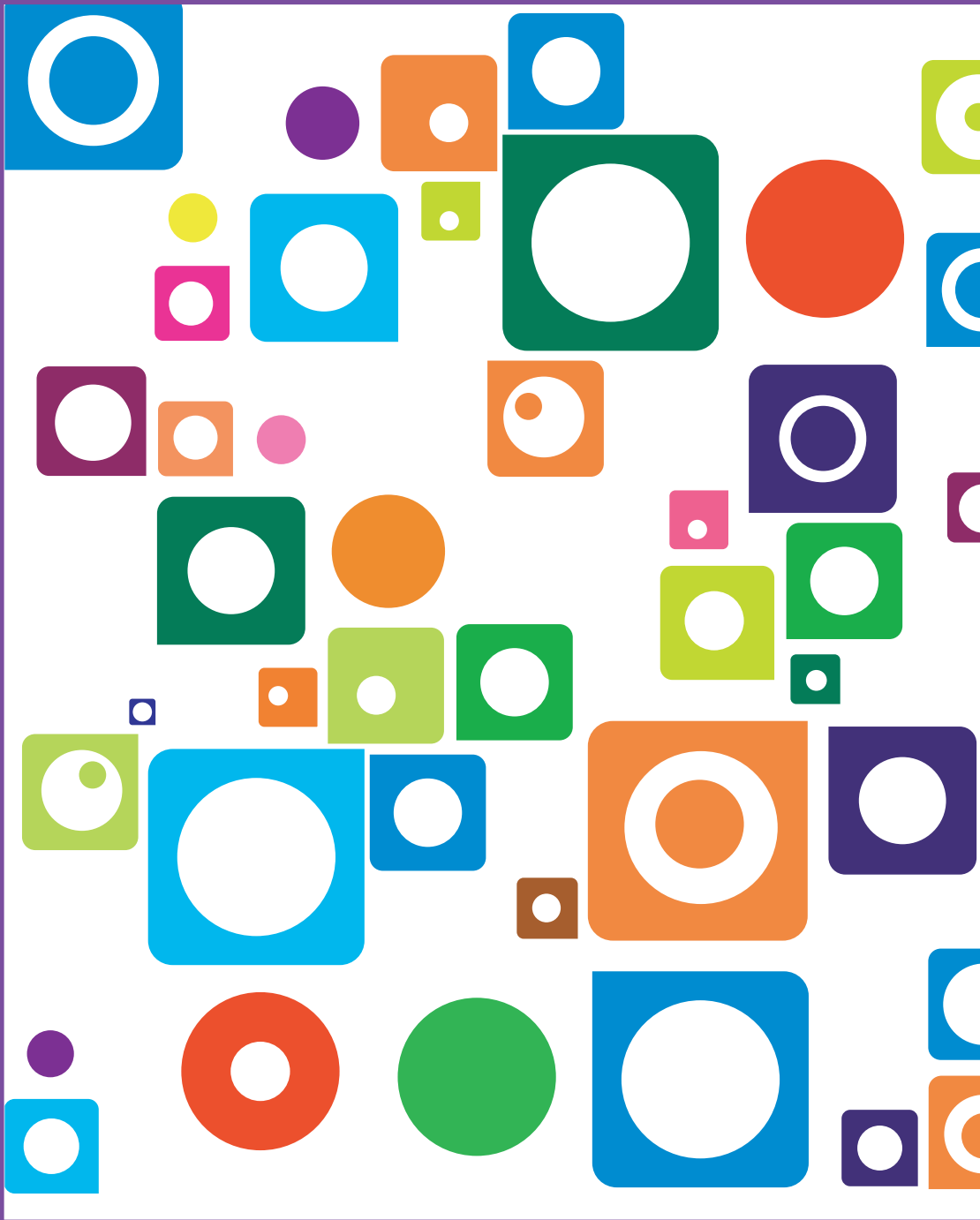


Os Regimes de Atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente



Perspectivas e Desafios



**Presidência da República
Secretaria Especial dos Direitos Humanos**

Os Regimes de Atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente

Perspectivas e Desafios

**Brasília
2006**

FICHA TÉCNICA

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Edifício Sede, 4º andar, sala 422

70064-900 - Brasília-DF

Fones: 61-3429-3142

Fax: 61-3226-7980

E-mail: direitoshumanos@sedh.gov.br

Home page: <http://www.presidencia.gov.br/sedh>

Esta publicação é resultado do projeto de cooperação entre o Fundo de População das Nações Unidas e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, no âmbito do Projeto BRA/02/P51.

É permitida reprodução total e ou parcial da publicação, desde que cite menção expressa da fonte de referência.

Os conceitos e opiniões nesta obra são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Distribuição gratuita

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Coordenação técnica

Antônio Carlos Gomes da Costa

Revisão geral

Tânia Loureiro Peixoto

Criação, Planejamento gráfico e Ilustrações

Diagramação, Editoração eletrônica

TDA Desenho e Arte LTDA

Normalização

Ministério da Justiça

Os Regimes de Atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente: Perspectivas e Desafios / Coordenação técnica Antonio Carlos Gomes da Costa. -- Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.
84 p.

1. Delinqüência juvenil, Brasil. 2. Medida socioeducativa, Brasil. 3. Direitos humanos, Brasil. . I. Costa, Antonio Carlos Gomes da, coord.

CDD 341.5915

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Ministério da Justiça

*“Há, sempre, um momento no tempo em que uma porta se abre
para deixar entrar o futuro.”*

Graham Greene



Presidente da República

Presidente Luiz Inácio Lula da Silva

Secretário Especial dos Direitos Humanos/PR

Paulo de Tarso Vannuchi

Secretário Adjunto

Rogério Sottili

Subsecretária de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente

Carmen Silveira de Oliveira

APRESENTAÇÃO

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SPDCA, apresenta uma coleção de guias elaborados pelo consultor Professor Antonio Carlos Gomes da Costa objetivando contribuir para a formação de operadores e gestores do sistema socioeducativo no Brasil. O que se busca com tais publicações é o fortalecimento da garantia dos direitos fundamentais dos adolescentes em conflito com a lei, com destaque aos que se encontram privados de liberdade nas unidades de internação, uma vez que ainda se observa a dicotomia entre os novos marcos legais conceituais que propugnam pela socioeducação e as velhas práticas tutelares e repressoras.

Ressalvamos que no período de elaboração desse material estava em construção o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE e o projeto de lei de execução das medidas socioeducativas. Neste processo de discussão da nova política na área muitos argumentos aqui expostos pelo autor foram objeto de reflexão pelo grupo de trabalho responsável pela elaboração daqueles documentos. Algumas idéias ganharam outros contornos ou nomenclaturas, como é o caso do termo SINAPSE utilizado pelo Professor Antonio Carlos, referindo-se a um Sistema Nacional cuja denominação não foi adotada pelos formuladores da nova proposta, chancelada pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA.

No entanto, este material didático tem inequívoca atualidade e consonância com o SINASE, aprovado pelo CONANDA em junho de 2006. Por isto, pode se constituir em instrumento que favoreça o necessário alinhamento conceitual, estratégico e operacional dos programas de atendimento socioeducativo a este novo marco na política pública brasileira.

A primeira publicação, **Por uma Política Nacional de Execução das Medidas Socioeducativas – Conceitos e Princípios Norteadores**, problematiza o delito juvenil na sociedade contemporânea e os itinerários de exclusão a que estão expostos os adolescentes em conflito com a lei. Traz uma abordagem histórica do sistema de justiça juvenil no país, delineando as novas perspectivas com base no garantismo jurídico.

O segundo guia, **As Bases Éticas da Ação Socioeducativa**, apresenta a normativa internacional dos direitos da criança e do adolescente e aponta dez princípios ético-pedagógicos em que devem ser estruturados os programas socioeducativos.

A seguir, **Os Regimes de Atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente**, é um guia destinado, principalmente, aos dirigentes e técnicos que desenvolvem suas atividades nos órgãos de aplicação e execução das medidas socioeducativas. Partindo da especificidade dos regimes de atendimento em meio aberto e fechado, se discute como deve funcionar cada um deles e o que precisa ser feito na “transição da intenção à realidade”, como enfatiza o autor.

A quarta publicação, **Sócio-Educação – Estrutura e Funcionamento da Comunidade Educativa**, objetiva delinear as bases para a ação socioeducativa em unidades de internação, incluindo aspectos organizacionais e de gestão.

Por último, **Parâmetros para a formação do sócio-educador**, traz a reflexão sobre as competências técnicas e relacionais dos operadores do sistema de administração da justiça juvenil, englobando a área jurídica, de execução das medidas socioeducativas e da segurança pública. O autor enfatiza a conexão de saberes na socioeducação como estratégia fundamental para contemplar a interdimensionalidade nos programas de atendimento.

Em síntese, estes guias apresentam uma riqueza de abordagens resultante da experiência de um educador e escritor de dezenas de livros e artigos no campo do desenvolvimento social e da socioeducação, com atuação destacada na construção de políticas públicas voltadas para a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Com essa coleção, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos não apenas preenche parte da lacuna no que se refere a construção de parâmetros pedagógicos para o atendimento ao adolescente em conflito com a lei, como visa suscitar nos dirigentes, técnicos e socioeducadores o compromisso ético, a vontade política e a competência técnica para desenvolverem em si mesmo e em suas equipes as habilidades básicas, específicas e de gestão necessárias para materializar o SINASE no país.

Carmen Silveira de Oliveira

Subsecretária de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
Vice-presidente do Conanda

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
SUMÁRIO	7
INTRODUÇÃO	9
PARTE 1 – A ESPECIFICAÇÃO DOS REGIMES DE ATENDIMENTO	11
1. A POLÍTICA DE ATENDIMENTO	12
2. ENTIDADES, REGIMES E UNIDADES DE ATENDIMENTO	19
3. A ESPECIFICAÇÃO DOS REGIMES DE ATENDIMENTO	23
4. BASES JURÍDICAS PARA A ESPECIFICAÇÃO DOS REGIMES DE ATENDIMENTO	26
5. SIGNIFICADO E SENTIDO DOS REGIMES DE ATENDIMENTO: BREVE COMENTÁRIO	36
PARTE 2- OS SETE REGIMES DE ATENDIMENTO	39
6. ORIENTAÇÃO E APOIO SÓCIO-FAMILIAR	40
6.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	40
6.2. COMO DEVE FUNCIONAR ESSE REGIME	43
6.3. O QUE PRECISA SER FEITO	44
6.4. SITUAÇÃO ATUAL	45
7. APOIO SÓCIO-EDUCATIVO EM MEIO ABERTO	46
7.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	46
7.2. COMO DEVE FUNCIONAR ESSE REGIME	47
7.3. O QUE PRECISA SER FEITO	48
7.4. SITUAÇÃO ATUAL	49

8. COLOCAÇÃO FAMILIAR	50
8.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	50
8.2. COMO DEVE FUNCIONAR ESSE REGIME	52
8.3. O QUE PRECISA SER FEITO	52
8.4. A SITUAÇÃO ATUAL	53
9. ABRIGO	54
9.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	54
9.2. COMO DEVE FUNCIONAR ESSE REGIME	56
9.3. O QUE PRECISA SER FEITO	57
9.4. SITUAÇÃO ATUAL	58
10. LIBERDADE ASSISTIDA	59
10.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	59
10.2. COMO DEVE FUNCIONAR ESSE REGIME	60
10.3. O QUE PRECISA SER FEITO	61
10.4. A SITUAÇÃO ATUAL	62
11. SEMILIBERDADE	63
11.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	63
11.2. COMO DEVE FUNCIONAR ESSE REGIME?	64
11.3. O QUE PRECISA SER FEITO	65
11.4. SITUAÇÃO ATUAL	66
12. INTERNAÇÃO	67
12.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	67
12.2. COMO DEVE FUNCIONAR ESSE REGIME?	68
12.3. O QUE PRECISA SER FEITO	69
12.2. SITUAÇÃO ATUAL	70
CONCLUSÕES	71
ANEXO	73

INTRODUÇÃO

Este trabalho se destina ao pessoal dirigente e técnico que, nos órgãos governamentais e não-governamentais de execução das medidas protetivas e socioeducativas, nos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, nos Conselhos Tutelares, na Justiça da Infância e da Juventude, no Ministério Público, nas Defensorias Públicas e nas Secretarias Estaduais e Municipais relacionadas à política de atendimento, empenha-se em tirar o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) do papel.

Procurei tratar a questão dos **regimes de atendimento**, buscando contribuir para a criação de uma cultura técnica que permita uma abordagem mais articulada e conseqüente da execução das medidas protetivas e socioeducativas. Considero a competência técnica uma forma superior de compromisso ético e político com os direitos da criança e do adolescente. De que adiantam a adesão incondicional ao dever-ser ético e o querer político elevado, se não contarmos com bons critérios técnicos para planejar e executar os programas que fazem a política de atendimento chegar aos seus destinatários?

O grande objetivo é superar a fase dos debates acerca dos porquês e dos para quês do Estatuto, substituindo-a por uma concentração nos comos, ou seja, na estrutura e no funcionamento das políticas e programas responsáveis pela transição da intenção à realidade.

Considero a questão da compreensão e da prática dos **regimes de atendimento** do ECA um ponto fundamental da implantação do novo direito. Em minhas andanças pelo Brasil, tenho-me defrontado com uma grande confusão conceitual, que acaba se refletindo nas ações dos dirigentes e operadores de nossos sistemas de atendimento

em todos os níveis. Por isso, agradeço ao Ministro Nilmário Miranda e à Subsecretária de Direitos da Criança e do Adolescente, Denise Piva, o apoio à elaboração deste instrumento para a ação que, espero, contribuirá para humanizar e qualificar o trabalho social e educativo dirigido às nossas crianças e aos nossos adolescentes atendidos nos programas protetivos e socioeducativos, estruturados no marco da implementação do novo direito.

Belo Horizonte, fevereiro de 2006.

Antonio Carlos Gomes da Costa
Pedagogo e Diretor Presidente da Modus Faciendi - Desenvolvimento Social e Ação Educativa

Parte 1

A Especificação dos Regimes de
Atendimento

1. A POLÍTICA DE ATENDIMENTO

Não podemos falar em **regimes de atendimento** fora do contexto maior da **política de atendimento**. O ECA está dividido em dois grandes livros:

1. O Livro I (Parte Geral), segundo Edson Sêda, “detalha como o intérprete e o aplicador da lei haverão de entender a natureza e o alcance dos direitos elencados na norma constitucional” (Art. 227 da Constituição Federal);
2. O Livro II (Parte Especial) trata das **normas gerais** (Art. 204 da Constituição Federal) que deverão reger a **política de atendimento** aos direitos da criança e do adolescente violados ou ameaçados de violação em seus direitos.

O Livro I (Parte Geral) do ECA se divide em três títulos:

Título I – Das Disposições Preliminares

Título II – Dos Direitos Fundamentais

Título III – Da Prevenção

O Livro II (Parte Especial) se divide, por sua vez, em sete títulos:

Título I – Da Política de Atendimento

Título II – Das Medidas de Proteção

Título III – Da Prática de Ato Infracional

Título IV – Das Medidas Pertinentes aos Pais ou Responsáveis

Título V – Do Conselho Tutelar

Título VI – Do Acesso à Justiça

Título VII – Dos Crimes e das Infrações Administrativas

Seguem-se aos dois livros as **Disposições Finais e Transitórias**.

Para abordarmos o tema dos regimes de atendimento no contexto da política de atendimento do ECA, temos de concentrar nossa atenção no Título I do Livro II, que trata, precisamente, da política de atendimento, estando dividido em dois capítulos:

- Capítulo I: Das Disposições Gerais;
- Capítulo II: Das Entidades de Atendimento.

A grande revolução trazida pela nova política é a substituição da Doutrina da Situação Irregular (Lei 6.697/79) por um novo paradigma: a Doutrina da Proteção Integral.

