar que a sociedade, através dos Conselhos pode participar das conferências e ter voz em relação as suas necessidades.

Quando Junqueira defende a descentralização ele fala sobre a intersetorialidade, a definindo como construção de saberes, a compreensão compartilhada de cada programa, projeto, construindo assim uma rede para que venha acarretar uma melhor qualidade de vida a população beneficiária das políticas públicas (JUNQUEIRA, 2004), pois para o autor,

A cidade, considerada como protagonista política, como arena de negociação e de salvaguarda dos interesses dos cidadãos, não pode encerrar de maneira fragmentada e setorializados problemas sociais que emergem em seu espaço geográfico (JUNQUEIRA, 2004, p. 27).

Pontuando ainda,

No âmbito das organizações estatais, com a descentralização, elas devem transferir suas competências para intuições prestadoras de sérvios sociais. Com isso, estabelece-se uma parceria com organizações privadas autônomas voltadas para o interesse coletivo capazes de desenvolverem de

maneira integrada projetos intersetoriais em resposta as demandas sociais da população.

Esse processo ganha consistência quando as necessidades dos grupos populacionais que se distribuem em um território como sujeitos articulam soluções intersetoriais. Nesse processo, a população passa a ser considerada como sujeito e não como objeto de intervenção. Com isso ele passa a assumir um papel ativo, colaborando na identificação dos problemas e na sua solução. Com isso, muda-se a lógica da política social, que sai da visão da carência, da solução de necessidades, para aquela dos direitos dos cidadãos a uma vida digna e com qualidade (JUNQUEIRA, 2004, p. 28).

Porém o mesmo autor afirma que essa prática de rede - trabalho em conjunto, integração das políticas setoriais ainda não constitui uma prática dos gestores (JUNQUEIRA, 2004) esse fato é descrito na PNAS quando afirma que a centralização ainda é uma marca a ser superada (BRASILIA, 2005), diferente do que apregoa a PNAS descrevendo sobre eficácia e efetividade em sua atuação específica e na atuação intersetorial (BRASILIA, 2005).

Dado o contexto no qual foi apresentado sobre o Estado, cabe nesse espaço um breve passeio histórico nas políticas sociais no Brasil, pois se observa que foi dois anos após II Guerra Mundial, com a assinatura da Declaração Universal dos direitos Humanos por parte da ONU, que os direitos civis deixam de serem concebidos como vontade divina, passando a ser responsabilidade dos governantes a garantia de um tratamento com igualdade e liberdade (ADRIANA, 1999 *apud* SIMÕES 2009 p. 71). A partir desse momento formulam-se bases para uma cidadania na fundamentação de leis para as nações; no caso brasileiro a C.F e o ECA- dando início a um novo período da história, sendo a cidadania e a dignidade humana fundamentos do Estado democrático de direito (FUCHS, 2011).

O termo público associado à política é uma referência a “coisa pública” (res pública), que, portanto, afeta a todo, sob a égide de uma lei e o apoio de uma comunidade de interesse, não sendo uma referência exclusiva do Estado (FUCHS, 2010, p. 2).

Afirmando ainda a autora que as políticas públicas e sociais dão forma àquilo que efetivamente poderá se tornar um direito concreto e apesar de serem reguladas e frequentemente providas pelo Estado, englobam também preferências, escolhas e decisões privadas, devendo, por isso serem controladas pelos cidadãos (FUCHS, 2010).

No entanto, nem sempre esse conceito foi uma realidade, ou melhor, não há entre os pesquisadores um período para as primeiras práticas em relação às políticas sociais. Para Mendes e Costa (1994), não se registra da chegada dos colonizadores até o início do século XX a presença de ações que possam caracterizar como política social, citando para esse contexto, uma visualização nesse campo no sec. XVI e essa sendo entregue a Igreja Católica através das Santas Casas de Misericórdia.

Fazendo uma retrospectiva bem rápida dos anos 30 aos 60, Faleiros (2002) descreve as políticas emergenciais dos E.U.A, a política de emprego na Suécia, o sistema de proteção para todas eventualidades na Inglaterra, chegando ao Brasil, onde cita a previdência para os ferroviários, a LBA (Legião Brasileira de Assistência), a LOPS (Lei Orgânica da Previdência Social), o INSS, a SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social), a FUNABEM (Fundação Nacional do Bem Estar do Menor), entre outros, afirmando Behring e Boschetti (2008) que o surgimento das políticas sociais não foi igual entre os países, e sim dependeu dos movimentos, da pressão da classe trabalhadora, do movimento das forças produtivas, e das correlações e composições de forças no âmbito do Estado.

Deve-se ter em mente que a prática histórica das Políticas Sociais perpassa por uma conjuntura política, econômica e social onde muitos dos direitos vistos hoje são frutos de lutas sociais – movimentos, protestos, entre outros (SOUZA, 2011). A saúde, previdência e assistência social compõem hoje o tripé da seguridade social, inseridos assim, no campo dos direitos sociais, pode ser considerado um exemplo deste processo de conquistas históricas (SIMÕES, 2009).

Só em 1988, com a promulgação da Constituição Federal vigente, a Assistência Social passou a ser considerada política pública de seguridade social, ao lado da saúde e da previdência, ganhando, então, um novo status e significado que não mais incorporava as antigas noções que a desconfiguravam e a estigmatizavam (PEREIRA, 2007, p. 65).

Sendo a assistência social um direito do cidadão e um dever do Estado descrito no art.1º da LOAS:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade não contributiva que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações e iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 2007).

A LOAS efetivou a Assistência Social em 1993, assumindo o conceito o compromisso política com os mínimos sociais³, efetivando assim a assistência social como um dever do Estado e um direito do cidadão (FALEIROS, 2002), e também prevendo o controle social

Igualmente preveem a criação de conselhos municipais de composição partidária, com instância deliberativas, com competência para a formulação das políticas de atendimento e fixação de prioridades orçamentárias (SIMÕES, 2009, p.284).

Para Pereira (2007, p. 65):

³ Almeida ao citar Pereira descreve mínimo como conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social (PEREIRA, *apud* ALMEIDA, 2011, p.19).

A assistência deu, em verdade, um salto de qualidade. Não só saiu do crônico estágio de alternativa de direito, ou da abominável condição de anti-direito, mas revolucionou o pensamento juspolítico (jurídico e político). Exigiu também redefinições legais, teóricas e filosóficas, que lhe conferiram um paradigma próprio, antes inexistente, e contribuíram para a ampliação do catálogo de direitos no país.