O Art. 227 da Constituição Federal sintetiza os pontos básicos da Doutrina da Proteção Integral das Nações Unidas:

1. Tudo o que é considerado direito das crianças e dos adolescentes deve ser considerado dever das gerações adultas, representadas pela família, a sociedade e o Estado;
2. As crianças e os adolescentes são sujeitos de direitos exigíveis com base na lei, sendo o ECA a lei que cria as condições de exigibilidade desses direitos em seus 267 artigos;
3. O atendimento aos direitos da criança e do adolescente deve ser encarado como prioridade absoluta, devido ao fato de eles (i) não conhecerem suficientemente seus direitos, (ii) não terem condições de suprir, por si mesmos, suas necessidades básicas, (iii) serem pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e, finalmente, (iv) possuírem um valor intrínseco (são seres humanos integrais em qualquer fase de seu desenvolvimento) e um valor projetivo (são portadores do futuro de suas famílias, de seus povos e da espécie humana);
4. O mandato da Convenção Internacional dos Direitos da Criança para a família, a sociedade e o Estado compreende a promoção de um conjunto de direitos fundamentais da população infanto-

juvenil e a sua **defesa** contra um conjunto de situações de risco pessoal e social ou circunstâncias especialmente difíceis;

5. O conjunto de direitos fundamentais a ser promovido pelas gerações adultas se divide em três pontos básicos:

(i) **O direito à sobrevivência** (vida, saúde, alimentação);

(ii) **O direito ao desenvolvimento pessoal e social** (educação, cultura, lazer e profissionalização);

(iii) **O direito à integridade física, psicológica e moral** (dignidade, respeito, liberdade e convivência familiar e comunitária).

6. O conjunto de situações de risco pessoal e social ou de circunstâncias especialmente difíceis em relação às quais as crianças e os adolescentes devem ser protegidos (colocados a salvo) inclui: a negligência, a discriminação, a exploração, a violência, a crueldade e a opressão;

7. O atendimento desses direitos na Doutrina da Proteção Integral da ONU se rege pelos dois princípios básicos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: (i) são direitos universais, pois se referem a todas as crianças e adolescentes, sem exceção alguma; (ii) são direitos indivisíveis, pois não podem ser aplicados de forma parcial. Daí esta doutrina ser conhecida como Doutrina da Proteção Integral.

A aplicação da Doutrina da Proteção Integral implica e requer um conjunto articulado de ações por parte do Estado e da sociedade, as quais podem ser divididas em quatro grandes linhas:

1. **Políticas Sociais Básicas**, direitos de todos e deveres do Estado, como educação e saúde;

2. **Políticas de Assistência Social**, para quem se encontra em estado de necessidade temporária ou permanente, como os programas de renda familiar mínima;

3. **Políticas de Proteção Especial**, como os programas de abrigo para as pessoas cuja integridade física, psicológica e moral se encontra violada ou ameaçada de violação;

4. **Políticas de Garantia de Direitos**, para quem precisa pôr para funcionar em seu favor as conquistas do estado democrático de direito, como uma ação do Ministério Público ou de um centro de defesa de direitos.

Quando uma criança ou adolescente estão **atendidos adequadamente por sua família e pelas políticas sociais básicas**, podemos afirmar que seu direito à proteção integral está assegurado.

Quando uma criança ou adolescente se encontram **em estado de necessidade temporária ou permanente**, eles passam a ser credores de atendimento pela política de assistência social.

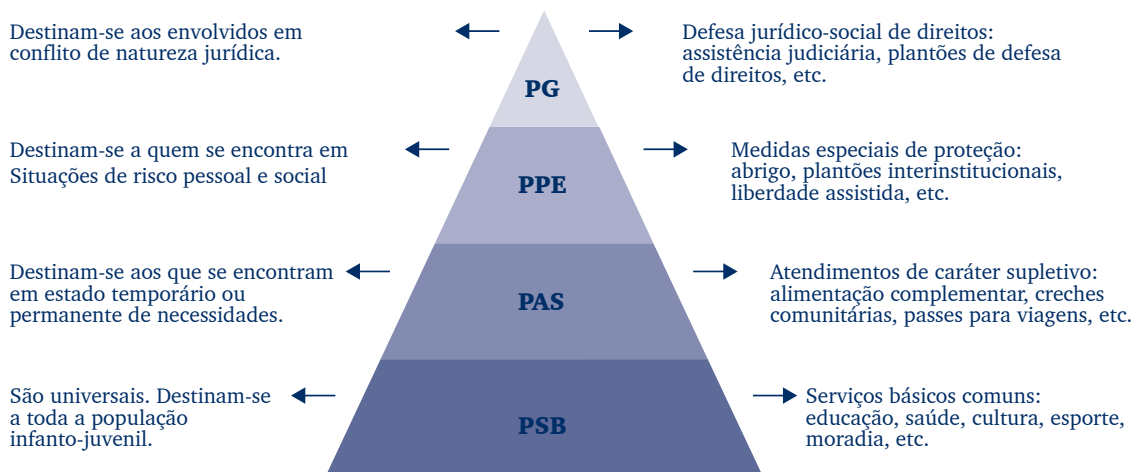
Quando uma criança ou adolescente se encontram diante de uma situação que ameaça ou viola sua integridade, eles precisam, com urgência, de proteção especial.

Finalmente, quando uma criança ou adolescente se encontram **envolvidos num conflito de natureza jurídica**, sua proteção integral requer o acionamento das **políticas de garantia de direitos**.

O Art. 86 do ECA assim define a política de atendimento:

“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”.

Essa política se desdobra em quatro grandes **linhas de ação**, conforme o Art. 87, as quais – segundo nosso entendimento – podem ser assim representadas:



A implementação dos programas e ações em cada uma dessas quatro linhas de atendimento é regida por um conjunto de seis diretrizes básicas, contidas no Art. 88 do ECA:

“São diretrizes da política de atendimento:

- I. municipalização do atendimento;
- II. criação de Conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
- III. criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;
- IV. manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos Conselhos dos direitos da criança e do adolescente;
- V. integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;
- VI. mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade”.

Podemos visualizar, nessas seis diretrizes, os **princípios reitores da política de atendimento** do ECA:

1. **Princípio da Descentralização:** municipalização do atendimento;
2. **Princípio da Participação:** criação de Conselhos;
3. **Princípio da Focalização:** criação e manutenção de programas específicos;
4. **Princípio da Sustentação:** manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais;

5. **Princípio da Integração Operacional:** atuação convergente e intercomplementar dos órgãos do Judiciário, Ministério Público, Segurança Pública e Assistência Social no atendimento ao adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;
6. **Princípio da Mobilização:** desenvolvimento de estratégias de comunicação que visem à participação dos diversos segmentos da sociedade na promoção e defesa dos direitos da população infanto-juvenil.

A **política de atendimento**, na qualidade de conjunto articulado de ações, pode ser vista de forma topográfica, dividida em **quatro linhas de ação**, que configuram quatro campos básicos de atenção à criança e ao adolescente: políticas sociais básicas, assistência social, proteção especial e garantia de direitos.

Esses quatro grandes territórios são regidos pelas **diretrizes da política de atendimento**, que nos dão os princípios estruturadores do sistema de proteção integral dos direitos da criança e do adolescente.

As medidas de proteção e socioeducativas – nesse contexto – são as decisões dos conselheiros tutelares (somente as protetivas) e dos juízes da infância e da juventude aplicadas às crianças e aos adolescentes violados ou ameaçados de violação em seus direitos e, também, aos adolescentes em conflito com a lei em razão do cometimento de ato infracional. Em ambos os casos, os programas e ações a serem desenvolvidos são estruturados no marco da **proteção especial**.

Para terem execução eficaz, as medidas de proteção e as medidas socioeducativas requerem sistemas de atendimento estruturados para sua correta aplicação. Esses sistemas de atendimento devem ser constituídos por **redes locais de entidades de atendimento**, cuja função é prover retaguarda para os Conselhos Tutelares e para a Justiça da Infância e da Juventude.

As entidades de atendimento se distinguem umas das outras e, ao mesmo tempo, integram-se à rede local pelo tipo ou tipos de **regimes de atendimento** por elas praticado(s) na implementação das medidas protetivas ou socioeducativas estabelecidas no ECA. **O regime de atendimento é, portanto, o elemento caracterizador da natureza de uma entidade de atendimento.** Assim sendo, ele se torna o critério básico da organização da estrutura e do funcionamento de uma unidade de atendimento, ou seja, o seu regimento, o conjunto de normas que preside sua estruturação e o seu funcionamento no dia-a-dia.

Resumindo:

1. POLÍTICA DE ATENDIMENTO DO ECA	Divide-se em quatro grandes vertentes ou linhas de atuação (Art. 87) que são regidas segundo seis diretrizes básicas ou princípios estruturantes (Art. 88).
2. MEDIDAS PROTETIVAS	São regidas pelos critérios contidos no ECA, utilizados pelo Conselho Tutelar no processo de recepção, estudo e encaminhamento de casos ou, quando na aplicação por juiz, pelos estudos da equipe técnica do Juizado, com base no mesmo ordenamento adotado pelos Conselheiros Tutelares.
3. MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS	Resultam da decisão do magistrado da infância e da juventude quando, depois do devido processo, um adolescente for considerado responsável pelo cometimento de um determinado ato infracional.
4. ENTIDADES DE ATENDIMENTO	Têm sua estrutura e seu funcionamento regidos pelo tipo de regime de atendimento que cada entidade se propõe a implementar por meio de seus programas e ações.
5. REGIMES DE ATENDIMENTO	Constituem o conjunto de bases éticas, políticas, pedagógicas e operacionais que devem presidir a estruturação das diversas modalidades de programas protetivos e socioeducativos estabelecidos no Art. 90 do ECA.
6. UNIDADES DE ATENDIMENTO	Trata-se do núcleo básico da política de atendimento, constituído pela equipe que opera um equipamento social responsável pelo desenvolvimento de um programa de atenção direta.
7. REGIMENTO INTERNO	Conjunto de normas que presidem a organização da estrutura e funcionamento das unidades de atendimento responsáveis pela implementação de programas protetivos e socioeducativos.

2. ENTIDADES, REGIMES E UNIDADES DE ATENDIMENTO

“**ECA - Art. 90** – As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de:

- I. orientação e apoio sócio-familiar;
- II. apoio sócio-educativo em meio aberto;
- III. colocação familiar;
- IV. abrigo;
- V. liberdade assistida;
- VI. semiliberdade;
- VII. internação.

Parágrafo único: as entidades governamentais e não-governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária”.

“As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção de suas próprias unidades.” Dois conceitos emergem de pronto no *caput* do Art. 90 do ECA: entidade e unidade de atendimento.

As **entidades de atendimento** juridicamente constituídas são as responsáveis pela implementação da política de atendimento. Neste ponto, é preciso deixar bem claro que, no marco da Doutrina da Proteção Integral, podemos distinguir, claramente, dois tipos básicos de proteção:

1. A **proteção geral**, de que trata o Livro I do ECA e que se refere aos direitos de todas as crianças e adolescentes, sem exceção alguma;
2. A **proteção especial**, de que trata o Livro II do ECA e que se refere às crianças e adolescentes destinatários de medidas de proteção e medidas socioeducativas.

Uma **entidade de atendimento** é, pois, uma pessoa jurídica que pode implementar um ou mais programas de atendimento. Cada programa de atendimento deve ter sua estrutura e funcionamento formatados dentro de um dos sete regimes de atendimento estabelecidos no Art. 90 do ECA.

Como deve ocorrer essa formatação, ou seja, essa adequação do conjunto de atividades e serviços desenvolvidos por um programa de atendimento a um determinado regime de atendimento? O instrumento apropriado para isso é o **regimento do programa**: conjunto de normas reguladoras da estruturação (funcionamento) da ação protetiva ou socioeducativa nele desenvolvida.

Como uma mesma entidade de atendimento pode desenvolver um conjunto de programas distribuídos por diferentes regimes de atendimento? Esse é o caso, por exemplo, das FUNDAC(s) estaduais, das secretarias municipais da área de assistência social ou de ONGs mais complexas. Quando isso ocorre, uma mesma entidade desenvolve programas distintos, organizados segundo regimes diferenciados e distribuídos em diferentes **unidades de atendimento**.

Uma **unidade de atendimento**, portanto, caracteriza-se pela existência de uma equipe de trabalho que desenvolve um programa protetivo ou socioeducativo organizado segundo um determinado regime de atendimento.

Voltemos ao Art. 90: “As entidades governamentais e não-governamentais deverão proceder às inscrições de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo”. Vê-se aqui, claramente, que não basta a uma entidade de atendien-

to, ao inscrever-se no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, registrar ali o seu estatuto. A lei estabelece que ela deve **especificar os regimes de atendimento** que informam a estrutura e o funcionamento dos programas por ela desenvolvidos. A entidade, portanto, organiza-se por um estatuto. Já suas unidades de atendimento devem-se organizar por regimentos internos que detalham sua estrutura e seu funcionamento na implementação de um determinado programa.

A disponibilização desses regimentos ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária dará a esses decisores um conjunto de informações básicas sobre o modo como estão estruturadas e como se propõem a funcionar as unidades de atendimento, que são os locais para onde eles encaminham as crianças e adolescentes sobre cuja situação lhes cumpre tomar uma decisão com base na lei.

Uma questão que se levanta, freqüentemente, é a seguinte: devem os programas de educação, saúde, lazer, cultura e profissionalização do município ser obrigados a registrarem-se no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Nosso ponto de vista é de que isso não é necessário. Por quê? A política de atendimento, como vimos no Art. 87 do ECA, distribui-se em quatro grandes linhas de ação: políticas sociais básicas, políticas de assistência social, políticas de proteção especial e políticas de garantias de direitos. Observando essa distribuição, podemos perceber uma clara distinção entre as políticas sociais básicas, que são universais, e as políticas focalizadas, que se dirigem a situações específicas e, não, a todas as crianças e adolescentes, sem exceção alguma.

A educação, a saúde, a recreação, o esporte, o lazer e a cultura são políticas cuja missão é abranger o conjunto da população infanto-juvenil, ou seja, sua cobertura deve ser **universal**. A política de assistência social deve ser **focalizada** “nos que dela necessitam”, isto é, crianças, adolescentes e famílias que estejam em estado de necessidade. As políticas de proteção especial devem ter seu foco nas crianças e nos adolescentes violados ou ameaçados de violação em seus direitos. Já às políticas de garantias de direitos cumpre colocar as conquistas do estado de direito para funcionar em favor da população infanto-juvenil em relação aos seus direitos individuais e coletivos.

Assim, podemos concluir que, sendo os serviços das políticas sociais básicas de prestação universal, não se faz necessário o seu registro nos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Isso não quer dizer, no entanto, que os conselheiros tutelares e as autoridades judiciárias não devam estar informados da existência, características e distribuição desses serviços no município ou na comarca em que atuam. Essa informação, a nosso ver, não implica a necessidade formal de registro.

É interessante observar que, no ECA, a política de atendimento pode ser compreendida em dois grandes âmbitos, que podemos denominar de sentido amplo e sentido estrito. Em sentido amplo, a expressão “política de atendimento” abrange todas as políticas, programas e ações, sem exceção alguma, ou seja, as políticas universais e, também, as políticas focalizadas. Em sentido estrito, rigorosamente falando, a política de atendimento do ECA abrange, apenas, os programas e ações responsáveis pela implementação das medidas protetivas e socioeducativas, que são as abordadas no Livro II do Estatuto.

Na prática, no entanto, o que ocorre é que as violações e ameaças de violações aos direitos das crianças e adolescentes abrangem – como bem salienta o Art. 87 – as quatro grandes linhas de ação da política de atendimento. Os programas específicos, porém, encontram-se distribuídos nas três políticas focalizadas: assistência social, proteção especial e garantia de direitos.

Os órgãos que executam programas e ações de proteção especial se encontram nos municípios e estão, geralmente, vinculados à secretaria ou departamento responsáveis pela assistência social. Nos estados, essa vinculação institucional se dá com as áreas de justiça (no caso das medidas socioeducativas) ou de assistência, promoção ou desenvolvimento social.

A atuação das organizações não-governamentais tem-se dado, predominantemente, nos campos da aplicação das medidas protetivas e das medidas socioeducativas em meio aberto, embora já existam casos de gestão compartilhada de programas responsáveis pela aplicação das medidas de semiliberdade e internação.

3. A ESPECIFICAÇÃO DOS REGIMES DE ATENDIMENTO

“As entidades de atendimento deverão proceder à inscrição de seus programas, **especificando os regimes de atendimento** (*grifo nosso*) na forma definida neste artigo”. Este trecho do parágrafo único do Art. 90 do ECA deixa clara, indubitavelmente, a necessidade de as entidades especificarem os regimes de atendimento com base nos quais seus programas estão estruturados.

Onde devem estar especificados os regimes de atendimento? Os instrumentos adequados de especificação dos regimes de atendimento devem ser os **regimentos internos** das unidades de atendimento. Tais regimentos devem regulamentar a estrutura e o funcionamento dos programas desenvolvidos.