Devendo essa política, segundo Yazbek (2001, p. 43):

Prover a cobertura de situações de vulnerabilidade, risco social e necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais [...] constitui política estratégica, não contributiva, voltada para a oferta de um padrão básico de vida a determinados segmentos da população. Não pode ser pensada isoladamente, mas na relação com outras políticas sociais, em conformidade com seu marco legal – a constituição de 1988 e a LOAS de 1993.

É interessante citar mais uma vez Pereira que faz colocações relevantes para nosso estudo, concebendo a assistência como:

Política pública que associada às demais políticas sócias econômicas, deve concretizar direitos historicamente negados a uma ampla parcela da população; política de natureza incondicional; política cuja realização é de competência do Estado, com aval e o controle da sociedade (2007,p. 66-67)

Para tanto, vale ressaltar que não é só a LOAS que regulamenta a assistência, mas uma legislação abrangente em permanente processo de ampliação das quais vale ressaltar a PNAS e a NOB.SUAS.

Na PNAS esta previsto e definido, pela primeira vez na história da assistência, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em atenção a uma recomendação da IV Conferencia Nacional de assistência Social, realizada em Brasília, em 2003 (PEREIRA, 2007, p. 68).

Segundo Simões (2009), “considerando os princípios e as diretrizes, estabelecidas pelos arts. 4º e 5º da LOAS, institui um novo modelo de gestão, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”, que propõe atividade, serviços e programas socioeducativos” (LUCENA FILHO, 2000, p.2); consolidando assim, a proposta da LOAS; “ tendo como funções assistenciais: a proteção social, a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais” (SIMÕES, p.303, 2009).

Simões ao descrever as funções, ele pontua a proteção social dividida em básica e especial, esta segunda, dividida em media e alta complexidade (2009). Estando os adolescentes em conflito com a lei inseridos na proteção especial de alta complexidade.

Souza (2011, p. 43) ao citar Paixão e Carvano (2007, p. 79) afirma que quando nos referimos ao especificamente a criança e adolescente, o marco encontra-se no ECA – três anos e meio antes da LOAS. Podendo afirmar que ambos:

Apontam para o caráter universal das políticas assistências. Ou seja, os princípios das ações do poder público deveriam ser direcionados para todas as crianças e jovens, independente do sexo, cor, etnia, religião, etc (PAIXÃO; CARVANO, 2007, p. 79 *apud* SOUZA, 2011, p. 43)

A CRIANÇA E O ADOLESCENTE NA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA ⁴

Saraiva (2004) descreve em seu trabalho o tríplice sistema de garantias instituído pelo ECA, citando o princípio da Prioridade Absoluta que encontra fundamento na Constituição Federal de 88 e é reafirmado pelo ECA. Desta maneira:

Neste princípio serão lançadas os fundamentos do chamado Sistema Primário de garantias, estabelecendo as diretrizes para uma Política Pública que priorize crianças e adolescentes reconhecidos em sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento (SARAIVA, 2004, p. 8).

Elencando assim, a estrutura desse sistema de garantias, que para ele são harmônicos entre si, podendo afirmar que esse sistema se encaixa no que foi visto anteriormente quando tratamos da Proteção Social que está dividida em Básica e Especial; ou seja, percebemos que é um sistema bem articulado, onde nada está solto, pois se a proteção social básica não funcionar, aciona-se a especial, havendo assim uma integração dessas políticas. No seu trabalho, Saraiva (2004) define a proteção social em três grandes eixos que vale a pena pontuar nesse trabalho para que após se chegue a ⁵Política de atenção ao adolescente em conflito com a lei.

Para o primeiro ele descreve como sistema primário as Políticas Públicas destinadas a toda criança e adolescentes, sem distinção de cor, raça, classe social; em segundo lugar cita o sistema secundário que dirige-se àquelas que não praticaram o ato infracional, mas correm risco pessoal ou social, estão vulnerabilidades – ou seja, estão sendo violadas nos seus direitos. E nesse ponto paramos para fazer uma reflexão: se no primeiro sistema a Política foi falha, não garantido direitos básicos, nesse segundo deveria haver um sistema eficaz de modo a garantir tais direitos para que não se chegasse ao sistema terciário que abarca exatamente o público estudado nesse trabalho, tratando das Medidas Socioeducativas para aqueles que deixam de serem vítimas para serem vitimizadoras.

⁴ Este item foi inicialmente escrito como parte da monografia da mesma autora, apresentada como requisito de conclusão de graduação no ano de 2011, pela Faculdade Nobre de Feira de Santana na Bahia. Tendo como Título: O adolescente em conflito com a lei e a política de atendimento na medida socioeducativa de semiliberdade: um estudo de caso no Projeto Recomeço/ ONG – Crescer Cidadã, 2009-2011.

⁵ Ressalta-se que esse termo, Política de atenção ao adolescente em conflito com a lei, foi um dos tópicos utilizado na monografia, sendo que nesse artigo será utilizado como tópico A política Nacional do Adolescente em Conflito com a Lei.

Assim, Digiácomo ao falar da Doutrina de Proteção Integral faz uma abordagem enfatizando que essa:

Reclama uma nova forma de ver, compreender e atender a criança e adolescente, com ênfase na prevenção e na implementação – em regime da mais **absoluta prioridade de Políticas Públicas**, nos mais diversos setores e níveis de governo que permitam a efetiva solução dos problemas que afligem a população infanto-juvenil no plano individual quanto coletivo (s/a p. 1).

Dessa forma, tem que haver um trabalho intersetorial e interdisciplinar, observando para o sistema secundário o papel do Conselho Tutelar como agente operador. Assim para se garantir a Proteção Integral no contexto das Políticas Públicas é indispensável a presença de um conjunto ampliado de políticas setoriais com destaque para a: Política de Assistência Social; Política de Educação; Política de saúde; Políticas de pessoas com necessidades especiais; Políticas de atenção a família; Políticas de cultura, esporte e lazer. É necessário também agregar a essas citadas, programas e projetos construídos a fim de envolver esses indivíduos e de os trabalhar na sua totalidade.

Digiácomo cita o Conselho Tutelar como o órgão responsável por promover e articular a integração operacional entre os diversos órgãos; buscando assim, as Políticas Setoriais e autoridades que atuam em cada área. Explicitando dessa forma que:

Os problemas afetos à área infanto-juvenil é de responsabilidade de todos, que assim devem unir esforços, trocar idéias e experiências, estabelecer rotinas de atendimento e encaminhamento e desenvolver estratégias voltadas á prevenção e ao atendimento especializado de crianças e adolescentes (s/a, p. 03).