Como os **regimentos internos** das unidades de atendimento devem ser construídos? Eles devem ser construídos segundo os princípios (concepções sustentadoras) da Doutrina da Proteção Integral das Nações Unidas, expressos na Convenção Internacional dos Direitos da Criança e nos instrumentos que a complementam, nos Art. 227 e 228 da nossa Constituição Federal e no ECA. Esses princípios e concepções é que devem servir de base, de parâmetro, de guia para a construção dos regimentos das unidades de atendimento.

A quem cumpre elaborar e disseminar esses parâmetros? Essa é uma tarefa que cabe ao Conselho Nacional das Crianças e dos Adolescentes (CONANDA), que tem a função de elaborar as normas gerais da política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente com abrangência nacional.

O que compete aos Conselhos Estaduais no contexto dessa elaboração de normas gerais? Aos Conselhos cumpre – se julgarem necessário – introduzir adequações das normas emanadas do CONANDA à especificidade de cada unidade federada, de modo a atender às peculiaridades de seu âmbito de regulação. É importante enfatizar que qualquer detalhamento introduzido pelos Conselhos Estaduais deve estar em consonância com a letra e o espírito das normas nacionais.

E os Conselhos Municipais? Qual seu papel no contexto dessa especificação dos regimes de atendimento? Cabe a eles o importantíssimo papel de cumprir e fazer cumprir as orientações emanadas das instâncias normativas superiores da política de atendimento, instruindo e orientando as entidades governamentais e não-governamentais no processo de elaboração dos regimentos internos de suas unidades de atendimento.

O resultado desse processo é que cada unidade responsável por um programa de atendimento protetivo ou socioeducativo tenha o seu regimento interno e que este seja elaborado segundo as concepções sustentadoras emanadas da legislação nacional e das normas internacionais que regem a aplicação da letra e do espírito da legislação, que é inspirada na Doutrina da Proteção Integral das Nações Unidas.

Qual o benefício de todo esse esforço para a política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente? O benefício a ser obtido com esse esforço de aprofundamento no processo de implementação do ECA é a institucionalização das políticas públicas e das ações de solidariedade social nesse campo.

Atualmente, essa política conta com um nível muito baixo e rarefeito de institucionalização devido à fluidez regulatória, que deixa largos espaços para o exercício do poder discricionário tanto por parte da autoridade judiciária, quanto por parte dos órgãos responsáveis pela execução das políticas.

Os programas, devido à falta de uma regulamentação vertebradora (regimento), estão estruturados segundo critérios subjetivos de seus formuladores e dirigentes e seu funcionamento, freqüentemente, colide com os ditames estabelecidos na legislação.

Por outro lado, no vácuo regulatório deixado pela ausência de uma lei de execuções das medidas socioeducativas, no terreno baldio da falta de um conjunto mais adequado de normas infralegais, prospera uma expansão anárquica de programas e ações com baixíssimos

níveis de institucionalidade, configurando uma política pública que padece de uma ineficiência crônica diante da magnitude e complexidade da problemática que se propõe a enfrentar.

Termos como “centros de convivência”, “casas de passagem”, “programas meninos de rua”, “centros de reabilitação”, “casas de apoio”, “casas abertas”, “casas de transição”, “aldeias”, “núcleos educacionais”, “comunidades educativas e terapêuticas”, “centros socioeducativos” e tantos outros proliferam em nosso campo de atuação, abrigando, sob o pálio dessas denominações, programas e ações de conteúdo e metodologia inteiramente díspares.

Ao contrário do que ocorre no âmbito das políticas sociais básicas – como educação e saúde –, que têm serviços hierarquizados e bem-estruturados, na área da execução das medidas protetivas e socioeducativas campeia o que poderíamos chamar de ditadura da informalidade, que impede a estruturação de um sistema de garantias de direitos digno desse nome.

Em relação aos regimes de atendimento, o que é lícito esperar do CONANDA? Nesse aspecto, é importantíssimo que esse Conselho exerça, em plenitude, seu poder normativo, estabelecendo, claramente, as bases (princípios e concepções de caráter geral) éticas, políticas, pedagógicas e operacionais que deverão presidir o processo de construção dos regimentos internos das unidades de atendimento protetivo ou socioeducativo, em estrita obediência à letra e ao espírito dos instrumentos jurídicos que concretizam e expressam a Doutrina da Proteção Integral da ONU.

4. BASES JURÍDICAS PARA A ESPECIFICAÇÃO DOS REGIMES DE ATENDIMENTO

Como já demonstramos, a especificação dos regimes de atendimento em nível local se dá pela formulação dos **regimentos internos das unidades de atendimento** responsáveis pelo desenvolvimento de programas socioeducativos e protetivos.

“**ECA - Art. 1º** – Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.”

Ao romper definitivamente com a Doutrina da Situação Irregular, até então admitida pelo Código de Menores (Lei 6.697, de 10.10.79), e estabelecer como diretriz básica e única no atendimento de crianças e adolescentes a Doutrina da Proteção Integral, o legislador pátrio agiu de forma coerente com o texto constitucional de 1988 e documentos internacionais aprovados com amplo consenso da comunidade das nações.

Segundo informações oficiais de Semenov (URSS), Manchester (Reino Unido) e Chen Jiang Guo (República Popular da China), durante o XIII Congresso da *Asociación Internacional de Magistrados de la Juventud y de la Familia*, realizado em Turim (Itália) no período de 16 a 21.9.90, “no mundo todo, sem exceção, estão-se efetivando investigações com a finalidade de melhorar e renovar os métodos de assistência”.

É nesse sentido que a Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na história brasileira, aborda a questão da criança como *prioridade absoluta*, e a sua proteção é *dever da família, da sociedade e do Estado*.

Se é certo que a própria Constituição Federal proclamou a Doutrina da Proteção Integral, revogando, implicitamente, a legislação em vi-

gor à época, a Nação clamava por um texto infraconstitucional consoante com as conquistas da Carta Magna.

O dispositivo ora em exame é a síntese do pensamento do legislador constituinte, expresso na consagração do preceito de que “os direitos de todas as crianças e adolescentes devem ser universalmente reconhecidos. São direitos especiais e específicos, pela condição de pessoas em desenvolvimento. Assim, as leis internas e o direito de cada sistema nacional devem garantir a satisfação de todas as necessidades das pessoas de até 18 anos, não incluindo, apenas, o aspecto penal do ato praticado pela ou contra a criança, mas o seu direito à vida, saúde, educação, convivência, lazer, profissionalização, liberdade e outros” (João Gilberto Lucas Coelho, *Criança e Adolescente: a Convenção da ONU e a Constituição Brasileira*, UNICEF, p. 3).

A inspiração de reconhecer proteção especial para a criança e o adolescente não é nova. Já a Declaração de Genebra de 1924 determinava “a necessidade de proporcionar à criança uma proteção especial” da mesma forma que a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (Paris, 1948) apelava ao “direito a cuidados e assistência especiais”; na mesma orientação, a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (Pacto de São José, 1969) alinhavava, em seu Art. 19: “Toda criança tem direito às medidas de proteção que na sua condição de menor requer, por parte da família, da sociedade e do Estado”.

Mais recentemente, as *Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude – Regras de Beijing* (Res. 40/33 da Assembleia-Geral da ONU de 29.11.85), as *Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil – Diretrizes de Riad* (Assembleia-Geral da ONU, novembro/90), bem como as *Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade* (Assembleia-Geral da ONU, novembro/90) lançaram as bases para a formulação de um novo ordenamento no campo do Direito e da Justiça, possível para todos os países, em quaisquer condições em que se encontrem, cuja característica fundamental são a nobreza e a dignidade do ser humano criança.

A proteção integral dispensada à criança e ao adolescente encontra suas raízes mais próximas na Convenção sobre o Direito da Criança, aprovada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 20.11.89 e pelo Congresso Nacional brasileiro em 14.9.90 por intermédio do Dec. Legislativo 28. A ratificação ocorreu com a publicação do Dec. 99.710, em 21.11.90, por meio do qual o presidente da República promulgou a Convenção, transformando-a em lei interna.

O espírito e a letra desses documentos internacionais constituem importante fonte de interpretação de que o exegeta do novo Direito não pode prescindir. Eles serviram como base de sustentação dos principais dispositivos do ECA e fundamentaram, juridicamente, a campanha *Criança e Constituinte*, efervescente mobilização nacional de entidades da sociedade civil e de milhões de crianças, com o objetivo de inserir, no texto constitucional, os princípios da Declaração dos Direitos da Criança.

- As bases jurídicas com que hoje contamos para sua elaboração são os Art. 90 a 97 do ECA, que, aqui, transcrevemos com os comentários de um dos grandes juristas que participaram de forma decisiva na elaboração do Estatuto e na luta pela sua aprovação e que continua lutando, incansavelmente, pela sua implementação, o Dr. Edson Sêda.

“**Art. 90º** – As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de:

- I. orientação e apoio sócio-familiar;
- II. apoio sócio-educativo em meio aberto;
- III. colocação familiar;
- IV. abrigo;
- V. liberdade assistida;
- VI. semiliberdade;
- VII. internação.

Parágrafo Único - As entidades governamentais e não-governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária.”

Da mesma forma como no caso da “política de atendimento”, também aqui, quando se fala em entidades de atendimento, juridicamen-

te, deve-se entendê-las nos termos em que a questão é enfocada na Lei Maior: “atendimento aos direitos da criança e do adolescente”.

Ocorre, porém, que toda entidade que trata com crianças deve, juridicamente, ser entidade com essa característica, seja ela da esfera da educação, da saúde, do esporte, da cultura, do lazer, da profissionalização e seja de quaisquer outras, porque não se admite que, atendendo a crianças, não atendam elas também a seus direitos!

No caso deste artigo, o Estatuto se refere às entidades voltadas para programas especiais, que são os de proteção e socioeducação previstos no Art. 98 do ECA, a saber, os destinados a crianças e adolescentes cujos direitos forem ameaçados ou violados: “I – por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II – por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III – em razão de sua conduta”.

Já mostramos que o Estatuto prevê o desvio da norma e, assim o fazendo, também prevê mecanismos para correções de todo tipo de desvio. Essa é a razão pela qual a política de atendimento dispõe que os municípios devem instalar programas de proteção e socioeducativos para que, havendo ameaça ou violação de direitos, tenhamos mecanismos já instalados para a aplicação das medidas previstas no título II do Livro II do Estatuto.

O Art. 90 prevê a existência de sete regimes de atendimento para essas circunstâncias, especificamente criados para esse fim, todos eles juridicamente exigíveis, no contexto das próprias políticas públicas de saúde, educação, recreação, esporte, cultura, lazer e outras. Cabe ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente verificar a existência ou não desses tipos de programas e deliberar quanto ao aperfeiçoamento dos eventualmente existentes ou à criação de novos, se necessário, a cargo de entidade governamental ou não-governamental, segundo as conveniências locais.

Tais programas deverão ser inscritos no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual comunicará seu registro às autoridades, ao Conselho Tutelar e ao Juiz da Infância e da Juventude, que aplicarão medidas a serem cumpridas nesses regimes.

“Art. 91º - As entidades não-governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual comunicará o registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária da respectiva localidade.

Parágrafo Único - Será negado o registro à entidade que:

- a) não ofereça instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;
- b) não apresente plano de trabalho compatível com os princípios desta Lei;
- c) esteja irregularmente constituída;
- d) tenha, em seus quadros, pessoas inidôneas.”

Evidenciando a importância do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em suas funções constitucionais de formular política participativa e controlar ações em todos os níveis, este artigo lhe atribui poderes de registro das entidades não-governamentais, as quais ficam impedidas de funcionar sem essa condição obrigatória. O Conselho comunicará o registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária, para que os mesmos, formalmente, conheçam as entidades com que conta o município para o cumprimento das medidas a serem por eles aplicadas.

O não-cumprimento pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente dessas normas autoriza à cidadania exercer seu direito constitucional de petição e ao Ministério Público propor a ação pública prevista no Cap. VII do Livro II. Em sua função de atender às crianças e aos adolescentes ameaçados ou violados em seus direitos, cabe, também, ao Conselho Tutelar requisitar a correção do desvio da norma ou acionar o Ministério Público em caso de resistência.

Prevêem-se, também, as condições cujo não-atendimento impede sumariamente o registro de entidade e, conseqüentemente, seu funcionamento.

“**Art. 92º** – As entidades que desenvolvam programas de abrigo deverão adotar os seguintes princípios:

- I. preservação dos vínculos familiares;
- II. integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem;
- III. atendimento personalizado e em pequenos grupos;
- IV. desenvolvimento de atividades em regime de co-educação;
- V. não-desmembramento de grupos de irmãos;

- VI. evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;
- VII. participação na vida da comunidade local;
- VIII. preparação gradativa para o desligamento;
- IX. participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

Parágrafo Único - O dirigente de entidade de abrigo é equiparado ao guardião, para todos os efeitos de direito.”

Entendeu o legislador que o detalhamento de princípios fundamentais exigíveis das entidades que desenvolvem programas de abrigo é crucial para a mudança das práticas rotineiras, no Brasil, em relação a crianças abrigadas. Notar que a aplicação desses princípios viabiliza, no mundo fático do Direito, os direitos elencados na norma constitucional do Art. 227.

Para obter total cobertura jurídica da proteção devida ao abrigado, o legislador, no Parágrafo Único, equipara o dirigente da entidade ao guardião, para todos os efeitos de direito. É natural que assim seja, considerando-se que, nos termos do Parágrafo Único do Art. 101, a medida de abrigo é excepcional, presumindo-se, assim, que sua aplicação se fará, sempre, no âmbito de família que não apresenta condições de exercer a guarda em sua plenitude.

Observação importante: o intérprete ou aplicador do Estatuto não deve confundir abrigo com internação. O abrigo é o lar coletivo de pequenas dimensões, onde o abrigado não está privado de liberdade. A internação é, por definição do Estatuto (Art. 121), medida privativa de liberdade, só aplicável em casos especiais.

Outra observação: não confundir o direito de ir e vir, a que se refere o Art. 16, com a não-submissão do abrigado às normas da instituição que o protege. A equiparação do dirigente ao guardião e a adequação do abrigo às normas do Estatuto impõem deveres ao abrigado.

“**Art. 93º** – As entidades que mantenham programa de abrigo poderão, em caráter excepcional e de urgência, abrigar crianças e adolescentes sem prévia determinação da autoridade competente, fazendo comunicação do fato até o 2º dia útil imediato.”

O Estatuto prevê o abrigo como medida a ser aplicada à criança ou ao adolescente (Art. 101, parágrafo único) e esta só pode ser deci-

didada pela autoridade judiciária. O Art. 93 prevê a factual necessidade de, em caráter excepcional e de urgência, abrigar-se sem prévia determinação judicial. Exercida a necessidade, segue-se a exigência de comunicação do fato até o segundo dia útil, para se regularizar a “posse de fato” da criança ou ao adolescente pela instituição que o protege. Dentre as conseqüências dessa regularização está a equiparação formal do dirigente da entidade ao guardião, o que lhe dá poderes-deveres previstos no Art. 33.

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

- I. observar os direitos e garantias de que são titulares os adolescentes;
- II. não restringir nenhum direito que não tenha sido objeto de restrição na decisão de internação;
- III. oferecer atendimento personalizado, em pequenas unidades e grupos reduzidos;
- IV. preservar a identidade e oferecer ambiente de respeito e dignidade ao adolescente;
- V. diligenciar no sentido do restabelecimento e da preservação dos vínculos familiares;
- VI. comunicar à autoridade judiciária, periodicamente, os casos em que se mostre inviável ou impossível o reatamento dos vínculos familiares;
- VII. oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança e os objetos necessários à higiene pessoal;
- VIII. oferecer vestuário e alimentação suficientes e adequados à faixa etária dos adolescentes atendidos;
- IX. oferecer cuidados médicos, psicológicos, odontológicos e farmacêuticos;
- X. propiciar escolarização e profissionalização;
- XI. propiciar atividades culturais, esportivas e de lazer;

- XII. propiciar assistência religiosa àqueles que desejarem, de acordo com suas crenças;
- XIII. proceder a estudo social e pessoal de cada caso;
- XIV. reavaliar periodicamente cada caso, com intervalo máximo de seis meses, dando ciência dos resultados à autoridade competente;
- XV. informar, periodicamente, o adolescente internado sobre sua situação processual;
- XVI. comunicar às autoridades competentes todos os casos de adolescente portadores de moléstias infecto-contagiosas;
- XVII. fornecer comprovante de depósito dos pertences dos adolescentes;
- XVIII. manter programas destinados ao apoio e acompanhamento de egressos;
- XIX. providenciar os documentos necessários ao exercício da cidadania àqueles que não os tiverem;
- XX. manter arquivo de anotações onde constem data e circunstâncias do atendimento, nome do adolescente, seus pais ou responsável, parentes, endereços, sexo, idade, acompanhamento da sua formação, relação de seus pertences e demais dados que possibilitem sua identificação e a individualização do atendimento.

§ 1º – Aplicam-se, no que couber, as obrigações constantes deste artigo às entidades que mantêm programa de abrigo.

§ 2º – No cumprimento das obrigações a que alude este artigo as entidades utilizarão preferencialmente os recursos da comunidade.”

A internação é a privação de liberdade prevista no inciso V do parágrafo 30 do Art. 227 da Constituição Federal. O Direito da Criança e do Adolescente reconhece a necessidade fática de a norma prever a aplicação de medidas extremas, heróicas, quando os valores mais caros da convivência humana são violados pelos inimputáveis da lei criminal.

Privado da liberdade, nem por isso o adolescente deve ser privado da sua dignidade. Esse é o fundamento jurídico do elenco de obrigações

a serem cumpridas pelas entidades que desenvolvem programas de internação.

Prevê-se, também, a aplicação das obrigações constantes do artigo, no que couber, às entidades que mantêm programas de abrigo.

A teleologia dessas condições de atendimento está adstrita ao que dispõe o Art. 50 do Estatuto e visa, fundamentalmente, à integração do infrator ao convívio social.

“Art. 95º – As entidades governamentais e não-governamentais, referidas no Art. 90º, serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares”.

É da índole do Estatuto prever, sempre, o desvio da norma, razão pela qual, aqui, se dispõe sobre a fiscalização das entidades em três níveis de controle: 1) pela sociedade civil, através dos Conselhos Tutelares; 2) pelo titular dos interesses individuais indisponíveis e dos interesses difusos e coletivos, que é o Ministério Público; 3) pelo titular da tutela judiciária sobre as medidas aplicadas, que é o Juiz da Infância e da Juventude.

A essa fiscalização deve-se aduzir o direito de representação que qualquer um do povo pode exercer, cobrando dos responsáveis a não-oferta ou oferta irregular do atendimento adequado aos direitos da criança e do adolescente.

“Art. 96º – Os planos de aplicação e as prestações de contas serão apresentados ao Estado ou ao Município, conforme a origem das dotações orçamentárias.”

É particularmente importante, para o Estatuto, a fiscalização dos recursos investidos para o atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Esse artigo evidencia essa preocupação do legislador. A eficácia da norma depende da justa aplicação dos recursos, quase sempre insuficientes para a dimensão do atendimento a que se destinam.

Cabe, portanto, à cidadania exercer seu direito de petição, inclusive em relação ao Conselho dos Direitos, para evitar desvios de recursos quando da elaboração do plano de aplicação e garantir o controle de sua aplicação e prestação de contas, em todas as circunstâncias.

“Art. 97º – Medidas aplicáveis às entidades de atendimento que descumprirem obrigação constante do Art. 940, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal de seus dirigentes ou prepostos:

I. às entidades governamentais:

- a) advertência;
- b) afastamento provisório de seus dirigentes;
- c) afastamento definitivo de seus dirigentes;
- d) fechamento de unidade ou interdição de programa.

II. às entidades não-governamentais:

- a) advertência;
- b) suspensão total ou parcial do repasse de verbas públicas;
- c) interdição de unidades ou suspensão de programa;
- d) cassação do registro.

Parágrafo Único - Em caso de reiteradas infrações cometidas por entidades de atendimento, que coloquem em risco os direitos assegurados nesta Lei, deverá ser o fato comunicado ao Ministério Público ou representado perante autoridade judiciária competente para as providências cabíveis, inclusive suspensão das atividades ou dissolução da entidade.”

Finalmente, fechando o ciclo dos mecanismos jurídicos acionáveis quando do desvio das normas de atendimento de direitos, o Estatuto institui as medidas aplicáveis pela autoridade judiciária (V. inciso V do Art. 148), por representação do Ministério Público (Art. 201) ou da cidadania, nos termos do Parágrafo Único desse artigo.

5. SIGNIFICADO E SENTIDO DOS REGIMES DE ATENDIMENTO: BREVE COMENTÁRIO

1. ORIENTAÇÃO E APOIO SOCIOFAMILIAR

O regime de orientação e apoio sociofamiliar é o mais importante e o menos praticado dos regimes de atendimento do ECA. Isso ocorre devido à fragilidade da posição ocupada pela família no contexto das políticas que presidem a estruturação do ramo social do Estado brasileiro.

Na aplicação, tanto das medidas protetivas como das medidas socioeducativas, é fundamental começar pela família. A **orientação** se refere à ajuda não-material à família: informação, aconselhamento psicossocial, jurídico e econômico. Já o **apoio** diz respeito à ajuda material: renda mínima, cesta básica, materiais de construção, vestuário, medicamentos e outros nessa linha.

2. APOIO SOCIOEDUCATIVO EM MEIO ABERTO

- Na denominação desse regime, o termo socioeducativo – no contexto do ECA – foi utilizado de forma inadequada. Socioeducativo não se refere à implementação de medida judicial aplicada ao adolescente infrator. O sentido do termo, aqui, dá-se na linha de **trabalho social e educativo dirigido a crianças e adolescentes fora dos regimes de institucionalização (abrigo e internação)**. Nesse sentido, tais programas governamentais ou não-governamentais desenvolvidos na comunidade são um poderoso instrumento de garantia às crianças e aos adolescentes ao **direito à convivência familiar e comunitária**.

3. COLOCAÇÃO FAMILIAR

A colocação em família substituta em regime de guarda, tutela ou adoção é uma forma de assegurar à criança o direito à convivência

familiar e comunitária, quando exauridas todas as alternativas de mantê-la em sua família natural.

Na condição de **regime de atendimento** praticado por uma entidade de atenção direta em seu elenco de programas e ações, a colocação emerge como uma forma de atenção alternativa ao abrigo, quando este corre o risco de institucionalizar a criança de forma permanente. Assim é o caso de crianças com necessidades especiais e outras com dificuldade de serem adotadas. Nessa situação, a entidade de atendimento pode colocá-las em regime de colocação familiar sob soldada (em regime de guarda), visando assegurar-lhes uma alternativa à permanência indefinida em uma instituição de abrigo como, freqüentemente, ocorre nesses casos.

4. ABRIGO

O abrigo não é uma internação (privação de liberdade) de crianças e adolescentes que não cometeram ato infracional. Trata-se, na verdade, de uma medida de apoio residencial, afetivo e social, de caráter provisório, até que a criança e o adolescente atendidos possam retornar à sua própria família ou ser colocados em família substituta.

Por isso mesmo, o abrigo deve ser regido por uma estrita observância do princípio da incompletude institucional, não reproduzindo em seu interior formas de atendimento encontráveis na comunidade. Existem exceções, no entanto, a esse princípio. A principal delas é o caso de crianças com múltiplas deficiências (paralisia cerebral, por exemplo), que passam a requerer estruturas com adequados recursos de especialização.

5. LIBERDADE ASSISTIDA

A liberdade assistida é considerada, por muitos magistrados e especialistas em trabalho social e educativo, a **rainha das medidas**. Como regime de atendimento, eu não tenho dúvidas em considerar que – desde que adequadamente implementada – essa modalidade de ação socioeducativa é a mais articulada e conseqüente das abordagens, na grande maioria dos casos de cometimento de ato infracional por adolescentes. Para que isso ocorra, no entanto, faz-se necessário o desenvolvimento de um adequado conjunto de métodos e técnicas de ação socioeducativa e a estruturação de um conjunto apropriado de programas de atendimento de retaguarda nas áreas de aconselhamento, terapia, reabilitação e, como não pode deixar de ser, educação básica e profissional. A orientação e, quando necessário, o apoio sociofamiliar devem sempre estar presentes.

6. SEMILIBERDADE

A semiliberdade, enquanto regime de atendimento, afigura-se-nos importante em duas posições na estratégia do atendimento ao adolescente autor de ato infracional: é a última alternativa antes que se recorra à privação da liberdade; é a primeira alternativa, quando se pensa na progressão de regime para os adolescentes que se encontram internados. Sua implementação se vale de elementos de ação socioeducativa do regime de internação e também dos que são próprios do regime de liberdade assistida.

O regime de semiliberdade é adequado tanto para adolescentes primários, a quem não se pretende privar inteiramente da liberdade, como para os que, no regime de privação de liberdade, dão mostras de ter condições já de retorno controlado ao convívio humano mais amplo do que o existente no internato.

7. A INTERNAÇÃO

O regime de internação é o mais complexo e difícil de ser implementado. Parafraseando o professor Alessandro Baratta, podemos afirmar que “o bom internato é aquele que não existe”. Essa advertência serve para nos alertar para a necessidade de se ter, sempre, um compromisso profundo com os princípios da brevidade e da excepcionalidade na aplicação dessa medida e um compromisso, também profundo, com a integridade física, psicológica e moral dos jovens, assim como com seu desenvolvimento pessoal e social, na implementação desse regime.

Quanto à ação socioeducativa (conjunto de métodos e técnicas a ser trabalhado com esses jovens), o ponto principal é sabermos que “tudo que serve para trabalhar com adolescentes serve para trabalhar com adolescentes autores de ato infracional”. Afinal, estamos diante de um adolescente que, por circunstâncias, cometeu ato infracional, não diante de um infrator que, por circunstâncias, é um adolescente.

Parte 2

Os Sete Regimes de Atendimento

6. ORIENTAÇÃO E APOIO SOCIOFAMILIAR

6.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este é o primeiro dos sete regimes de atendimento elencados no Art. 90 do ECA. Há uma lógica por trás desse ordenamento. No Art. 227 da Constituição, vemos que tudo que é direito da criança e do adolescente deve ser considerado **dever da família, da sociedade e do Estado**. A família, portanto, deve ser vista como o primeiro círculo de proteção de sua descendência.

Por isso, entre os direitos assegurados de integridade física, psicológica e moral da criança e do adolescente – com a dignidade, o respeito e a liberdade – figura o direito à **convivência familiar e comunitária**. Isso significa que privar uma criança ou um adolescente desse convívio é uma atitude a ser tomada, somente, em último caso. É interessante observar como o Estatuto zela por assegurar esse convívio nas mais diversas situações.

“**Art. 9º** – O Poder Público, as instituições e os empregadores propiciarão condições adequadas ao aleitamento materno, inclusive aos filhos de mães submetidas a medida privativa de liberdade.”

“**Art. 10º** – Os hospitais e demais estabelecimentos de atenção à saúde de gestantes, públicos e particulares, são obrigados a:

- I. manter registro das atividades desenvolvidas, através de prontuários individuais, pelo prazo de dezoito anos;
- II. identificar o recém-nascido mediante o registro de sua impressão plantar e digital e da impressão digital da mãe, sem prejuízo de

outras formas normatizadas pela autoridade administrativa competente;

- III. proceder a exames visando ao diagnóstico e terapêutica de anormalidades no metabolismo do recém-nascido, bem como prestar orientação aos pais;
- IV. fornecer declaração de nascimento onde constem necessariamente as intercorrências do parto e do desenvolvimento do neonato;
- V. manter alojamento conjunto, possibilitando ao neonato a permanência junto à mãe.”

“**Art. 12º** – Os estabelecimentos de atendimento à saúde deverão proporcionar condições para a permanência em tempo integral de um dos pais ou responsável, nos casos de internação de criança ou adolescente.”

“**Art. 19º** – Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes.”

“**Art. 22º** – Aos pais incumbe o dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores, cabendo-lhes ainda, no interesse destes, a obrigação de cumprir e fazer cumprir as determinações judiciais.”

“**Art. 23º** – A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do pátrio poder.

Parágrafo Único – Não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio.”

“**Art. 53º** – A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

- I. igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II. direito de ser respeitado por seus educadores;

- III. direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- IV. direito de organização e participação em entidades estudantis;
- V. acesso a escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Parágrafo Único - É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.”

“**Art. 124º** – São direitos do adolescente privado de liberdade, entre outros, os seguintes:

- VI. permanecer internado na mesma localidade ou naquela mais próxima ao domicílio de seus pais ou responsável;
- VII. receber visitas, ao menos, semanalmente;
- VIII. corresponder-se com seus familiares e amigos;
- IX. receber, quando de sua desinternação, os documentos pessoais indispensáveis à vida em sociedade.

Parágrafo 1º – Em nenhum caso haverá incomunicabilidade.

Parágrafo 2º – A autoridade judiciária poderá suspender temporariamente a visita, inclusive de pais ou responsável, se existirem motivos sérios e fundados de sua prejudicialidade aos interesses do adolescente.”

A ruptura total ou parcial do convívio familiar se dá pela situação de perda ou abandono da criança ou adolescente pelos pais, pela venda e tráfico, pela institucionalização ou pela perda ou suspensão do pátrio poder pelos genitores. A colocação em família substituta, nos regimes de guarda, tutela ou adoção (Art. 28 a 52), é cercada de muitas precauções e cuidados, visando assegurar o bem-estar e a dignidade da criança e do adolescente durante e após os procedimentos legais.

Na falta ou carência de recursos materiais, como vemos no Parágrafo Único do Art. 23, a família “deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio”. Temos, aí, bem caracterizada a ajuda material à família. As famílias, porém, não necessitam apenas de ajuda

material. Elas precisam também de receber ajudas não-materiais, que vão desde informações sobre seus direitos e deveres até aconselhamento econômico, social, educacional, profissional, psicológico e moral.

A essa ajuda não-material às famílias chamamos de **orientação** e à ajuda material financeira chamamos de **apoio**. Assim, o primeiro regime de atendimento elencado no Art. 90 do ECA foi denominado **orientação e apoio sociofamiliar**.

A finalidade desse regime é assegurar às crianças e adolescentes o direito à convivência familiar, evitando que dificuldades econômicas, pessoais e sociais dos pais ou responsáveis por eles acabem por levar à ruptura desse vínculo tão importante para o desenvolvimento normal dos filhos.

6.2. COMO DEVE FUNCIONAR ESSE REGIME

Os programas estruturados com base no regime de orientação e apoio sociofamiliar – em nossa visão – constituem um dos quatro pilares fundadores de uma política de família. Portanto, o ideal é que os dirigentes municipais, ao estruturarem suas redes locais de atendimento, tenham sempre em mente que a família é a primeira e a mais básica circunstância a concorrer para a sobrevivência, o desenvolvimento e a integridade das crianças e adolescentes. A clareza sobre esse ponto traz como implicação a necessidade de se trabalharem, de forma convergente, intercomplementar e sinérgica, os quatro pilares de uma política de família:

1. promoção da família;
2. educação para a vida familiar;
3. orientação e apoio sócio-familiar;
4. proteção dos membros mais vulneráveis da família.

Entende-se por **promoção da família** a melhoria da posição das unidades familiares na agenda das políticas públicas. Os Programas de Saúde da Família expressam uma melhoria da posição da família nas políticas de saúde. Os Programas de Renda Mínima são um exemplo de como isso ocorre na política de assistência social. A participação dos pais nas decisões escolares ilustra como isso ocorre na política de educação.

A **educação para a vida familiar** se refere à preparação dos adolescentes e jovens para a vida familiar na idade adulta. Existe educação para o trânsito, para o meio ambiente, para o consumo, para o empreendedorismo e para tantas outras dimensões da existência. Não existem, porém, entre nós, programas que preparem os jovens para a vida familiar.

Orientação e apoio sociofamiliar são os programas destinados a oferecer ajuda material e não-material às famílias das crianças e dos adolescentes violados ou ameaçados de violação em seus direitos, credores, portanto, de medidas protetivas e a atender, igualmente, aos familiares dos adolescentes em conflito com a lei em razão do cometimento de ato infracional.

Entende-se por **programas de proteção aos membros mais vulneráveis da família** as iniciativas destinadas à proteção da criança, do adolescente, da mulher, do idoso e do deficiente, quando estes, no convívio familiar, são ameaçados ou violados em sua integridade física, psicológica ou moral por ação ou omissão de outros membros da família. Os programas do tipo Conselhos Tutelares, os plantões telefônicos de recebimento de denúncias e as Delegacias de Mulheres são exemplos de iniciativas nessa linha.