No decorrer deste trabalho citamos que é responsabilidade do Estado e da sociedade em geral garantir os direitos inerentes à criança e ao adolescente. Mas quando nos referimos a Políticas Públicas, Lucena Filho faz um ressalva, citando a Cartilha de Vigilância Alimentar e Nutricional para a Saúde Indígena, que afirma ter essa Política “um caráter estatal, ainda que sua execução possa envolver outros agentes sociais ou privados” (2000, p.2), ou seja, ONGs, e empresas. Para a execução das Políticas Públicas as ações devem ser implementadas nos três níveis de governo – Federal, Estadual e Municipal, para atender as demandas da sociedade; assim, os aspectos econômicos e políticos não podem ser vistos separados da questão social.

Para além da ação compartilhada com entidades não governamentais a responsabilidade de cada nível do Estado é uma característica das políticas sociais atuais. No caso da criança e do adolescente também não é diferente. Assim, fica a cargo do município a realização de programas de atendimento:

A municipalização decorre da elementar constatação de que o município é o ente federado que tem melhores condições de apurar quais são os maiores problemas e deficiências que afligem sua população infanto-juvenil e definir quais as estratégias e ações mais urgentes e eficazes para a sua solução (DIGIACOMO, s/a, p. 4).

E aos Estados cabe o, estímulo à sua realização, assim como a definição de normas gerais e, em especial, o fornecimento do suporte técnico e financeiro que se fizerem necessários à sua implementação. No entanto, não ficam mais o município passível de suas responsabilidades, cabendo a ele a implantação de uma política de atendimento planejada e articulada com os setores administrativos; destinando a essa recursos públicos disponíveis no orçamento, devendo assim, ser prioridade em relação a qualquer outra área (DIGIACOMO, s/a).

Por política de atendimento também deve ser entendido a destinação privilegiada de recursos públicos (dotação orçamentária) para fins previamente especificados por lei na execução de ações e serviços de atendimento e proteção dos direitos da criança e do adolescente (RAMIDOFF, 2008, p.04).

Dessa forma, sugere Digiacom (s/a) para essa Política seja reajustada é necessário após conhecer a situação que se encontra que o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente que se estabeleça com os demais conselhos- social e setoriais, um planejamento estratégico que envolve o reordenamento e a readequação de todos serviços públicos ou de relevância pública oferecidos a população em geral; a definição, juntamente com representantes da sociedade civil organizada, nos foros próprios, se constituem conselhos de direitos não só da criança e adolescente, mas de assistência social, saúde, educação, a implantação de estratégias e prioridades de ações , havendo assim, planejamento, e implementação de políticas e programas de atendimento a esse público, bem como suas famílias; dentro desse planejamento, a iniciativa do poder executivo em relação as Leis orçamentárias (plano orçamentário plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual), as tendo como prioridade em relação ao atendimento à criança e adolescente.

Ou seja, um trabalho bem feito, com responsabilidade, garantindo os direitos básicos com prioridade, tendo a participação da sociedade nos Conselhos, nos CRAS para que assim, tenhamos crianças, adolescentes e famílias sadios para que não precise partir para o Sistema Terciário elencado por Saraiva (2004).

Termos como, investimento, relação entre os três níveis de governo, relação com entidades não- governamentais, planejamento, leis orçamentarias, foram citados nesses últimos parágrafos. Em relação a esses termos iremos nos aprofundar mais a frente para que o leitor venha perceber como funciona a gestão, o financiamento das medidas socioeducativas; de quem é a responsabilidade, de onde vem o financiamento, de quem é a parceria, qual e a participação e a atuação do Poder Público nessa política.

A POLÍTICA NACIONAL DO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI

Embora o Estatuto da criança e do adolescente ser reconhecido mundialmente, alcançando muitos avanços no que se refere à infância e juventude, ressalta-se que nem sempre esse público foi prioridade, principalmente quando estavam em situação de vulnerabilidade social. Quando falamos em vulnerabilidade social incluímos nessa categoria adolescentes em conflito com a lei e percebemos que essa questão social vem sendo vivenciada ao longo do tempo e para compreender como se dava o atendimento a esses indivíduos, traçamos um histórico até chegarmos no ECA e percebemos os avanços ocorridos, mas também as dificuldades para efetivação da política destinada a esse público.

Retrocedendo ao século XVIII, poucos autores relatam a Roda dos Expostos, iniciando esse histórico somente com o Código de Menores, no entanto “quase por um século e meio foi praticamente a única instituição de assistência à criança abandonada em todo Brasil” (MARCILIO, 2003, p. 53); essas crianças eram abandonadas por suas genitoras, pois eram “fruto de relações amorosas fora do casamento ou filhos de mulheres escravizadas alugadas por senhores como amade-leite”(ROCHA, 2005, p.18).Mesmo não sendo criada no Brasil, três, dessas rodas, existiram no nosso país, em cidades como Salvador, Rio de Janeiro e Recife (MARCILIO, 2003).

Visualizando também para esse contexto, o Código de Menores que foi promulgado em 1927, conhecido também como Código Melo Matos, que orientou a formulação de Políticas Públicas nessa área nos cinquenta anos seguintes (ROCHA, 2005, p. 25).

Visava legislar sobre crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, em estado de abandono, quando não possuíssem moradia certa, tivessem pais falecidos ou fossem declarados incapazes, estivessem presos há mais de dois anos; fossem vagabundos, mendigos, exercessem trabalhos proibidos, fossem prostitutos (ESPINDULA; SANTOS (2004, s/p).

Respondendo o Estado pela situação de abandono, esse público fica na sua mira, onde são “aplicados os corretivos necessários para suprimir o comportamento delinquencial” (PASSETTI, 2002, p. 355), “combinando a visão higienista de proteção do meio e do individuo com a visão jurídica repressiva” (ROCHA, 2005, p. 25).

Em 1930 Getúlio Vargas toma o poder, registram-se entidades como: a casa do pequeno jornalista, a Legião Brasileira de Assistência (LBA); a Fundação Darcy Vargas; Casa do pequeno lavrador; Casa do pequeno trabalhador, entre outros “que ofereciam assistência e educação básica como estratégia de trabalho e geração de renda” (MENDES; COSTA, 1994, p. 125), além desses, ressalta-se a criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM) que substituiu a Escola de correccional quinze de novembro, sendo equivalente ao Sistema Penitenciário para a população menor de idade e o primeiro serviço criado para combater e prevenir a criminalidade infanto - juvenil (SIMOES, 2009); (ROCHA, 2009).

Pra os autores, esse órgão tinha uma orientação correccional-repressiva “o modelo repressivo, bem como a contenção, faria extinguir a criminalidade” (CRUZ; HILLESHEIM, 2005, p. 45); quando na verdade teria que:

Sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinquentes; proceder à investigação social e a exame medico-psicopedagógico dos menores desvalidos e delinquentes; recolher os menores em estabelecimento adequados, a fim de ministrar-lhes educação, instrução e tratamento somato-psíquico, até o seu desligamento; promover a publicização periódica dos resultados de pesquisa, estudos e estatísticas (VOGEL, 1995, p. 277 *apud* ROCHA, 2005, p. 28).

Os definindo como correccional-repressivo, pouco eficiente, sem autonomia que instucionalizava a exploração da mão de obra de crianças e adolescente (OLIVEIRA; ASSIS; HILLESHEIM). Sem contar as denúncias de maus tratos, castigos corporais, casos que levaram a morte, péssima alimentação, entre outros (ROCHA, 2005). Em 1964 o SAM foi extinto, e onde a intervenção a criança e adolescente passou a ser através da PNBEM (Política Nacional de Bem – Estar do Menor), sendo criado para a substituição do SAM (Serviço de Assistência ao Menor) a FUNABEM (Fundação Nacional do Bem- Estar do Menor) (CRUZ; HILLESHEIM, 2005, p. 45).

A FUBABEM (Fundação Nacional de Bem –Estar do Menor) foi um dos programas interdisciplinares de reeducação que tinha no bojo do PNAS, onde passa-se de um cunho repressivo , visualizado no SAM, para o educativo. No entanto, apesar de se apoderar de responsabilidades, ideias, não foram colocadas em praticas e sim acabou trazendo a prática correccional e repressiva do antigo SAM, ocasionando assim, sua extinção.

Com base nesse pequeno retrocesso na história da política de atendimento a criança e ao adolescente, observa-se como afirma Souza (2011, p. 31):

Que em toda trajetória de se tentar implantar um atendimento a criança e ao adolescente – até mesmo no que se tem hoje- que veremos em seguida, observamos negligência, práticas abusivas dos órgãos, das instituições, dos funcionários, ou seja, algo que não vem de hoje, rotulando a criança e adolescente em estado de vulnerabilidade a tendo como uma ameaça social e todas essas intervenções que tinham como proposta incluir – através dos centros de adoção e triagem, acabavam excluindo. Ou seja – nenhuma dessas fases vistas foram capazes de eliminar as práticas impostas pelas anteriores; pode-se dizer que até hoje – mesmo com a Constituição Federal, O ECA, os Direitos Humanos é percebido no seio de algumas instituições que aplicam as medidas socioeducativas práticas cruéis totalmente oposta ao que propõem.

Dois anos após a C.F entra em vigor o ECA, a lei 8069/90, que substitui, por meio de uma nova política de atendimento, as praticas do antigo Código de menores que trazia no seu bojo correção e repressão. O ECA traça uma nova concepção, definindo Criança e adolescente como pessoas de direito perante a família, à sociedade e ao Estado- passando da Doutrina da Situação Irregular, para a Doutrina da Proteção integral, como afirma Fuchs (2011), Veronese (1997), Fuchs (

2010) “O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei Federal nº 8069, de 13 de julho de 1990 – que se caracteriza por ser uma doutrina de proteção integral” (FUCHS, 2011, p. 9):

A legislação infraconstitucional em vigor – o Estatuto da Criança e do Adolescente (lei 8069/90) – contrapôs historicamente a um passado de controle e exclusão social, elevando todas as crianças e adolescentes à categoria de cidadãos (FUCHS, 2010, p. 4).

O ECA ao substituir o Código de menores, de 1979 introduz uma serie de transformações na politica de atendimento a infância e à adolescência brasileira, dando ênfase ao processo descentralização e municipalização da politica de atendimento direto e destaca a participação da sociedade civil através de seus Conselhos e Fóruns (VERONESE, 1997, p. 46).

Pontuando ainda, o art. 86 do ECA

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, 2005, p. 25).

Entrando em concordância com o art. 4º do ECA, podemos verificar no art. 227 da C.F prioridades como:

a)Primazia de receber socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância publica; c) preferencia na formulação e na execução das politicas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a infância e à juventude (BRASIL, 2005, p. 13).

Afirmando Fuchs que

quanto a gestão, o ECA introduz significativas mudanças na politica de atendimento à infância e à adolescência, pois elimina politicas de corte vertical, centralizadas e deslocadas do contexto das realidades locais, como acontecia na vigência do Código de Menores com o antigo sistema Febem-Funabem (2011, p. 10).

No entanto alguns autores escrevem sobre a não aplicabilidade do ECA como Velásquez , que considera que “ o ECA sequer foi efetivado e integralmente posto em prática, bastando vontade política de fazer acontecer” (2006, s/p). Com essa citação, acredita-se que muita coisa ainda possa melhor quanto à aplicabilidade dessa lei, visto que ela só, sem nós, enquanto cidadãos não a coloquemos em prática, exigindo de quem é de direito que ela saia do papel para que assim, a história de muitas crianças e adolescentes passe da condição de exclusão para condição de oportunidades, acesso, viabilidade a direitos básicos como educação, saúde, alimentação, vestuário, entre outros e assim venha ocorrer diminuição da violência cometida por crianças e adolescentes.

O ECA destaca também uma série de direitos para aquele que comete atos infracionais, somando regras especiais para esse segmento “O enfoque doutrinário do ECA passou a exigir mudanças de conteúdo, método e gestão desde a formulação até a execução da política de atendimento socioeducativo” (FUCHS, 2011, p. 9). Assegurando, também, para essa categoria políticas sócias básicas como saúde, educação, trabalho, habitação, lazer, pois como qualquer outro adolescente, são sujeitos de direitos, em desenvolvimento tanto físico, como psicológico, sendo assim prioridade absoluta.

O ECA ao estipular medidas socioeducativas para os adolescentes que cometem atos infracionais, os responsabilizando pelos seus atos, cita no art. 112 medidas socioeducativas que “são aplicadas e operacionalizadas de acordo com as características da infração, circunstâncias sociofamiliar, disponibilidade de programas e serviços em nível municipal, regional e estadual (VOLPI, 2006, p. 9). As medidas são: advertência, obrigação de reparar o dano, Prestação de Serviço a Comunidade (PSC) Liberdade Assistida (L.A), Semiliberdade (SM),Internação (BRASIL, 2005).

Coadunando com o ECA, nos deparamos com um importante instrumento legal chamado SINASE que para Fuchs:

Constitui um importante subsistema dentro do sistema de garantia de direitos (SGD) e, portanto demanda iniciativas de diferentes campos das políticas públicas e sociais (que no SGD tornam-se subsistemas, entre eles: saúde, educação, assistência social, justiça e segurança pública) na efetivação da doutrina da proteção integral de que são destinatários os adolescentes, incluindo aqueles que se encontram em conflito com a lei (2011, p. 10).