Podemos perceber, claramente, que, antes, mesmo, dos abrigos, os programas de orientação e apoio sociofamiliar devem ser estruturados nos municípios, como a primeira e a mais fundamental retaguarda para os Conselhos Tutelares e a Justiça da Infância e da Juventude.

6.3. O QUE PRECISA SER FEITO

Para funcionarem adequadamente, esses serviços devem estar estruturados para:

- a) prover informação adequada para as famílias acerca de seus direitos e de como agir no sentido de exercê-los;
- b) encaminhar as pessoas para serviços de atendimento prestados por outras organizações governamentais e não-governamentais existentes no município ou na região;
- c) orientar, individualmente ou em grupos, as famílias em suas dificuldades pessoais, econômicas, sociais e profissionais, de modo a ajudá-las a compreender melhor sua situação e buscar saídas;

- d) prestar ajuda material ou financeira, diretamente, ou – o que é mais recomendável – encaminhar as pessoas a outros programas, quando estes existirem no município;
- e) capacitar as famílias em áreas como economia doméstica, vida a dois, relacionamento dos pais com filhos em situação de risco, participação comunitária, planejamento de vida e outros, nessa linha;
- f) desenvolver, pela mídia, programas educativos e campanhas destinados a instalar conhecimentos e valores na consciência social, de modo a favorecer o desenvolvimento de atitudes propícias à melhoria da qualidade do convívio familiar.

6.4. SITUAÇÃO ATUAL

Atualmente, estamos, ainda, muito longe de que tudo isso aconteça. Temos uma visão fragmentada da problemática relacionada à população infanto-juvenil. Nossa tendência é encarar as situações de abuso, negligência, abandono, tráfico e outras, nessa linha, inteiramente de per si. Essa maneira de ver, entender e agir impede o aprofundamento dessas questões no quadro mais amplo da realidade familiar das crianças e dos adolescentes.

Romper com esse tipo de visão é fundamental para o avanço na construção de programas de orientação e apoio sociofamiliar, como retaguarda fundamental tanto para a implementação das medidas protetivas como das medidas socioeducativas.

Esses programas – na proporção das exigências da problemática local e das condições de cada município – deveriam ser capazes de prover orientação em áreas como serviço social, economia doméstica, assistência jurídica e ajuda psicológica. No campo do apoio, o fundamental é que, além de ajudas materiais (cestas básicas, auxílio-transporte, materiais de construção e agasalhos), eles fossem capazes de prover ajuda financeira (bolsas, renda mínima) e preparassem os responsáveis pela família (qualificação e requalificação) para emanciparem-se da dependência desses benefícios.

7. APOIO SOCIOEDUCATIVO EM MEIO ABERTO

7.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A primeira consideração a ser feita em relação a esse regime é a inadequação do seu nome, que não deveria ser apoio **socioeducativo**, mas **apoio social e educativo** em meio aberto. Aqui, estamos diante de um equívoco ocorrido na revisão final do texto do projeto de lei, que passou despercebida pelos seus formuladores, entre os quais o autor do presente texto.

Ocorreu que, na formulação inicial do artigo sobre os regimes de atendimento, a denominação desse segundo regime de nosso elenco era, precisamente, “apoio social e educativo em meio aberto”. No momento da revisão formal – morfologia, sintaxe e estilo –, pareceu mais lógico ao revisor substituir a expressão social e educativo pela forma sintética “socioeducativo”.

Acontece, porém, que essa mudança de forma levou a uma importante mudança de conteúdo e distorceu, consideravelmente, a intenção inicial dos formuladores do projeto de lei. A expressão socioeducativo, no contexto do ECA, nos remete ao universo das medidas aplicadas ao adolescente em conflito com a lei em razão do cometimento de ato infracional. Essa, entretanto, não era a intenção dos formuladores do projeto de lei ao tipificarem esse regime.

A intenção dos membros do grupo de redação do ECA era cobrir, com o conceito de trabalho social e educativo em meio aberto, toda a ampla gama de programas de atendimento que acontecem fora dos âmbitos da família, das escolas e das diversas formas de institucionalização totalizantes, como internatos, abrigos e hospitais.

Como instituições totalizantes, considerávamos as formas de atendimento em que a criança ou o adolescente permanecem em tempo integral, ou seja, instituições que os subtraem da normal convivência familiar e comunitária.

Esse regime de atendimento – trabalho social e educativo em meio aberto – pode servir de retaguarda tanto à execução de medidas protetivas, quanto das medidas socioeducativas. Como veremos adiante, trata-se de uma das formas mais difundidas, entre nós, de atenção à população infanto-juvenil fora dos âmbitos da família e da escola.

7.2. COMO DEVE FUNCIONAR ESSE REGIME

As duas formas mais difundidas de atenção à população infanto-juvenil na modernidade são, sem dúvida alguma, a família e a escola. Quando essas duas instituições funcionam de modo pleno, as demais tendem a se tornar suplementares e até mesmo desnecessárias.

Nos países com forte tradição de apoio econômico e social às famílias e escolas de tempo integral, o trabalho social e educativo em meio aberto tende a ser uma forma residual de atendimento restrita a um número reduzido de casos, sem um peso relativo importante no conjunto da política de atendimento.

Porém, em países como o nosso, esse regime de atendimento adquiriu uma grande relevância estratégica. Por que isso ocorre? Todos nós sabemos, muito bem, que o Brasil não desenvolveu, em seus primeiros cinco séculos de evolução histórica, políticas consistentes de apoio à família e de universalização qualificada da escola pública.

As famílias da população excluída sempre foram objeto da total omissão pelas políticas públicas ou de formas de atenção tóxicas, compensatórias, assistencialistas e analgésicas, sem nenhuma pretensão de sua inclusão sustentável no âmbito do acesso a condições aceitáveis de bem-estar e dignidade.

No que diz respeito à escolarização, à medida que o Ensino Fundamental público foi-se estendendo para o conjunto da população infanto-juvenil em termos quantitativos, sua qualidade conheceu uma enorme deterioração, a ponto de termos, hoje, uma rede escolar incapaz de cumprir os fins sociais a que se destina, principalmente, no que se refere aos segmentos mais frágeis e vulneráveis da população infanto-juvenil.

Diante desse quadro, o atendimento social e educativo em meio aberto se tornou a principal retaguarda para evitar que grande parte dessa população fique exposta às chamadas situações de risco pessoal e social. Essa linha de programas cresce no terreno baldio da vulnerabilidade do atendimento da família e da escola.

Em razão disso, tais programas se tornaram a principal compensação para a ausência de uma política de família e, também, para as fragilidades do sistema de ensino: tempo parcial e acentuada desqualificação. Hoje, é praticamente impossível pensar uma rede local de atendimento sem esse tipo de iniciativa.

O regime de apoio social e educativo em meio aberto não se caracteriza, fundamentalmente, pelo conteúdo das ações desenvolvidas, mas pela sua forma de inserção complementar à atuação da família e da escola. Em termos de conteúdo, suas ações se dão nas áreas de reforço escolar, apoio nutricional, preparação para o trabalho, esporte, atividades artístico-culturais, educação para a saúde, para o meio ambiente, para a cidadania e assim por diante.

O desempenho desse tipo de programa não deve ser medido pelas atividades por ele desenvolvidas em si mesmas, mas pelos seus impactos na vida familiar e escolar das crianças e dos adolescentes atendidos. Um programa de apoio social e educativo em meio aberto que não contribua para a integração familiar e para o sucesso escolar das crianças e dos adolescentes por ele atendidos não merece existir.

7.3. O QUE PRECISA SER FEITO

Os responsáveis pelos programas de apoio social e educativo em meio aberto devem ser profundamente conscientizados de que sua missão é formar, com a escola e a família, o tripé da proteção integral à criança e ao adolescente: família, escola e comunidade.

Hoje, se quisermos desenvolver o potencial das novas gerações, em termos de atenção universalizada, temos de pensar estratégias envolvendo três educadores: o educador familiar, o educador escolar e o educador comunitário. Em nossa visão, esses programas não devem ser vistos como ações de prevenção do delito ou como ações sociais compensatórias. Se quisermos assimilá-los com grandeza na política de atendimento, devemos fazê-lo como programas de **educação comunitária**, ou seja, programas que desenvolvam uma atuação convergente, complementar e sinérgica com as atuações da família e da escola.

Por tudo isso, nossa proposta é de que, numa eventual revisão do ECA, esse regime de atendimento passe a se chamar, simplesmente, **educação comunitária**, ou seja, atividades de desenvolvimento pessoal, social e profissional das crianças e adolescentes implementadas num espaço situado fora da família e da escola.

7.4. SITUAÇÃO ATUAL

A situação atual desse regime de atendimento é marcada pelas seguintes características básicas:

- a) forte herança da mentalidade de **prevenção do delito**, característica da Doutrina da Situação Irregular, que via, nas crianças e adolescentes empobrecidos, potenciais delinquentes;
- b) forte herança do paradigma **assistencialista**, que via, nessas ações, uma **compensação** das falhas da família e da escola, pretendendo, por isso mesmo, sobrepor-se a elas e, até mesmo, substituí-las;
- c) pouca consciência da idéia presente no Art. 1º da LDB de que a educação abrange todas as atividades formativas, que se dão nos mais diversos espaços sociais e institucionais, não se resumindo à família e à escola.

ART. 1º, LEI 9.394/96, LDB:

“A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”.

8. COLOCAÇÃO FAMILIAR

8.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este regime trata especificamente da colocação em família substituta, que pode assumir três formas: a guarda, a tutela e a adoção. Evitamos tratar dessa questão, amplamente regulamentada no ECA (Art. 28 a 52), quando abordamos o regime de orientação e apoio sociofamiliar. Por quê? Para nós, é muito claro o fato de que a orientação e o apoio sociofamiliar são um conjunto de esforços para manutenção da criança e do adolescente em sua família natural, enquanto que a colocação em família substituta se dá a partir da perda ou destituição do pátrio poder dos genitores da criança ou do adolescente.

Assim como, no âmbito das medidas socioeducativas, se deve fazer tudo para evitar a internação, no âmbito da proteção, a ruptura do vínculo com os pais naturais precisa ser, também, considerada uma medida extrema, a qual, sempre que possível, deve ser evitada.

A colocação em família substituta, no entanto, é uma forma de assegurar à criança ou ao adolescente o direito à convivência familiar, a partir da perda ou destituição do pátrio poder dos pais naturais. A guarda, a tutela e a adoção são, portanto, três institutos fundamentais do direito da população infanto-juvenil.

A guarda obriga o guardião a prestar assistência material, moral e educacional à criança ou ao adolescente a ele confiados. A guarda regulamenta a posse de fato e, por isso, ela é considerada parte indissociável da tutela e da adoção. Porém, fora da tutela e da adoção, a autoridade judicial pode deferir a guarda em situações peculiares,

para suprir a falta eventual dos pais ou responsável (guarda provisória). É importante salientar, ainda, que, no caso de a criança ou adolescente estarem abrigados, o dirigente da instituição responsável pelo abrigamento é equiparado ao guardião. A guarda confere, ainda, à criança ou adolescente colocados sob tal regime de atendimento a condição de dependentes de seu guardião para todos os fins e efeitos de direitos, inclusive previdenciários.

Por considerar que a guarda é uma forma de assegurar o direito à convivência familiar e comunitária, evitando a institucionalização da criança ou do adolescente, o ECA prevê, em casos de orfandade ou abandono, que o poder público deverá incentivar essa forma de acolhimento, valendo-se, inclusive, de incentivos fiscais e subsídios.

A tutela pode ser definida como o poder, conferido a uma pessoa capaz, para reger a pessoa incapaz e administrar seus bens. No caso das crianças e adolescentes, trata-se de um sucedâneo do pátrio poder, uma vez que estes não têm condições de viver sozinhos e praticar todos os atos necessários à vida em sociedade. Caso o pátrio poder surja (sob a forma de adoção) ou ressurja (sob a forma de reconhecimento da paternidade), a tutela será considerada extinta.

A forma mais plena da família substituta é o instituto da adoção. A adoção atribui a condição de filho ao adotado, com os mesmos direitos e deveres, inclusive sucessórios. O adotando deve contar no máximo 18 anos à data do pedido de adoção, salvo se já estiver sob a guarda ou tutela dos adotantes.

No âmbito da política de atendimento, que é o que mais nos interessa neste momento, constatamos a existência de serviços e entidades dedicados à colocação de crianças e adolescentes em famílias substitutas. Essas equipes têm a responsabilidade de selecionar as famílias adotantes, esclarecê-las acerca de seus direitos e deveres, orientá-las social e psicologicamente, promover os contatos iniciais com a criança ou o adolescente e emitir pareceres técnicos para o juiz, acompanhando o desenvolvimento do processo em todas as suas fases.

Esses serviços podem estar localizados na Justiça da Infância e da Juventude (equipes técnicas do Juizado), em órgãos do Poder Executivo encarregados da execução da política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente e, também, em organizações não-governamentais criadas para promover a inserção de crianças e adolescentes em famílias substitutas.

8.2. COMO DEVE FUNCIONAR ESSE REGIME

Os serviços ou entidades dedicados a promover e apoiar a colocação de crianças e adolescentes em família substituta devem ter muita clareza acerca de seu papel em termos jurídicos e técnicos.

Em termos jurídicos, essas equipes devem estar preparadas e estruturadas para uma estrita disciplina de cumprimento da letra e do espírito da lei em todas as suas exigências, principalmente no caso de adoção por estrangeiros.

Em termos técnicos, a equipe deve ser detentora dos conhecimentos, valores, atitudes e habilidades necessários para lidar, de forma construtiva, com o magistrado da infância e da juventude, subsidiando-o com as informações necessárias sobre o caso, para uma decisão bem-fundamentada; com os pais adotantes, para orientá-los e apoiá-los; e com a criança ou adolescente, para resguardar seus interesses, sua dignidade e sua integridade.

Trata-se, como se pode ver, de uma função delicada e complexa, que exige conhecimentos técnicos e sociais sólidos de quem se propõe a desempenhá-la. Esse serviço tem, ainda, uma irrecusável dimensão ética, pois o que está em jogo é o destino de um ser humano. Uma decisão errada pode ocasionar danos irreparáveis a todo o curso futuro da vida de uma pessoa em condição peculiar de desenvolvimento e que já passou pela perda anterior de sua família natural.

Entendemos, por isso mesmo, que a colocação em família substituta não pode ser encarada como uma política social no sentido estrito do termo. Trata-se da solução de um drama humano, tanto por parte da criança adotada, quanto por parte de quem a adota. É aconselhável, portanto, evitarem-se campanhas e outras formas de divulgação intensa desses serviços, visando à sua ampliação.

8.3. O QUE PRECISA SER FEITO

Todos sabemos que existe, em nossa cultura – e isso se reflete na mídia –, uma grande tentação de **desburocratizar a adoção**. As tentativas nesse sentido levam, freqüentemente, à desconsideração dos procedimentos, ritos e prazos estabelecidos pela legislação. Por outro lado, não é raro depararmos com contatos malconduzidos pelas equipes desses programas ou serviços em relação aos pais adotantes e aos adotados.

No que se refere à atuação da equipe para com o magistrado, é fundamental que os estudos e pareceres sejam muito bem-elaborados e fundamentados para subsidiar, da melhor forma possível, o processo decisório que define o curso futuro de uma vida.

Por isso, algumas recomendações básicas são fundamentais:

1. esses serviços precisam ser muito bem-regulamentados não só no que diz respeito aos aspectos legais a serem observados, mas, também, quanto aos aspectos éticos e técnicos envolvidos nesse trabalho;
2. a capacitação jurídica e técnica do pessoal envolvido nesse tipo de atendimento é uma necessidade premente nessa área. Todos sabemos que o número de adoções malconduzidas não é pequeno em nosso país;
3. a elaboração de um código de ética para reger essa atividade é outra exigência fortemente sentida. As exigências legais, os parâmetros técnicos e os compromissos éticos devem estar refletidos no regimento desse tipo de serviço da política de atendimento do Estatuto.

8.4. A SITUAÇÃO ATUAL

A situação atual desses serviços é ainda bastante frágil. Uma vez que tais questões só vêm à mídia por ocasião de escândalos e irregularidades, pouca atenção tem sido devotada a elas pelo Poder Executivo, que tende a vê-las como algo ligado mais diretamente ao Judiciário.

Como, nessa área, não ocorrem motins, rebeliões, fugas, nem denúncias de abuso e maus-tratos, a tendência é que ela não seja, normalmente, considerada um ponto problemático da política de atendimento. Esse é um grave erro, e sua principal consequência é a destituição indevida do pátrio poder, burlando-se o disposto no Art. 23, que encerra um dos maiores avanços do ECA: o impedimento de que a carência socioeconômica dos pais ou responsável seja considerada razão suficiente para destituição do pátrio poder.