Assim o SINASE vem a ser

Um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medida socioeducativa (BRASIL, 2006, p. 22).

Afirmando o SINASE que:

A realidade dos adolescentes brasileiros, incluindo aqueles no contexto socioeducativo, exige atenção do Estado e evidencia a necessidade de uma agenda de urgências no sentido de se efetivar políticas públicas e sociais e, sobretudo, ampliar os desafios para a efetiva implementação da política de atendimento socioeducativo (BRASIL, 2006, p. 20).

E essas medidas socioeducativas citadas acima, são orientadas pelo SINASE, que segundo o Instituto da Criança e do adolescente (ICA) articula os três níveis do governo e delimitando qual a responsabilidade de cada, tendo um caráter educativo e focando a participação da família (2010). Mas antes de descrevermos sobre essas responsabilidades de delimitarmos o papel de cada nível do

governo, definiremos as medidas socioeducativas descritas nos artigos 115, 116, 117, 118, 119, 120 e 121 do ECA.

Para esse contexto autores como Martins (2010), Volpi (2006), Guiraud e Rocha (s/a), Freitas (2011), ICA (2010) serão utilizados para que possamos conhecer um pouco dessas medidas.

Advertência, “Consistirá em admoestação verbal, que será reduzida a termo e assinada” (BRASIL, 2005, p. 31). Para Martins é onde “ocorre o primeiro encontro do adolescente com a autoridade competente - juiz ou representante do Ministério Público (Martins, 2010, p. 166); ao citar Liberati, Martins explicita que “poderá representar o início de sua recuperação ou o início de uma carreira no crime, portanto, o momento de uma aplicação decisiva (Martins, 2010, p. 166 apud LIBERATI, 2000).

Da obrigação de reparar o dano, “em se tratando de ato infracional com reflexos patrimoniais, a autoridade poderá determinar, se for o caso, que o adolescente restitua a coisa, promova o ressarcimento do dano, por outra forma, compense o prejuízo a vítima” (BRASIL, 2005, p. 31). Para Volpi (2006):

Caracteriza-se como uma medida coercitiva e educativa, levando o adolescente a reconhecer o erro e repará-lo. A responsabilidade pela reparação do dano é do adolescente, sendo intransferível a personalíssima (2006, p. 23).

Quanto a medida de PSC, para Freitas, é a realização pelo adolescente de tarefas gratuitas de interesse coletivo (2011). Segundo o ICA,

Consiste na realização de tarefas pelo adolescente, sem qualquer remuneração, por período não excedente a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos, bem como em programas comunitários ou governamentais (2010, p. 37).

Na L.A, “o adolescente será orientado sistematicamente por profissionais, objetivando a reinserção familiar e comunitária saudável, acompanhando-se a escolarização e a possibilidade de profissionalização” (FREITAS, 2011, p. 34).

Em outras palavras sua aplicação deveria ocorrer sempre que houver necessidade de proteção, inserção comunitária e orientação cotidiana para a manutenção de vínculos familiares, acompanhamento da frequência escolar, bem como, encaminhamento ao mercado de trabalho e /ou curso profissionalizante (Martins, 2010, p. 167).

A semiliberdade considera-se de difícil aplicação, pois encontra-se entre a L.A e a Internação; sendo que os adolescentes a cumprem em uma residência estipulada pelo SINASE, com números de adolescentes previstos pelo mesmo, bem como números de profissionais e estrutura da residência. Na semiliberdade o adolescente durante o dia, frequenta atividades externas, voltando sempre para dormir na unidade; ressaltando que essa medida visa os vínculos familiares – desse modo o adolescente recebe visitas familiares, bem como passa fins de semana em casa.

Para Guiraud e Rocha (s/a, p. 1) “implica necessariamente, em institucionalização de tempo parcial e na restrição da liberdade de ir e vir”. Quando se cita liberdade de ir e vir, ressalta-se que essa medida além de ser de difícil aplicação, como citamos acima, também é difícil de ser cumprida, pois nas idas e vindas para as atividades externas pode ocorrer a prática de atos infracionais (ICA, 2010).

A internação, “considerada a mais restritiva, visto que é a de privação completa de liberdade, ficando o adolescente afastado do convívio diário com sua família e a comunidade” (FREITAS, 2011, p. 35). “Podendo ser aplicada aos adolescentes que cometem infrações de natureza grave ou àqueles que não responderam positivamente aos procedimentos das medidas anteriormente citadas” (Martins, 2010, p. 167).

Após descrevermos um pouco da política nacional do adolescente em conflito com a lei, aprestarmos as diferentes modalidades das medidas socioeducativas, é de relevância destacar as responsabilidades de cada nível público no contexto dessa política, essas responsabilidades estão debruçadas no SINASE que apresenta parâmetros e diretrizes para a política socioeducativa.

A partir do art. 3º, até o art 6º, as competências de cada ente federado são judiciosamente estabelecidas, não esquecendo a necessária corresponsabilidade pela assistência técnica e financeira. Além disso, as atribuições estão articuladas para os esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios converjam para o fiel cumprimento dos princípios estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, como a descentralização do cumprimento da medida socioeducativa, o fortalecimento do controle social e a articulação entre as políticas públicas, por exemplo (BRASÍLIA,2007, p. 8).

No capítulo II do SINASE é descrito das competências:

Art. 3º Compete A União:

- I – formular e coordenar a execução da política nacional de atendimento socioeducativo;
- II – elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, em parceria com os Estados, Distrito Federal e Municípios;
- VI – estabelecer diretrizes sobre a organização e funcionamento das unidades e programas de atendimento, e as normas de referência destinadas ao cumprimento das medidas de internação e semiliberdade;
- VIII – financiar, com os demais entes federados, a execução de programas e serviços do SINASE (BRASÍLIA, 2007, p.22).

Art. 4º Compete aos Estados:

- II – criar, desenvolver, e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação;
- V – estabelecer com os Municípios formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto;
- VI – prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos Municípios para a oferta regular de programas de meio aberto (BRASÍLIA, 2007, p. 23).

Art. 4º Compete aos Municípios:

III – criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto (BRASILIA, 2007, p. 25).

No capítulo III do SINASE é descrito dos Planos de Atendimento Socioeducativo:

Art. 8º Os planos de atendimento socioeducativo deverão, obrigatoriamente, prever ações articuladas nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte, para os adolescentes atendidos, em conformidade com os princípios elencados na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do adolescente (BRASILIA, 2007, p. 26).

No capítulo V do SINASE é descrito da Avaliação e Acompanhamento da Gestão do Atendimento Socioeducativo:

Art. 18 A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, realizar avaliações periódicas da implementação dos planos de atendimento socioeducativo em intervalos não superiores a três anos
1º o objetivo da avaliação é verificar o cumprimento das metas estabelecidas, e elaborar recomendações aos gestores e operadores dos Sistemas (BRASILIA, 2007, p. 31).

Somando-se ao papel de cada Ente Federativo cita-se as atribuições dos órgãos de controle social, ficando sobre a responsabilidade do CONANDA e dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente formular políticas; sendo que o primeiro a nível federal e o segundo a nível estadual e municipal (SIMÕES, 2009). No entanto quando é citado acima quanto a responsabilidade dos municípios, Fuchs faz uma colocação muito pertinente, que é de relevância pontuarmos para uma reflexão, acerca da omissão por muitos quanto a sua responsabilidade, enfatizando a autora que em muitos municípios brasileiros a oferta de programas socioeducativos em meio aberto acontece descontextualizado da política municipal, como pressupõe o ECA e é reforçado pelo SINASE (2010, p. 8). Colocando em questão a transferência de poderes, quando o Estado responsabiliza também a sociedade na garantia dos direitos da criança e do adolescente, focando a co-gestão, que é visualizada em alguns estados na parceria com ONG's – que veremos no último subtópico, assim a autora explicita:

O entendimento da participação da sociedade civil organizada neste caso se dá na esfera de discussão Política do conselho municipal – por meio de representação partidária nesse conselho – e não na substituição do papel do Estado, mas atuando para que ele seja público e de interesse público. Opta, porém, pela co-gestão no atendimento, contudo, o faz de forma clara quanto as responsabilidades e competências nessa co-gestão distanciando-se de uma mera transferência de recursos públicos e de responsabilidades

como temos visto no Brasil quanto ao entendimento equivocado e míope do que seria a prática da co-gestão ou da gestão compartilhada no atendimento socioeducativo brasileiro (FUCHS, 2010, p. 11).

Assim a mesma autora afirma que apesar dos avanços que temos observado nessa área, com significativas conquistas, ainda nos coloca distante dos princípios definidos pelos marcos legais quanto ao funcionamento do sistema de atendimento socioeducativo (FUCHS, 2010).

No caso da PNAS existe uma definição conceitual e metodológica que a proteção social, seja básica ou especial seja ofertada através de uma rede socioassistencial de base territorial. Esta rede é específica da PNAS e sua coordenação é de responsabilidade do órgão gestor da Assistência Social por meio do CRAS. A rede socioassistencial pode ser descrita como:

Um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade (PEREIRA; PAIVA; OLIVEIRA, 2010, p. 131).

Diante do exposto,

Representa um conjunto de participantes e organizações, unindo ideias e recursos em torno de valores, de objetivos e interesses compartilhados, capazes de assegurar condições para o atendimento integral dos usuários das atenções da assistência social (PEREIRA; PAIVA; OLIVEIRA, 2010, p. 131).

Partindo da definição que é responsabilidade da Política de Assistência Social a garantia dos direitos sociais, viabilizar o acesso de todas as pessoas às demais políticas é também responsabilidade da PNAS, sendo assim esta política assume também para si a tarefa de contribuir com organização de uma rede de serviços setoriais para que o acesso às demais políticas seja viabilizado. Assim, a articulação e integração entre as diferentes políticas públicas, sociais setoriais é essencial para que os direitos fundamentais preconizados na doutrina da proteção integral sejam viabilizados e assegurados aos adolescentes.

A POLÍTICA DE ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI NO ESTADO DA BAHIA

Como foi visto anteriormente, as medidas socioeducativas em meio aberto são de responsabilidade dos municípios em criar e mantê-los, competindo a União prestar assistência técnica e suplementação financeira, como afirma a PNAS.

O artigo 11º da LOAS coloca, ainda, que as ações das três esferas de governo na área da assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera Federal e a Coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, ao Distrito federal e aos municípios (BRASILIA, 2005, p. 43).

Geralmente nos municípios essas medidas são aplicadas nos CREAS:

Sendo um equipamento estatal, que presta serviços de proteção social especial de média complexidade, junto as famílias, seus membros, e indivíduos, em seu contexto comunitário, tendo por finalidade a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário, em atendimento especificamente provocado pela violação de direitos (SIMOES, 2009, p. 318).

Em contato com uma monografia realizada em um município do estado da Bahia em 2011, podemos descrever através das reflexões do autor alguns entraves em relação ao atendimento prestado em um CREAS quanto as medidas socioeducativas em meio aberto. O autor pontua que

Na cidade pesquisada existe somente um CREAS especializado em Assistência Social que atende medidas socioeducativas, o que dificulta a eficácia do trabalho que deve ser continuado – assim essa problemática recai sobre a equipe que atua nessa instituição. Outra variante é a falta de formação permanente sobre suas práticas pedagógicas, nem sempre suas ações condizem com o ECA (JESUS, 2011, p.45)

Afirmando ainda que,

com a implantação do CREAS LA –PSC o trabalho da equipe da proteção social especial ganha novas configurações, sobretudo no que diz respeito às instalações físicas, formação e capacitação profissional. No entanto, a estrutura física, e a equipe técnica integrada, ainda não é o suficiente para sanar tal problemática que emerge de outro conceito fundante, diretamente ligado a supra estrutura social (JESUS, 2011, P. 49)

Já as medidas em meio fechado, a responsabilidade na Bahia se dá através da FUNDAC (Fundação da Criança e do Adolescente). Segundo a ⁶FUNDAC, essa é reconhecida como entidade governamental de proteção dos direitos dos adolescentes, de acordo com o art. 227 da Constituição Federal.

Sendo vinculada a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e de Combate a Pobreza (SEDES), com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, patrimônio próprio, com sede e foro na cidade de Salvador e jurisdição em todo território do Estado.

Na Bahia, os adolescentes cumprem medidas socioeducativas de internação nas Comunidades de Atendimento Socioeducativo (CASES), sendo cinco unidades de internação, Case Salvador, Case CIA, Case Juiz Melo Matos, Case Zilda Arns, Case irmã Dulce – Camaçari. Para a

⁶ Dados obtidos no site <http://www.fundac.ba.gov.br/index.php/fundac>. Onde podemos visualizar histórico, missão, entre outros.

semiliberdade, hoje, existem cinco unidades em municípios como Vitória da Conquista, Juazeiro, Salvador, Feira de Santana e Camaçari.