9. ABRIGO

9.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Um dos aspectos mais perversos do velho Código de Menores foi, sem dúvida alguma, a aplicação indiscriminada da internação (medida privativa de liberdade) aos menores considerados em situação irregular: carentes, abandonados, inadaptados e infratores.

O Código aplicava literalmente o mesmo conjunto de medidas (advertência, liberdade assistida, semiliberdade e internação) às crianças e aos adolescentes violados ou ameaçados de violação em seus direitos e aos adolescentes autores de infração penal.

Todos os menores em situação irregular estavam sujeitos ao ciclo perverso da institucionalização compulsória: apreensão, triagem, rotulação, deportação e confinamento em instituição total. Para romper com esse ciclo, o ECA passou a dividir as medidas em dois grandes grupos: as medidas protetivas e as medidas socioeducativas.

As medidas protetivas são aplicáveis às crianças e aos adolescentes cujos direitos foram violados ou correm o risco de sê-lo, enquanto que as medidas socioeducativas são aplicáveis aos adolescentes em conflito com a lei em razão do cometimento de ato infracional.

Nesse contexto, a internação passou a ser claramente definida como privação de liberdade e sua aplicação ficou restrita aos adolescentes envolvidos em ocorrência de ato infracional. No campo protetivo, instituiu-se o abrigo, visando evitar a internação de crianças e adolescentes violados ou ameaçados de violação em seus direitos.

O Art. 101 do ECA nos permite visualizar claramente a posição do abrigo no contexto das medidas protetivas.

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

- I. encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- II. orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III. matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- IV. **inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;**
- V. requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- VI. inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- VII. **abrigo em entidade;**
- VIII. colocação em família substituta.

Parágrafo Único – O abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.”

Como se pode ver, o abrigo vem antes, apenas, da colocação em família substituta, ou seja, é uma medida que deve ser evitada, sempre que possível. A grande alternativa para evitar o abrigamento indevido (institucionalização) das crianças e dos adolescentes é contar, na rede local de atendimento, com um bem-estruturado serviço de orientação e apoio sociofamiliar. O Parágrafo Único do Art. 101, em razão disso, define o abrigo como “medida provisória e excepcional, utilizada como forma de transição para colocação em família substituta, não implicando em privação de liberdade”.

A grande distinção entre o abrigo e a internação é o fato de o abrigo ser uma forma de apoio residencial, social, educativo, afetivo e moral

que não implica a privação de liberdade, ou seja, não subtrai o direito de ir e vir da criança ou do adolescente abrigados, assegurando-lhes, assim, o direito à convivência comunitária.

A medida de abrigo pode ser aplicada tanto pelo Conselho Tutelar, quanto pelo Juiz da Infância e da Juventude. É importante observar que é a circunstância pessoal e social do adolescente (violação ou ameaça de violação de seus direitos) que determina sua inclusão num programa de abrigo, ou seja, a aplicação dessa medida não guarda relação com o cometimento de ato infracional por adolescentes.

9.2. COMO DEVE FUNCIONAR ESSE REGIME

Sendo o abrigo um programa executado sob a responsabilidade de uma entidade de atendimento, esta deverá ter seu funcionamento estruturado em estrita obediência ao que dispõe o Art. 91 do ECA.

“**Art. 91º** – As entidades não-governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, o qual comunicará o registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária da respectiva localidade.

Parágrafo Único – Será negado o registro à entidade que:

- a) não ofereça instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;
- b) não apresente plano de trabalho compatível com os princípios desta Lei;
- c) esteja irregularmente constituída;
- d) tenha em seus quadros pessoas inidôneas.”

Como programa de atendimento, o abrigo dever-se-á reger pelos princípios contidos no Art. 92 do ECA.

“**Art. 92º** – As entidades que desenvolvam programas de abrigo deverão adotar os seguintes princípios:

- I. preservação dos vínculos familiares;
- II. integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem;

- III. atendimento personalizado e em pequenos grupos;
- IV. desenvolvimento de atividades em regime de co-educação;
- V. não-desmembramento de grupos de irmãos;
- VI. evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;
- VI. participação na vida da comunidade local;
- VIII. preparação gradativa para o desligamento;
- IX. participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

Parágrafo Único – O dirigente de entidade de abrigo é equiparado ao guardião, para todos os efeitos de direito.”

Entendemos, porém, que esses dois artigos não bastam para definir a estrutura e o funcionamento cotidiano de um programa de implementação complexa como o abrigo. Diante dessa constatação, faz-se necessário que normas infralegais regulamentem tal modalidade de atendimento.

Essas normas infralegais devem ser de iniciativa dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, a começar pelo CONANDA. Tais normas devem conter parâmetros orientadores para a elaboração dos regimentos internos das unidades de atendimento que funcionam em regime de abrigo.

9.3. O QUE PRECISA SER FEITO

Há muitas questões a serem definidas em relação aos abrigos e que requerem normas infralegais precisas para serem resolvidas de forma consistente com a letra e o espírito do ECA:

1. Hoje, são considerados **abrigos** programas que atendem crianças e adolescentes com deficiências crônicas e que requerem recursos de especialização não-disponíveis no ambiente familiar. Nesses casos, o atendimento se torna definitivo. Em que regime enquadrar tais programas? Seriam um tipo especial de abrigo?
2. O abrigo cumpre, hoje, muitas funções, além de ser uma “forma de transição para família substituta” (Art. 101, Parágrafo Único). É pre-

ciso definir, claramente, essas funções e elencá-las numa norma infralegal.

3. Quais devem ser os procedimentos básicos recomendados para o cumprimento dos princípios contidos no Art. 92 e que deverão estar mais bem-explicitados no regimento interno do abrigo?
4. Como os direitos e deveres do guardião se aplicam ao dirigente de abrigo?
5. Em que casos as normas do abrigo poderão e deverão restringir o direito de ir e vir das crianças e dos adolescentes atendidos?

Existe, pois, um vácuo regulatório na questão dos abrigos, que cabe ao CONANDA suprir, emitindo normas infralegais.

9.4. SITUAÇÃO ATUAL

Como se pode ver, a situação atual dos abrigos – em termos de regime de atendimento – ainda é bastante confusa. Os abrigos, por exemplo, não têm regimento interno especificando sua estrutura e seu regime de funcionamento.

As entidades de atendimento registram, nos Conselhos de Direitos, os seus estatutos e, às vezes, os programas por elas desenvolvidos. A unidade de atendimento responsável pela execução de um determinado programa, estruturado nos moldes de um regime específico de atendimento, deve ter seu regimento interno registrado no Conselho Municipal.

A não-observância desse aspecto tem levado a uma descaracterização do espírito e da letra do ECA no que diz respeito ao abrigo. Muitos internatos para crianças carentes e abandonadas, simplesmente, passaram a chamar-se abrigos, mantendo a mesma estrutura e funcionamento anteriores à entrada em vigência do Estatuto.

10. LIBERDADE ASSISTIDA

10.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O atendimento ao adolescente em conflito com a lei, em regime de liberdade assistida (LA), é, para muitos especialistas, a forma mais humana e, pedagogicamente, a mais promissora de abordagem educativa aos jovens infratores. A razão disso está no fato de que o melhor lugar para se educar para o convívio social é no próprio convívio social.

A liberdade assistida, quando bem-orientada, permite uma saudável reestruturação do cotidiano do adolescente, criando-se, para ele, uma agenda em que seu tempo e sua energia serão canalizados de forma construtiva na direção de uma inserção social não-conflitiva com a lei.

Essa medida existe no Brasil desde 1927 (Código Melo Matos) com o nome de liberdade vigiada. Em 1979, o novo Código de Menores mudou sua denominação para liberdade assistida. Trata-se da mais importante alternativa à privação de liberdade. A maneira, porém, como esse regime vem sendo aplicado no Brasil tem contribuído para desgastar, em muitos educadores, trabalhadores sociais, magistrados e membros do Ministério Público, a crença na sua real eficácia.

Por que isso ocorre? Primeiramente, pela impressionante falta de registro de idéias e experiências nesse campo. Embora esse regime, como vimos, exista desde 1927, nosso país não dispõe, ainda, de um bom manual de procedimentos para orientação dos técnicos que atendem adolescentes nessa modalidade de atenção. A liberdade assistida é um serviço. Como pode um serviço ser prestado por mais de

70 anos e o país não ter, ainda, produzido uma literatura técnica consistente a seu respeito?

Essa indagação coloca em evidência o modo superficial e descomprometido com que a liberdade assistida sempre foi encarada entre nós, o que fica mais evidente quando constatamos o modo como esse tipo de ação socioeducativa é conduzido no dia-a-dia. Uma pequena sala, um(a) orientador(a), um jovem e não muito mais do que isso.

O orientador não tem, atrás de si, uma rede estruturada de alternativas de atenção para onde encaminhar o adolescente. Quando esse encaminhamento ocorre, ele não dispõe de meios para monitorar a frequência e o desempenho do educando. Faltam-lhe recursos adequados de transporte e de comunicação. Praticada nessas condições, torna-se muito difícil que a inserção em LA resulte em algum benefício real para o adolescente, que, freqüentemente, além de não seguir as orientações recebidas, acaba reincidindo e sendo internado por “injustificado e reiterado descumprimento de medida anteriormente imposta”.

O serviço de orientação de adolescentes em regime de liberdade assistida, não importa onde esteja instalado, seja na equipe técnica do Juizado, seja em algum órgão ligado ao Poder Executivo municipal ou estadual, seja em uma ONG, deve estar em condições físicas, materiais, técnicas e logísticas adequadas para o atendimento dos fins sociais e educativos a que se destina.

A severidade e o rigor na aplicação dessa medida são fundamentais para que o adolescente sinta que, sobre ele, não está sendo exercido um controle tênue e ineficaz. Se dermos uma chance real à LA, criando as condições necessárias para sua estruturação, teremos um instrumento extremamente eficaz de ação socioeducativa. A experiência de países como a Itália evidencia muito bem esse aspecto.

10.2. COMO DEVE FUNCIONAR ESSE REGIME

O regime de liberdade assistida deve funcionar no âmbito de uma filosofia educacional caracterizada pelo trinômio humanidade, severidade e justiça. O adolescente autor de ato infracional deve ter uma consciência muito clara de que a sociedade, com base na lei, está-lhe impondo uma nova forma de vida, como resposta ao ato infracional por ele cometido.

O orientador do processo educativo do jovem a quem foi aplicada a medida deve dispor de orientações claras acerca dos aspectos jurídicos e dos procedimentos técnicos envolvidos em sua atuação com o orientando. Além das dimensões jurídica e técnica, o profissional deve ter uma consciência límpida e madura das implicações éticas envolvidas no seu relacionamento com o educando, com seus familiares, com os demais atores sociais presentes na circunstância de um adolescente em conflito com a lei em razão do cometimento de ato infracional.

Em primeiro lugar, é preciso construir uma norma profissional que defina com clareza as atribuições desse profissional, os requisitos para o exercício da função e os conhecimentos, valores, atitudes e habilidades que devem ser exigidos de quem se propõe a exercê-la de modo eficiente e eficaz.

Depois, é preciso desenvolver materiais didáticos e autodidáticos modulados de modo a permitir aos profissionais que desempenham ou se proponham a desempenhar essa função adquirir as competências, habilidades e capacidades necessárias a uma atuação efetiva.

Finalmente, é preciso elaborar testes de avaliação diagnóstica que possibilitem a identificação das competências já adquiridas pelos profissionais e as que ainda devem ser por eles incorporadas.

A adoção desse conjunto de procedimentos permitirá a implantação de um sistema de certificação de competências no campo da estruturação técnica dos regimes de atendimento para aplicação das medidas socioeducativas. Essa mesma forma de encaminhamento da questão deve ser adotada no que se refere aos regimes de semiliberdade e internação.

10.3. O QUE PRECISA SER FEITO

No momento presente, algumas medidas básicas precisam ser adotadas em relação ao regime de liberdade assistida:

1. o CONANDA deve aprovar e disseminar parâmetros, contendo bases jurídicas, éticas, técnicas e operacionais necessárias à adequada estruturação dos serviços de liberdade assistida;
2. com base nesses parâmetros, é necessário produzir uma literatura técnica, visando dotar de instrumentos realmente eficazes os operadores da orientação socioeducativa a adolescentes em regime de liberdade assistida;

3. um Sistema Nacional de Certificação de Competências deve ser estruturado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, de modo a iniciar um vigoroso processo de qualificação dos serviços nessa área.

10.4. A SITUAÇÃO ATUAL

A situação atual é de amplo descrédito em relação à LA, que, em alguns casos, chega a ser vista por juízes, promotores, mídia, opinião pública e, até mesmo, pelos próprios adolescentes como uma forma de (des)responsabilização e de impunidade.

A falta de investimento na capacitação do corpo técnico encarregado de orientar os adolescentes inseridos nessa modalidade de atenção contribui para que sua efetividade como alternativa adequada e humana à privação de liberdade seja questionada em face dos baixos níveis de eficiência e eficácia verificados no dia-a-dia.

A maneira precária como os serviços estão estruturados em termos de instalações, meios de transporte, materiais de expediente e comunicação evidencia a falta de prioridade de que ainda padece a liberdade assistida.

Os esforços no sentido de descentralizar, via municipalização, a execução das medidas alternativas à privação de liberdade são um sinal promissor de que, aos poucos, a consciência da importância desse regime começa a ganhar corpo em nossa sociedade.

11. SEMILIBERDADE

11.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A semiliberdade é o regime que antecede a privação da liberdade em termos de cerceamento do direito de ir e vir do educando. Ele pode ser aplicado como uma medida inicial, como forma de evitar o confinamento total do educando em uma instituição, ou como forma de progressão de regime, para os que já se encontram privados de liberdade.

A semiliberdade é uma forma mitigada de institucionalização, uma vez que, em parte do tempo, o educando estará, efetivamente, privado do seu direito de ir e vir. Em seus aspectos formais, a semiliberdade corresponde, no campo das medidas socioeducativas, ao regime semi-aberto (prisão-albergue) do Direito Penal de adultos.

Segundo o professor Alessandro Baratta, a única diferença entre a semiliberdade e a privação de liberdade com possibilidade de atividade externa é que, nesta, o juiz pode suspender, quando julgar conveniente, a atividade extramuros. Já no caso da semiliberdade, a atividade extramuros é parte da essência da ação educativa imposta ao educando, não podendo, de forma alguma, ser revogada no marco do regime em questão.

A nosso ver, o regime de semiliberdade se aplica, adequadamente, aos adolescentes para os quais a liberdade assistida – em razão da dificuldade da família de exercer sobre ele um acompanhamento efetivo nas horas em que ele não está sob controle do orientador – requer um monitoramento institucional de natureza mais forte que, efetivamente, o prive do direito de ir e vir. Isso ocorre, principalmente, no período noturno e nos fins de semana, situações em que o risco de reincidência na prática de atos infracionais se torna maior.

Do ponto de vista do adolescente atendido em regime de semiliberdade, ele precisa ser colocado a par, de forma bem clara, dos desdobramentos possíveis de sua situação:

- a) ele poderá, em razão de uma resposta adequada à proposta pedagógica que lhe é apresentada, ter a medida considerada cumprida e ser posto em liberdade;
- b) ele poderá, em razão de uma resposta com progressos parciais (incompletos), ser colocado em liberdade assistida, em uma situação de progressão de regime;
- c) ele poderá, ainda, em razão de uma inadaptação (resposta inadequada) a esse regime, ser privado de liberdade em razão de reiterado e injustificado descumprimento da medida anteriormente imposta.

11.2. COMO DEVE FUNCIONAR ESSE REGIME?

O regime de semiliberdade, bem como a liberdade assistida e a internação (privação de liberdade), devem funcionar segundo uma filosofia educacional assentada no trinômio **humanidade, severidade e justiça**.

Por **humanidade**, é preciso deixar muito claro, não entendemos uma atitude de condescendência, compassividade e “esquecimento”, por parte dos educadores, da natureza e da gravidade do ato infracional cometido pelo adolescente. Isso leva e tem levado, com muita frequência, a uma visão unilateral desses jovens como vítimas de dinâmicas familiares e sociais, que despreza, completamente, a necessidade de trabalhar com eles, com seriedade, as razões que levaram a sociedade a responder daquela forma à sua conduta, com base na lei.