Considerando o processo de co-gestão administrativa, na medida socioeducativa de semiliberdade, desenvolvida na Bahia entre o Estado (através da FUNDAC) e as organizações não-governamentais, sendo que o Estado entra com o financeiro e a fiscalização e o terceiro setor com a administração; tendo em vista que a FUNDAC capacita e supervisiona as equipes.

A esse respeito a PNAS aborda:

Dessa forma, cabe a cada esfera de governo, em seu âmbito de atuação, respeitando os princípios e diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Assistência Social, coordenar, formular e co-financiar, além de monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações (BRASILIA, 2005, p. 43).

É válido afirmar que todo funcionamento, desde a entrada do adolescente na unidade à saída, encontrasse de acordo com o SINASE e o ECA. Sobre a Co-gestão entre Estado e organizações não-governamentais Simões deixa claro que:

As entidades não-governamentais devem inscrever seu programa, com respectivo regime de atendimento e projeto pedagógico específico, inclusive com os modelos de registros e cadastro dos adolescentes, no CMDCA(arts. 91 e 97) sob, controle do Grupo Gestor, prestar-lhes contas conforme a origem pública ou privada dos recursos, subordinando-se à fiscalização do Juizado, Ministério Público e Conselho Tutelar (art. 95) (SIMOES, 2009, p. 251).

Sobre a política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no estado da Bahia, trazemos para uma reflexão três trabalhos monográficos, realizadas na Bahia, as quais pontuamos reflexões dos autores quanto a essa política.

Para Jesus (2011, p. 64) “as ações contra as práticas infracionais ocorrem de maneira limitada em virtude de diversos fatores estruturais e financeiros, dificultando assim, a efetivação dos objetivos institucionais”.

De certa forma, as limitações das possibilidades de inclusão, oferecidas no Centro, torna o trabalho vulnerável, uma vez que, a equipe concentra esforços para garantir a efetivação dos direitos dos adolescentes em liberdade assistida, contudo as políticas públicas fragilizam esses esforços, pois não viabilizam as possibilidades de efetivação como deveriam (JESUS, 2011, p. 64)

Para Souza, foi perceptível as dificuldades que muitos profissionais encontram, bem como o número reduzido dos mesmos atuando somente durante a semana. Outro fator apontado foi em relação à resistência dos adolescentes nas atividades desenvolvidas e a participação da rede socioassistencial, focando ainda, a dificuldade de um trabalho com a família (2011).

Quando falamos em família, Costa; Perez e Pinho abordam no trabalho monográfico a necessidade de políticas públicas voltadas a criança e ao adolescente, essas através de pesquisas,

programas sociais de saúde que lidem com a vulnerabilidade que a família esta inserida, para que assim essas venham criar mecanismos e sejam capazes de promover mudanças no sistema familiar (2007).

Sobre tais questões a PNAS afirma “na proposta do SUAS, é condição fundamental a reciprocidade das ações da rede de proteção social básica e especial, com centralidade na família” (BRASILIA, 2005, p. 47). Afirmado ainda, que “a administração pública deverá desenvolver habilidades específicas para a formação das redes” (BRASILIA, 2005, p. 47).

O invés de substituir a ação do Estado, a rede deve ser alavancada a partir de decisões políticas tomadas pelo poder público em consonância com a sociedade. É condição necessária para o trabalho em rede que o Estado seja o coordenador do processo de articulação e integração entre organizações não governamentais – ONG’s, organizações governamentais - OGS e os segmentos empresariais, em torno de uma situação ou de determinado território, discutindo questões que dizem respeito à vida da população em todos os aspectos. Trata-se, enfim, de uma estratégia de articulação política que resulta na integralidade do atendimento (BRASILIA, 2005, p. 48).

Jesus, compreende-se que a política pública é

o único instrumento apto a enfrentar as praticas infracionais. Trata-se portanto, de passar de uma concepção negativa de segurança concebida como repressão ao delito, para uma concepção positiva de segurança e proteção social integral (2011, p. 66)

Souza afirma,

a relevância de haver um trabalho socioassistencial, na qual todos, família, comunidade, sociedade, saúde, Estado, Poder Judiciário, Ministério Público, e demais instituições de proteção a infância e juventude estejam engajados, pois a medida de semiliberdade e para ressocializar e não se ressocializa quando não há um trabalho com a família, com a comunidade, e quando não existe uma participação das diversas instituições que integram a rede (2011, p. 112).

E o PNAS ao falar da rede, traz mais uma vez a responsabilidade do Estado,

No caso da assistência social, a constituição da rede pressupõe a presença do Estado como referência global para sua consolidação como política pública. Isso supõe que o poder público seja capaz de fazer com que todos os agentes desta política, OGS e ou, ONG’s, transitem do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos (BRASILIA, 2005, 48).

Jesus conclui,

que a concentração de esforços da equipe de proteção social especial não é suficiente na efetivação da política pública, se fazendo necessário uma nova reflexão, repensando o modelo de políticas sociais existentes. Não se pode combater o drama das refrações sociais com política de caráter focalizados (2011, p. 66).

Assim, visualizamos o tempo todo que não só o ECA, mas o SINASE, a C.F, a PNAS chama o Estado para a responsabilidade. Cabendo a nós, enquanto cidadãos refletir e cobrar de quem é de direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de tudo que foi discorrido no decorrer desse trabalho, é perceptível que, ainda, a atuação-participação do poder público na aplicação/execução das medidas socioeducativas ainda é mínima, pois os autores explicitam a desresponsabilização do Estado quando transfere suas responsabilidades para a família, sociedade e ONG's, resultando em uma Política social mínima, e a não participação da rede socioassistencial.

Acredita-se que para que essa política venha ressocializar, que é seu objetivo, o Poder Público deve estabelecer comunicação para que a rede socioassistencial venha ser formada, deixando de ser fragmenta, para que diretos venham ser viabilizados e por que não dizer, assegurados integralmente; visto que o trabalho da rede é indispensável para uma política pública eficiente. Assim, não só o adolescente será trabalhado, mas também sua família, que esta "lá na ponta", e muitas vezes é conflituosa, sem condições de moradia, e demais necessidades básicas.

Refletindo a cerca da quantidade de instituições de internação e semiliberdade que existem na Bahia, me questiono como poderá ressocializar esse adolescente fora do seu contexto familiar, longe da sua família, pois no site da FUNDAC visualizamos cinco instituições de internação e cinco de semiliberdade na Bahia. Urgindo assim, a necessidade de mais instituições para que esses adolescentes venham ser ressocializados na sua cidade, ou muito próxima à mesma para que os vínculos familiares que foram rompidos venham ser reatados e aquela família venham ser trabalhada - inserida em programas projetos para que ao retornar ao seio familiar aquele adolescente possa continuar o processo de ressocialização ao encontrar um ambiente em harmonia.

Necessitando, também, que esses adolescentes venham ser preparado para o mercado de trabalho, e que os municípios ofereçam cursos profissionalizantes e que empresas venham estar preparadas para oferecer uma oportunidade.

Quando se fala de participação da sociedade, onde família, ONG's estão engajadas nesse trabalho, isso não quer dizer que o Estado se insente de suas responsabilidades, como esta acontecendo, pois os vários instrumentos citados nesse trabalho, como ECA, SINASE, PNAS o intima as suas responsabilidades.

Sendo que, quando se fala em participação da sociedade, família, ONG's na efetivação dessa política é para que haja um entrosamento, um debate acerca de melhorias, de intervenções, para que assim mudanças venham ocorrer e o alvo venha ser atingido e não para que o Estado se insente de suas responsabilidades.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Jailma Matos de. **BPC**: Uma discussão sobre o reconhecimento do direito. 2011.18 f.: Conclusão de pós-graduação. Gestão da Política de Assistência Social. Faculdade Redentor/Instituto Aleixo. Salvador - Ba.
- BECHRING, E, R; BOSCHETTI, I; **Política Social**: fundamentos e história; 5ed. São Paulo, Cortez; 2008.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional Assistência Social (PNAS)**. BRASÍLIA: nov. 2005.
- BRASIL. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)**. BRASÍLIA:2007.
- _____. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 2010.
- COSTA, A, F; PIRES, A, J, P; PINHO, P, J, S. **Atos infracionais cometidos por adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de internação a partir da análise da equipe multidisciplinar de uma instituição pública no estado da Bahia.2007**. Conclusão de graduação. Serviço Social. Faculdade Nobre. Feira de Santana-Ba.
- CRUZ, L; HILLESHEIM. **Infância e políticas públicas**: um olhar sobre as praticas PSI. www.scielo.br
- DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da Ciência**. 2.ed. São Paulo: Atlas,1987.
- DIGIÁCOMO, M, J. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Direitos X Deveres. www.abmp.org.br
- DIGIÁCOMO, M, J. **Diretrizes para a política destinada ao atendimento de crianças e adolescentes**. www.egov.ufsc.br
- _____. **Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº8. 069/90**.
- ESPINDULA, D, H, P; SANTOS, M, F, S. **Representações sobre a adolescência a partir da ótica dos educadores sociais de adolescentes em conflito com a lei**.www.scielo.br
- FALEIROS, V, P. **Capacitação em Serviço Social e Política Social, Módulo 3**. In: Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil.– Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, continuada a distância, 2000.
- FREITAS, T, P. **Serviço Social e medidas socioeducativas: o trabalho na perspectiva da garantia de direitos**. In: Serviço Social & sociedade. N. 105 São Paulo: Cortez, 2011.

F,M,S,L. **Municipalização da Execução das Medidas em Meio Aberto: possíveis caminhos para consolidação de uma política pública.** In: premio sócio-educando. 3 ed. São Paulo, 2010.

F,M,S,L. **Gestão Social e Política Socioeducativa no Brasil: “ Uma Questão em Debate”.** XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais. Salvador: 2011.

GUIRAUD, F, L, M; ROCHA, M, A. **Contribuição á elaboração de programas de semiliberdade.**www.mp.gov.br

GIL, A, C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 5. ed. São Paulo: Atlas,1999

ICA – Instituto da Criança e do Adolescente. **Pra pegar de boa:** de oportunidades – Medidas socioeducativas responsabilizam, mudam vidas – 2010.

JESUS, A, S. **O olhar dos profissionais que compõe a equipe de proteção social especial sobre o processo de ressocialização dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto atendidos por um CREAS L.A. PSC de um município do estado da Bahia.** 2011. Conclusão de graduação. Serviço Social. Faculdade Nobre, Feira de Santana – Ba.

JUNQUEIRA, L,A,P. **A Gestão Intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor.** In: Saúde e Sociedade. 2004.

LUCENA FILHO, E, L. **É viável psicanálise em atividades socioeducativas?** www.redepsi.com.br

MARTINS M,C,R. **As medidas socioeducativas do ECA: conquista ideal ou paliativo real.**In: Revista eletrônica arma crítica. Ano 2. Nº2. 2010

MARCILIO, M, L. **História Social da infância no Brasil.** In: FREITAS, Marcos Cezar (org.). A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil.5.ed.São Paulo: Cortez, 2003.

MENDES, E, G; COSTA, A, C, G. **Das Necessidades aos Direitos.** São Paulo, 1994.

OLIVEIRA, M, B; ASSIS, S, G. **Os adolescentes infratores do Rio de Janeiro e as instituições que os ressocializam.** A perpetuação do descaso.www.scielosp.org.br

PASSETTI, E. **Historia das crianças no Brasil.** In: Mary Del Priore. Crianças carentes e políticas públicas. 2ed. São Paulo. Contexto, 2000.

PEREIRA, P,A,P. **A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS.** Ser Social. Brasília. 2007.

RAMIDOFF, M, L. **Custo do não investimento na infância e na juventude.** www.bdjur.stj.jus.br

ROCHA, R, F. **A História da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente no Brasil**. 2005.

SARAIVA, J, B.C. **O adolescente em conflito coma a lei e sua responsabilidade**: nem abolicionismo penal, nem direito penal Máximo. www.mpes.gov

SIMÕES, C. **Curso do Direito do Serviço Social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009.
TEDECO, J,C; MACIEL, E,N. **Revistas temas sociais em expressão- v.1, n.1,2002**. In Família, gênero e trabalho. Frederico Westphalen, Ed. URI, 2002.

SOUZA, G.C. **O adolescente autor do ato infracional e a politica de atendimento na medida socioeducativa de semiliberdade: um estudo de caso no Projeto Recomeço / ONG-Crescer Cidadão, 2009-2011**.2011.123 f.: Conclusão de graduação. Serviço Social. Faculdade Nobre. Feira de Santana- Ba.

TELLES, T,S; SUGUIHIRO, V,L,T,;BARROS, M,N,F. **Os direitos de crianças e adolescentes na perspectiva orçamentária**. In: Serviço Social & sociedade. N. 105 São Paulo: Cortez, 2011.

VOLPI, M. et al. (org). **Adolescentes Privados de Liberdade**: A normativa nacional e internacional & Reflexões acerca da responsabilidade penal. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

VOLPI, Mario. (org). **O Adolescente e o Ato Infracional**. 6.ed.São Paulo: Cortez,2006.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Temas de direito da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr, 1997

VELÁSQUEZ, M.G. Hecatombe X ECA. www.foncaij.org. ano 2006