Por **humanidade** entendemos a estrita observância do respeito aos direitos de jovem restringido ou privado de liberdade desses adolescentes, que estão nas normas internacionais, na Constituição, no ECA e nas normas infralegais emitidas pelo CONANDA.

Por **severidade** entendemos uma atitude de não-condescendência explícita diante do ato infracional cometido pelo adolescente. Essa atitude clara e inflexível de reprovação ou, mais ainda, de condenação moral clara e inflexível – não da pessoa do adolescente, mas do ato infracional por ele cometido – deve estar presente na conduta dos seus educadores. Ela deve exprimir para o adolescente

a **reprovação pessoal e social** do ambiente educativo onde ele está inserido à sua conduta anterior, à conduta que levou a sociedade, com base na lei, a impor-lhe a submissão a esse regime.

Como essa **severidade** deve ser expressa? Por uma exigência de cumprimento rigoroso das atividades previstas no **itinerário formativo** do programa diário de atendimento.

Para que isso possa, de fato, vir a ocorrer, faz-se necessário implantar – passo a passo – a política de preparação, acompanhamento e avaliação das pessoas, contida em nosso comentário sobre o regime de liberdade assistida e que pode ser assim resumida:

1. construção de normas profissionais, especificando os conhecimentos, valores, atitudes e habilidades requeridos para o desempenho de funções nessa área;
2. aprovação dessas normas no CONANDA, para torná-las aplicáveis em todo o território nacional;
3. desenvolvimento de instrumentos de avaliação dos profissionais que já estão atuando e dos que estão ingressando no sistema;
4. construção de materiais didáticos e autodidáticos para formação inicial e em serviço desses profissionais;
5. implantação de um sistema de certificação de competências que possibilite a adoção de uma política de qualificação permanente do sistema de atendimento do adolescente em conflito com a lei em razão do cometimento de ato infracional.

O terceiro suporte do trinômio é a **justiça**. Nesse aspecto, nossa posição é a da defesa intransigente da urgência da aprovação de uma **Lei de Execução das Medidas Socioeducativas** que preencha os vácuos normativos do ECA, que, por definição constitucional, se limitou a prover as “normas gerais para a proteção da infância e da juventude”. O sistema de atendimento, ao contrário do que ocorre hoje, deve funcionar sob um forte e rigoroso império da lei.

11.3. O QUE PRECISA SER FEITO

Tanto para o regime de semiliberdade, como para os demais regimes de atendimento relacionados à aplicação das medidas socioe-

educativas e protetivas, o Brasil precisa implantar o que temos chamado de SINAPSE, ou seja, um **Sistema Nacional de Qualificação da Aplicação das Medidas Protetivas e Socioeducativas** estabelecidas pelo ECA.

A base desse sistema deve ser a produção dos parâmetros nacionais para a construção de **regimentos** que orientarão a implementação de cada um dos regimes de atendimento previstos na legislação. Enquanto isso não vier de fato a ocorrer, teremos uma espécie de **ditadura da informalidade** em nossa área de atuação, ou seja, a implantação e a execução dos programas estarão sujeitas a um grau intolerável de subjetividade e discricionariedade por parte de decisores, dirigentes e operadores.

11.4. SITUAÇÃO ATUAL

A situação é de funcionamento precário do regime de semiliberdade. A noção prevalecente é a de que se trata de um regime fácil de aplicar, bastando prover atividades orientadas para os jovens ao longo do dia e, à noite e nos fins de semana, recolhê-los a uma instituição cuja função básica é mantê-los fora de circulação nesse período.

Na contramão desse entendimento, defendemos, para os jovens:

1. uma criteriosa preparação para uma introdução exitosa nas atividades desenvolvidas em outros programas e instituições;
2. a criação de um rigoroso esquema de acompanhamento nas atividades externas;
3. um itinerário socioeducativo bem-delineado para os momentos em que eles estiverem recolhidos na unidade de semiliberdade;
4. a preparação introdutória e em serviço das pessoas que irão lidar com eles em outras instituições;
5. uma criteriosa preparação dos operadores da unidade de semiliberdade, tanto inicial como em serviço;
6. uma bem-estruturada avaliação externa desses serviços.

Resumindo, estamos ainda na pré-história de uma estruturação adequada dos serviços de semiliberdade em nosso país.

12. INTERNAÇÃO

12.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Antes da entrada em vigor do ECA, a internação era uma medida aplicada indistintamente tanto a crianças e adolescentes carentes, abandonados e inadaptados, quanto aos adolescentes autores de infração penal. Essa abrangência na aplicação de tal medida constituiu, ao longo de quase todo o século XX, um dos aspectos mais hediondos da irregular (perante os Direitos Humanos) Doutrina da Situação Irregular.

Quando o ECA, em seu Art. 121, conceituou a internação como medida privativa de liberdade e restringiu sua aplicação aos adolescentes em conflito com a lei em razão do cometimento de ato infracional, um enorme passo foi dado no sentido de fazer as conquistas do estado democrático de direito passarem a funcionar em favor das crianças e dos adolescentes.

O passo seguinte nessa direção foi condicionar a aplicação dessa medida a três princípios: (i) brevidade, (ii) excepcionalidade e (iii) respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. O princípio da brevidade é o reconhecimento de que a subtração de um ser humano do convívio social não é a melhor maneira de educá-lo para esse convívio. O princípio da excepcionalidade traduz o reconhecimento de que, antes de aplicar essa medida, deve-se considerar seriamente a possibilidade de aplicação ao caso do elenco de medidas alternativas à sua adoção.

Quanto ao princípio do respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, devemos ter em conta o fato de que se, na idade

adulta, essa medida deve ser evitada ao máximo, no período em que o ser humano está plasmando sua identidade e forjando seu projeto de vida, a adoção dessa medida assume um caráter extremamente comprometedor desses dois dinamismos fundamentais do desenvolvimento pessoal e social de um jovem.

A possibilidade de realização de atividade externa – salvo expressa determinação em contrário da autoridade judicial – é um dado revelador da consciência do legislador estatutário em relação à necessidade de mitigar os danos advindos de sua aplicação.

A aplicação da medida é uma decisão judicial tomada no âmbito do devido processo. Sua implementação, a cargo de uma equipe técnica especializada, nos coloca diante do desafio da ação socioeducativa a ser desenvolvida no marco do regime de atendimento de internação, caracterizado como privação de liberdade, ou seja, do direito de ir e vir.

Qual o primeiro desafio do órgão encarregado da aplicação dessa medida? O primeiro desafio nesse campo – para nós, não resta a menor dúvida – é estruturar as normas internas ao estabelecimento de sua aplicação. Trata-se, portanto, de elaborar o regimento interno da unidade de privação de liberdade.

Sem um regimento interno claro e bem-estruturado, a aplicação da lei fica a critério do dirigente da unidade de atendimento e de seus colaboradores, abrindo-se um campo enorme para o exercício da subjetividade, da discricionariedade e da arbitrariedade.

Em razão disso, a existência de parâmetros claros e bem-estruturados para a elaboração de regimentos internos para os centros de internação é um desafio urgente para todos os que pretendem ver implantado o Estatuto nesse campo crítico que é o atendimento aos adolescentes em conflito com a lei.

12.2. COMO DEVE FUNCIONAR ESSE REGIME?

Quanto à dimensão jurídica da aplicação desse regime, seu funcionamento deve ser a expressão mais cabal e absoluta do que está disposto na Constituição, nas normas internacionais, no ECA e nas disposições legais e infralegais que o complementam.

No que tange à sua dimensão socioeducativa, ele deve-se basear no trinômio que, a nosso ver, objetiva estruturar as concepções filosófi-

cas e ético-políticas de sua aplicação: **humanidade, severidade e justiça.**

Como já vimos nos comentários dos regimes anteriores, a **humanidade** deve corresponder à aplicação rigorosa dos direitos e garantias dos internos à integridade física, psicológica e moral, conforme o disposto na Constituição, nas normas internacionais, no ECA e nas leis e dispositivos infralegais (resoluções do CONANDA) que o complementam.

A **severidade** deve estar expressa numa clara reprovação social, não do adolescente, mas do ato por ele cometido. Isso deve ser feito de duas maneiras:

1. por uma exigência, sem vacilações nem meios-termos, de que o itinerário formativo imposto por seus educadores seja cumprido com o necessário rigor;
2. que o pano de fundo de todas as atividades desenvolvidas seja um processo de educação para valores que, pela **significação e ressignificação do significado e do sentido da vida**, o leve a defrontar-se, nos planos de sua sensibilidade e de sua consciência, com a natureza, as implicações e a gravidade do ato infracional pelo qual ele foi considerado responsável.

Para desenvolver um itinerário formativo dessa natureza, faz-se necessária uma política de gestão de pessoas, cujas bases já explicitamos ao comentar os regimes de liberdade assistida e de semiliberdade.

A **justiça** é a defesa intransigente da aplicação das leis. O sistema de atendimento deve funcionar sob um forte e rigoroso império da lei.

12.3. O QUE PRECISA SER FEITO

Um amplo, profundo e corajoso reordenamento político-institucional dos sistemas de atendimento em conteúdo, método e gestão.

O reordenamento em **conteúdo** deve consistir na produção de parâmetros claros e precisos para especificação dos regimes de atendimento e sua tradução em **regimentos internos** bem-estruturados e igualmente claros para todas as unidades, que passarão a funcionar no marco de uma **Lei de Execução das Medidas Socioeducativas** e de um conjunto bem-articulado e coerente de normas infralegais deliberadas pelo CONANDA.

O reordenamento, em termos de **gestão**, deverá contemplar dois aspectos-chave:

a) a descentralização dos sistemas de atendimento, procedendo-se a uma distribuição mais adequada das unidades de atendimento sobre a base territorial de cada uma das unidades federadas;

b) a adoção de um sistema de gestão compartilhada da ação socioeducativa com organizações da sociedade civil, ficando as medidas de contenção e segurança a cargo do Corpo de Segurança de cada unidade federada.

Em termos de **metodologia de atendimento**, desenvolvendo-se um sistema de **certificação de competências** capaz de assegurar a implantação de um sistema permanente e estável de qualificação da aplicação das medidas socioeducativas.

12.4. SITUAÇÃO ATUAL

A situação atual é de que dispomos de um sistema que, além de privar os adolescentes em conflito com a lei de sua liberdade (direito de ir e vir), acaba privando-os também dos direitos ao respeito, à dignidade, à privacidade, à identidade e à integridade física, psicológica e moral.

As revoltas, rebeliões, motins, levantes e os extraordinários índices de reincidência são apenas as conseqüências naturais desse modelo de estrutura e funcionamento. Dele não se poderia esperar outra coisa.

CONCLUSÕES

A reflexão contida na primeira parte deste Guia nos possibilita, além de compreender a importância central dos regimes de atendimento para a política de implementação do ECA, visualizar, com clareza, o caminho a ser trilhado nos planos conceitual e pragmático. Isso nos permite elencar um conjunto de conclusões fundamentais para o avanço de nossa causa:

1. a política de atendimento do ECA tem o seu núcleo nos programas e ações voltados para a execução das medidas protetivas e socioeducativas;
2. a rede local de atendimento – como conjunto interconexo de ações –, para ser bem-estruturada, necessita de um conjunto bem-articulado de programas e ações capazes de prover retaguarda para os Conselhos Tutelares e a Justiça da Infância e da Juventude;
3. a estruturação da rede local depende de uma compreensão límpida e madura dos conceitos de política e regime de atendimento, entidade, unidade, ação protetiva e socioeducativa;
4. o panorama legal da política de atendimento requer e necessita de uma lei que regulamente a execução das medidas socioeducativas;
5. uma visão dos atuais programas e ações revela, claramente, que o vácuo normativo gera um baixo nível de institucionalização dos programas e ações desenvolvidos nesse campo;
6. a especificação dos regimes de atendimento em regimentos internos das unidades de atendimento é fundamental para a elevação

do nível de institucionalização da política de promoção e para a defesa dos direitos da criança e do adolescente em nosso país;

7. essa tarefa (especificação dos regimes pela construção de regimentos) deve ser precedida da definição de **parâmetros** pelo CONANDA, na forma de bases éticas, políticas, pedagógicas e administrativas a serem observadas na elaboração dos regimentos;
8. no plano técnico, faz-se necessário construir, sistematizar e disponibilizar um conjunto o mais amplo e diversificado possível de métodos e técnicas de ação socioeducativa e protetiva, como o pilar para a construção de políticas de recursos humanos baseadas na idéia-força de **certificação de competências**;
9. além da Constituição e do ECA, é fundamental, na condução desse esforço, ter como referência a Convenção Internacional dos Direitos da Criança (tornada lei no Brasil) e os demais instrumentos da normativa internacional no campo da promoção e defesa dos direitos da infância e da juventude;
10. o primeiro passo nessa caminhada deve ser a construção de uma agenda de trabalho que trace, com clareza, o elenco de decisões e ações a serem concretizadas para sairmos da situação atual e chegarmos à situação desejada.

Esta primeira parte do Guia, ao colocar o problema e contribuir com algumas propostas de solução, pretende ser um primeiro passo na direção que a política de atendimento deverá tomar nesse conturbado início de século no Brasil, no qual a política de promoção e defesa dos direitos da infância e da juventude deverá pulsar no coração da estratégia mais ampla da política de Direitos Humanos que o Brasil, de forma tão dramática, necessita e requer.

Na segunda parte deste Guia, o propósito foi abordar cada um dos regimes, tecendo-se considerações gerais a respeito da sua natureza, traçando-se indicações sobre o seu correto funcionamento, propondo-se as ações necessárias para que isso ocorra e, finalmente, analisando-se a situação atual de sua aplicação.

Com isso, a idéia é fortalecer a musculatura técnica de nossa política de atendimento.

ANEXO

O NÓ E A REDE

A articulação como princípio estruturante da política de proteção integral à criança e ao adolescente

PERGUNTAS E RESPOSTAS

1. O que é o ECA?

O Estatuto da Criança e do Adolescente é a lei que cria condições de exigibilidade para os direitos da criança e do adolescente, que estão definidos no Art. 227 da Constituição Federal.

2. O que diz o *caput* do Art. 227 da Constituição?

O *caput* do Art. 227 da Constituição Federal diz:

“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, à cultura, ao lazer e à profissionalização, à liberdade, ao respeito, à dignidade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

3. Como entender o sentido de cada um dos termos do *caput* do Art 227?

É DEVER:

O artigo não começa falando em direito, mas em dever, ou seja, tudo que é direito da criança e do adolescente é dever das gerações adultas.

DA FAMÍLIA, DA SOCIEDADE E DO ESTADO:

Esses são os três níveis pelos quais as gerações adultas estão representadas no Estatuto.

ASSEGURAR:

Assegurar significa garantir. Garantir alguma coisa é torná-la exigível com base na lei.

À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE:

A substituição da expressão “do menor” por “criança e adolescente” significa a afirmação da condição humana de pessoa em condição peculiar de desenvolvimento, em detrimento da convenção de natureza jurídica (conceito de menoridade).

COM ABSOLUTA PRIORIDADE:

A expressão “absoluta prioridade” pretende traduzir o princípio do interesse superior da criança contido na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989.

O DIREITO:

A adição da palavra DIREITO ao invés da palavra NECESSIDADE é reveladora de uma profunda mudança de enfoque. O menino ou menina em situação de dificuldade pessoal e social já não são vistos como portadores de necessidades, mas como detentores de direitos exigíveis.

À VIDA, À SAÚDE, À ALIMENTAÇÃO:

Esse primeiro elenco de direitos configura a garantia da SOBREVIVÊNCIA.

À EDUCAÇÃO, À CULTURA, AO LAZER E À PROFISSIONALIZAÇÃO:

Esse conjunto de direitos é que garante, à criança e ao adolescente, o DESENVOLVIMENTO PESSOAL E SOCIAL, ou seja, a possibilidade de realizar o potencial que trouxeram consigo ao nascer.

À LIBERDADE, AO RESPEITO, À DIGNIDADE E À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA:

Esse terceiro elenco de direitos diz respeito à INTEGRIDADE FÍSICA, PSICOLÓGICA E MORAL das crianças e dos adolescentes.

ALÉM DE COLOCÁ-LOS A SALVO:

Colocar as crianças e os adolescentes a salvo é DEFENDÊ-LOS das situações e circunstâncias que constituem ameaças de VIOLAÇÃO dos seus direitos, seja por ação, seja por omissão.

DE TODA FORMA DE NEGLIGÊNCIA, DISCRIMINAÇÃO, EXPLO- RAÇÃO, VIOLÊNCIA, CRUELDADE E OPRESSÃO:

Esse conjunto de transgressões corresponde às situações de risco pessoal e social das quais as crianças e os adolescentes devem ser DEFENDIDOS. As crianças e os adolescentes que se encontrem em qualquer uma dessas circunstâncias especialmente difíceis são credores de proteção especial por parte da sociedade e do Estado.

4. Por que se diz que o Art. 227 da Constituição Federal se baseia na Doutrina da Proteção Integral das Nações Unidas?

- Porque ele assegura todos os direitos para todas as crianças e todos os adolescentes, sem exceção alguma, ao contrário do velho Código de Menores, que assegurava apenas a proteção e a vigilância para os menores em situação irregular, ou seja, aos abandonados, carentes, inadaptados e infratores.
- A doutrina da proteção integral se destina a todas as crianças e a todos os adolescentes.

5. O que é garantir proteção integral a todas as crianças e a todos os adolescentes?

Garantir a proteção integral é garantir, para a população infanto-juvenil:

- a sobrevivência;
- o desenvolvimento pessoal e social;
- a integridade física, psicológica e moral.

6. Que mecanismo o ECA estabelece para a viabilização da proteção integral às crianças e aos adolescentes?

A viabilização da proteção integral, isto é, da garantia da sobrevivência, do desenvolvimento e da integridade de todas as crianças e todos os adolescentes, sem exceção alguma, deverá ser feita por meio da POLÍTICA DE ATENDIMENTO.

7. Como o ECA define a política de atendimento?

“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.” (Art. 86 do ECA)

Como se pode ver, a **articulação** é um elemento constitutivo da definição da política de atendimento à criança e ao adolescente. Por isso, é possível considerá-la um dos princípios estruturantes dessa política.

8. Quais são os outros princípios estruturantes da política de atendimento estabelecida pelo ECA?

Os outros grandes princípios estruturantes da política de atendimento estão elencados no Art. 88 do ECA e são os seguintes:

•DESCENTRALIZAÇÃO

A descentralização realizar-se-á pela municipalização das ações, como consequência de uma nova divisão do trabalho social entre a União, os estados e os municípios.

•PARTICIPAÇÃO

A participação ocorre pelo envolvimento da população, seja por meio de suas organizações representativas, seja diretamente, na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis. Ela se materializa, principalmente, mediante os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares.

•SUSTENTABILIDADE

Esse princípio se concretiza pela criação e manutenção de FUNDOS constituídos por recursos orçamentários, transferências e doações de pessoas físicas e jurídicas dedutíveis do Imposto de Renda. Os Fundos são geridos pelos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

•MOBILIZAÇÃO

Esse princípio estabelece a mobilização da opinião pública no sentido de assegurar a participação dos diversos segmentos da sociedade na política de atendimento (Art. 88, Inciso VI do ECA).

9. Quais são, então, os grandes princípios estruturadores da política de atendimento?

- Descentralização
- Participação
- Articulação
- Sustentabilidade
- Mobilização

10. Com essas PERGUNTAS E RESPOSTAS, trataremos de todos os grandes princípios estruturadores?

Não. Limitaremos nossa abordagem ao princípio da articulação.

11. Por que a articulação é um tema tão importante?

Porque, sem um substancial aumento dos níveis de articulação e de mobilização da sociedade organizada, os Conselhos de Direitos (Nacional, Estaduais e Municipais) jamais terão força suficiente para cumprir, efetivamente, o importante papel que a legislação lhes reservou.

12. Por que isso ocorre?

Isso ocorre porque a cultura ainda prevalecente no Brasil é, na esmagadora maioria das situações, marcada por vícios herdados do nosso passado oligárquico, populista e autoritário, tais como:

- o clientelismo e o fisiologismo em nossa cultura política;
- a burocracia e o corporativismo em nossa cultura administrativa;
- a auto-suficiência e o formalismo em nossa cultura técnica;
- a passividade e a submissão em nossa cultura de relacionamento usuário-serviço público;
- o imediatismo e o setorialismo em nossa cultura empresarial.

13. O que falta para que o Novo Direito da Criança e do Adolescente seja uma realidade para a maioria esmagadora da população infanto-juvenil brasileira?

Para tornar a realidade o novo paradigma mundial, em termos de Direitos da Criança e do Adolescente (Convenção Internacional dos Direitos da Criança e outros instrumentos), é necessário realizar seis tarefas básicas:

1. transformar o Novo Direito em bandeira de luta dos movimentos sociais;
2. transformar o Novo Direito em tema de reflexão e debate por parte da inteligência nacional;
3. introduzir as conquistas do Novo Direito na Constituição e nas leis nacionais;
4. traduzir o Novo Direito em ações de atenção direta em termos de solidariedade social;
5. transformar as conquistas do Novo Direito em políticas públicas de grande alcance;
6. gerar um processo de mobilização social capaz de suscitar uma demanda social ampla e qualificada pelos direitos da criança e do adolescente.

14. Quais dessas tarefas ainda não fomos capazes de realizar no Brasil?

As duas últimas. Infelizmente, até o momento, ainda não fomos capazes de mobilizar a sociedade brasileira em favor da implemen-

tação do Estatuto e, por isso mesmo, governantes ainda não se sentiram compelidos a traduzi-lo em políticas públicas de tipo novo.

15. E o que tem a articulação a ver com isso?

A articulação é a precondição necessária a qualquer processo sério e conseqüente de mobilização. A sociedade não se mobilizará enquanto não for capaz de se articular. Sem uma forte mobilização social pelos direitos da criança e do adolescente, os Conselhos de Direitos continuarão sem forças para ocupar sua relevante missão social.

16. O que é, afinal de contas, a articulação?

Articulação é uma forma de atuação conjunta entre pessoas, grupos e organizações que se dispõem a trabalhar de forma convergente e complementar em função de propósitos comuns, colocados acima de suas eventuais divergências.

17. Quais são os princípios que devem reger o relacionamento de entes que se articulam?

O princípio dos três respeitos:

- respeito à IDENTIDADE de cada ente articulado;
- respeito à AUTONOMIA de cada pessoa, grupo ou entidade que se articula;
- respeito ao DINAMISMO PRÓPRIO de cada membro da articulação.

18. Quais os fundamentos jurídicos, sociais, políticos e éticos da articulação no âmbito da implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente?

• FUNDAMENTO JURÍDICO

O próprio ECA, como já vimos, define a política de atendimento como “um conjunto articulado de ações”.

• FUNDAMENTO SOCIAL

Sem articulação, não há mobilização social. Sem mobilização social, não há mudança na ordem social. Sem mudanças na ordem

social, a política de atendimento inscrita no ECA não sai do papel, não se viabiliza.

• **FUNDAMENTO POLÍTICO**

O fundamento político da ARTICULAÇÃO está na dimensão participativa da democracia brasileira garantida pela Constituição de 5 de outubro de 1988.

• **FUNDAMENTO ÉTICO**

É a percepção do interesse superior da criança e do adolescente como base de consenso ético em uma sociedade democrática.

19. Quais os dois tipos básicos de articulação?

- A ARTICULAÇÃO OPERACIONAL, que pode ser de caráter técnico, logístico ou administrativo e visa melhorar a eficiência e a eficácia das atividades desenvolvidas a serviço de seus destinatários e clientes.
- A ARTICULAÇÃO ÉTICO-POLÍTICA, que visa à luta por causas transcendentais e objetivos externos, relacionados com a fidelidade e coerência com as crenças e valores que presidem a atuação de uma organização.

20. Qual a importância da articulação no interior do processo de construção da política de atendimento estabelecida pelo ECA?

A articulação está para a política de atendimento assim como o nó está para a rede. Sem o lento, penoso e persistente amarrar, dia-a-dia, dos nós, a rede seguirá sendo, apenas, um desenho frágil e vulnerável. Por isso, as organizações governamentais e não-governamentais devem atuar como aprendizes insaciáveis e professores incansáveis nesse processo de trabalhar com zelo e determinação na lenta urdidura de um novo tecido social. Um tecido social mais justo, solidário e fraterno.

21. Qual deve ser a atitude básica de quem pretende fazer parte de uma articulação e impulsioná-la?

A atitude básica de cada membro de uma articulação deve ser a de abrir mão da disputa pela liderança, pelo mando, pela regência. Se, mais tarde, os membros da articulação decidem, de forma circunstancial ou permanente, atribuir a um de seus pares um papel de lide-

rança, essa função deve ser assumida como serviço aos demais, não como exercício de poder-dominância sobre o conjunto das pessoas, grupos e organizações.

22. Que atitudes favorecem o sucesso de um processo de articulação?

- Atenção permanente aos movimentos da conjuntura;
- Identificação atenta e criteriosa de interlocutores e parceiros;
- Explicação e aprofundamento constantes de um referencial comum de crenças e valores entre as pessoas, grupos ou entidades participantes de um processo de articulação;
- Planejamento conjunto, participativo e estratégico das ações;
- Avaliação persistente das atividades desenvolvidas.

23. Que tipo de consciência deve presidir o processo de articulação?

O impulso na direção do trabalho articulado deve ser presidido por uma profunda consciência da incompletude e da limitação de cada membro de per si.

A consciência da fragilidade e da precariedade do trabalho isolado é que leva à busca da soma e da sinergia da ação articulada.

24. O princípio da articulação orienta a formulação da estratégia de trabalho em redes, que busca superar vícios antigos das políticas sociais brasileiras. Quais os principais?

Historicamente, a formulação, o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas sociais têm sido feitos de maneira setorial e desarticulada. Cada um dos seus agentes se constitui num mundo à parte, contribuindo para a perpetuação da desarticulação, do desperdício, do atendimento precário e parcial ao usuário.

25. Por onde começar a reverter esse quadro?

É importante que tenhamos, no município (bairros, vilas, áreas de atuação dos Conselhos Tutelares), o terreno prioritário para o

trabalho em redes: sua implementação, qualificação e extensão, a partir de diagnósticos, de leituras das realidades locais. Os Conselhos de Direitos e Tutelares são atores principais (mas não exclusivos) desse processo. As palavras-chave são: autonomia e co-responsabilidade.

26. Qual o centro (principal vínculo a ser tecido) de estratégia de trabalho em redes locais de atenção à criança e ao adolescente?

Redes de atendimento não são estáticas. São realidades em movimento. Não há uma receita de rede padronizada para todos os municípios brasileiros. Mas é importante fixar um vínculo básico no trabalho das redes de atenção à criança e ao adolescente: o vínculo família – escola – comunidade. Em torno da família, da escola e da comunidade, é que as redes se articulam com consequência. Programas socioeducativos, de orientação sociofamiliar, de renda mínima, de abrigos, de creches, serviços de atendimento a vítimas de maus-tratos, de atendimento a usuários de drogas, todos eles gravitam na órbita do vínculo primordial família-escola-comunidade.

27. Além de estabelecer sinergias e melhorar o atendimento às crianças e aos adolescentes, qual o sentido pedagógico da atuação em redes?

A persistência na formação de redes locais de atenção à criança e ao adolescente – um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais – significa **acúmulo de capital social**.

28. E o que vem a ser *capital social*?

Capital social é o que Albert Hirschman denominou de “recursos morais”. São recursos cuja oferta aumenta com o uso, em vez de diminuir. São recursos que se esgotam quando não são utilizados. Uma característica específica do capital social (confiança, normas e cadeias de relações sociais) é o fato de que ele, normalmente, é um **bem público**, ao contrário do capital convencional, que, via de regra, é um bem privado.

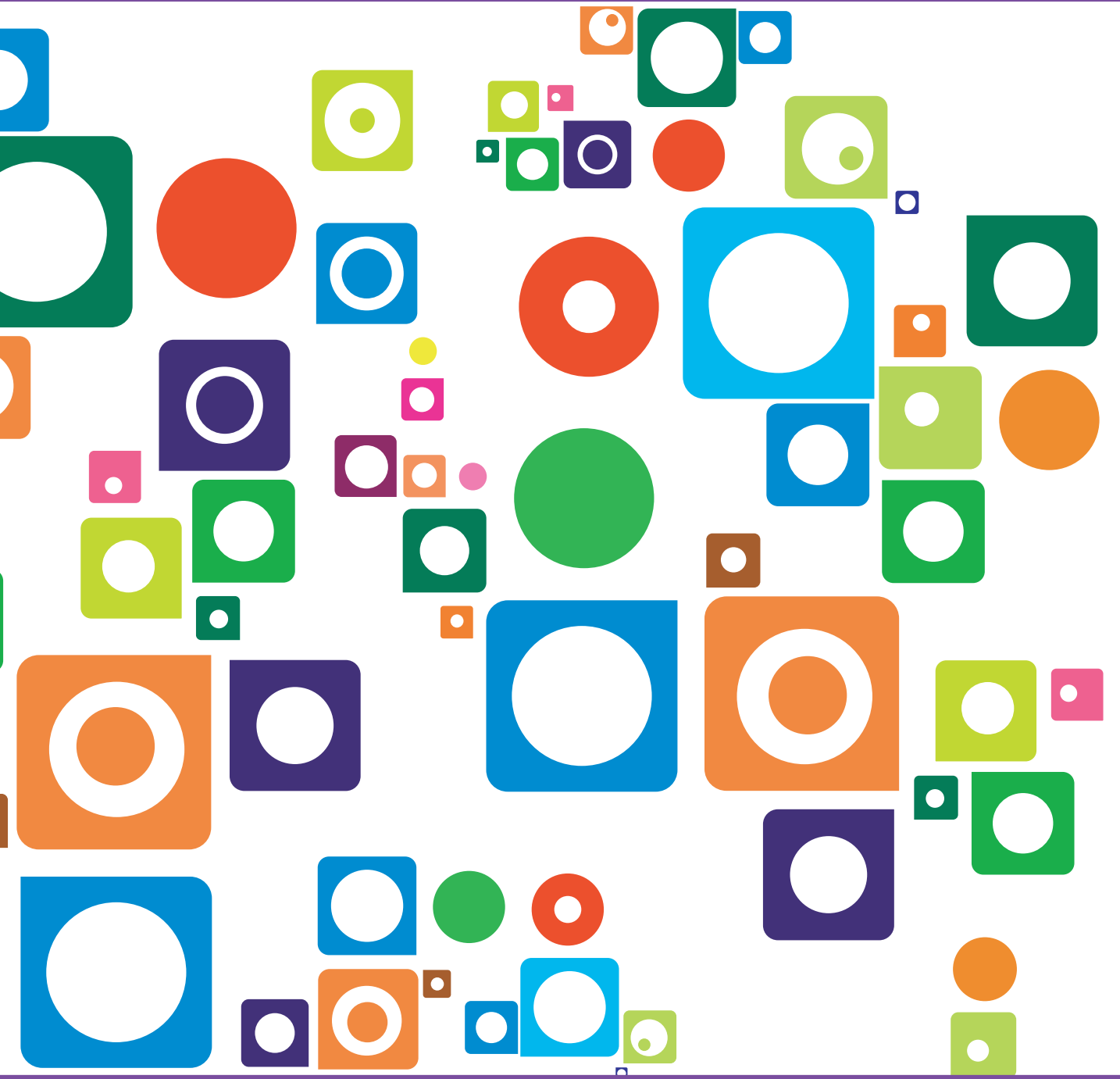
29. Na formação de redes, como medir o volume de capital social que vai sendo acumulado?

O maior ou menor volume de capital social se manifesta pela maior ou menor capacidade de o conjunto de indivíduos e organizações:

- estabelecer, coletivamente, **objetivos de médio e longo prazos**;
- **promover coesão** entre pessoas, grupos, instituições e populações em torno desses objetivos;
- manter, ao longo do tempo e em face das adversidades, uma **constância de propósitos**.

30. Qual o principal desafio a ser vencido pelo trabalho em redes com acúmulo de capital social?

Criar capital social, principalmente, numa sociedade marcada pela exclusão, por desníveis sociais graves e antigos e pela falta de participação política genuína dos seus cidadãos não é tarefa simples, mas fundamental para *fazer a democracia funcionar*. Trabalho em redes é compartilhamento, é transparência, é democracia. É um exercício constante de convivência democrática e sinérgica com a diversidade. As redes de atenção à criança e ao adolescente, como qualquer outro tipo de rede, são resultado de uma *equação de co-responsabilidade*, construída com diálogo, confiança, integração de recursos e preservação da autonomia das partes.



Fundo de População
das Nações Unidas

**Secretaria Especial dos
Direitos Humanos**